

ESTRATEGIAS INTERDISCIPLINARIAS Y PARTICIPATIVAS DE COMUNICACIÓN
Y DIVULGACIÓN DE LAS PROBLEMÁTICAS QUE INVOLUCRAN

MARGINACIONES SOCIALES

EJES HÁBITAT Y TRABAJO



UNIVERSIDAD DE
BUENOS AIRES



PIUBAMAS

PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO
DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
SOBRE MARGINACIONES SOCIALES





Estrategias interdisciplinarias y participativas de comunicación y divulgación de las problemáticas que involucran marginaciones sociales

Margarita Robertazzi
(coordinadora)



UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

PIUBAMAS

PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO
DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
SOBRE MARGINACIONES SOCIALES

Estrategias interdisciplinarias y participativas de comunicación y divulgación de las problemáticas que involucran marginaciones sociales / Margarita Robertazzi ... [et al.] ; coordinación general de Margarita Robertazzi. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Secretaría de Ciencia y Técnica, 2017.
130 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-950-29-1638-5

1. Sociología. 2. Marginación Social. 3. Cooperativas de Trabajo. I. Robertazzi, Margarita II. Robertazzi, Margarita, coord.
CDD 302.07



Eudeba
Universidad de Buenos Aires

Primera edición: octubre de 2017

© 2017
Editorial Universitaria de Buenos Aires
Sociedad de Economía Mixta
Av. Rivadavia 1571/73 (1033) Ciudad de Buenos Aires
Tel: 4383-8025 / Fax: 4383-2202
www.eudeba.com.ar

Diseño de tapa: *Alessandrini & Salzman*

Impreso en Argentina
Hecho el depósito que establece la Ley 11.723

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Rector
Alberto BARBIERI

Vicerrectora
Nélida CERVONE

Secretario General
Juan Pablo MAS VÉLEZ

Secretario de Ciencia y Técnica
Aníbal COFONE

Secretaria de Asuntos Académicos
María Catalina NOSIGLIA

Secretario de Posgrado
Daniel SORDELLI

Secretario de Educación Media
Oscar GARCÍA

Secretario de Extensión Universitaria
Gustavo GALLI

Secretario de Relaciones Institucionales, Cultura y Comunicación
Jorge BIGLIERI

Secretario de Hacienda y Administración
Emiliano YACOBITTI

Secretario de Relaciones Internacionales
Gabriel CAPITELLI

Secretario de Planificación de Infraestructura
Eduardo CAJIDE

Secretario de Desarrollo y Bienestar de los Trabajadores Universitarios
Jorge ANRÓ

Auditor General de la UBA
Roberto VÁZQUEZ

DECANOS

Facultad de Agronomía
Rodolfo GOLLUSCIO

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Luis BRUNO

Facultad de Ciencias Económicas
César Humberto ALBORNOZ

Facultad de Ciencias Exactas y Naturales
Juan Carlos REBORDA

Facultad de Ciencias Sociales
Glenn POSTOLSKI

Facultad de Ciencias Veterinarias
Marcelo Sergio MIGUEZ

Facultad de Derecho
Mónica PINTO

Facultad de Farmacia y Bioquímica
Cristina ARRANZ

Facultad de Filosofía y Letras
Graciela Alejandra MORGADE

Facultad de Ingeniería
Horacio SALGADO

Facultad de Medicina
Sergio Luis PROVENZANO

Facultad de Odontología
Héctor José ALVAREZ CANTONI

Facultad de Psicología
Nélida CERVONE

Ciclo Básico Común
Jorge FERRONATO

SECRETARIOS DE INVESTIGACIÓN

Facultad de Agronomía
Secretaría de Investigación y Posgrado
Adriana KANTOLIC

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Secretaría de Investigaciones en Ciencia y Técnica
Guillermo RODRÍGUEZ

Facultad de Ciencias Económicas
Secretaría de Investigación y Doctorado
Adrián RAMOS

Facultad de Ciencias Exactas y Naturales
Secretaría de Investigación
Eduardo CÁNEPA

Facultad de Ciencias Sociales
Secretaría de Estudios Avanzados
Mercedes DI VIRGILIO

Facultad de Ciencias Veterinarias
Secretaría de Ciencia y Técnica
María Laura FISCHMAN

Facultad de Derecho
Secretaría de Investigación
Marcelo ALEGRE

Facultad de Farmacia y Bioquímica
Secretaría de Ciencia y Técnica
Ana María BALASZCZUK

Facultad de Filosofía y Letras
Secretaría de Investigación
Cecilia PÉREZ de MICOU

Facultad de Ingeniería
Secretaría de Investigación
Luis FERNÁNDEZ LUCO

Facultad de Medicina
Secretaría de Ciencia y Técnica
Roberto DIEZ

Facultad de Odontología
Secretaría de Ciencia y Técnica y Transferencia Tecnológica
Juan Carlos ELVERDIN

Facultad de Psicología
Secretaría de Investigaciones
Martín ETCHEVERS

El presente trabajo fue financiado por la Universidad de Buenos Aires, Proyectos de Fortalecimiento y Divulgación de los Programas Interdisciplinarios, PIUBAMAS-D1 “Estrategias interdisciplinarias y participativas de comunicación y divulgación de las problemáticas que involucran marginaciones sociales”.

La coordinación de actividades realizadas en el marco de los proyectos de Fortalecimiento y Divulgación de los Programas Interdisciplinarios de la UBA estuvo a cargo de la Mg. Paula Senejko y de la Lic. Deborah Hedges, de la Dirección de Articulación Institucional e Interdisciplinaria, Secretaría de Ciencia y Técnica.



ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Prólogo por Margarita Robertazzi | 11 |
|--|----|

PARTE 1: MARGINACIONES SOCIALES Y TRABAJO

Síntesis del *Primer Encuentro Participativo: Marginaciones Sociales y Trabajo: “Hacia la elaboración de Documentos de Política Pública. Una agenda de debate sobre Políticas Laborales para Empresas Recuperadas”*

| | |
|-------------------------------|----|
| por Margarita Robertazzi..... | 19 |
|-------------------------------|----|

| | |
|--|----|
| 1. Documento de Base: Una agenda de debate sobre políticas laborales en las empresas recuperadas y pymes | 20 |
| 2. Relatoría de las exposiciones | 23 |
| • Exposición de Eduardo Murúa | 23 |
| • Exposición de Raúl Zaffaroni | 27 |
| • Exposición de Néstor Rodríguez Brunengo | 31 |
| • Exposición de Maximiliano Carrasco | 34 |

PARTE 2: MARGINACIONES SOCIALES Y HÁBITAT POPULAR

Síntesis del *Segundo Encuentro Participativo: “Hábitat y Vivienda”*

| | |
|-------------------------------|----|
| por Sandra Inés Sánchez | 41 |
|-------------------------------|----|

| | |
|---|----|
| 1. Documento de Base: Hábitat y vivienda en la Ciudad de Buenos Aires | 42 |
| 2. Relatoría de las exposiciones | 45 |
| • Exposición de Sandra Inés Sánchez | 45 |
| • Exposición de Paula Penacca | 47 |
| • Exposición de Elena Liberatori | 49 |
| • Exposición de Eduardo Reese | 52 |

| | |
|--|----|
| 3. Relatoría de los debates | 53 |
| • Relatoría del debate en la mesa: Hoteles, pensiones, inquilinatos, casas tomadas y desalojos (Coordinación: Sandra Inés Sánchez) | 53 |
| • Relatoría del debate en la mesa: Regularización dominial (Coordinación: Claudia Fabiana Guebel y Fabiana Di Santo) | 53 |
| • Relatoría del debate en la mesa: Villas y asentamientos (Coordinación: Adriana Clemente) | 54 |

PARTE 3: ARTÍCULOS

| | |
|--|-----|
| • “Cambios políticos y regularización dominial de la tierra”, por Claudia Fabiana Guebel | 59 |
| • “Subsidios a la emergencia habitacional y litigio en la Ciudad de Buenos Aires”, por Pilar Arcidiácono, Gustavo Gamallo y Laura Royo | 67 |
| • “De lo transitorio a lo definitivo en las políticas habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires”, por Federico Manuel Kulekdjian | 73 |
| • “Un caso de hábitat autogestionado mediante la ley 341: la Cooperativa El Molino”, por Alejandro J. Muntó | 83 |
| • “La falta de trabajo como problema: el caso del Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER)”, por Margarita Robertazzi | 89 |
| • “Políticas habitacionales en las políticas urbanas de la Ciudad de Buenos Aires”, por Sandra Inés Sánchez | 97 |
| • “La gestión de las políticas públicas orientadas al hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires”, por Vanesa Marazzi y Natalia Gualdoni | 107 |
| • “Los vericuetos de la judicialización de la política social: el caso de la Villa 21-24 de Barracas y el proceso de liberación del camino de sirga en el marco de la Causa Mendoza”, por Domingo Risso Patrón y Carolina Maglioni | 115 |

PRÓLOGO

MARGARITA ROBERTAZZI

En el marco de los Programas Interdisciplinarios (PIUBAS) implementados por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires, que están destinados a atender de modo especial la relación entre la Universidad y la sociedad de la que esta forma parte, el PIUBAMAS tiene como objetivo ocuparse de la problemática de las marginaciones sociales desde una perspectiva interdisciplinaria y desde un enfoque de derechos. Su meta central trasciende la mera construcción de conocimientos para favorecer la transformación de situaciones de marcada asimetría e inequidad que producen y reproducen marginaciones sociales, incluyendo un análisis crítico del rol del Estado, y considerando la perspectiva de los protagonistas con derechos vulnerados (sectores sociales afectados, demandantes y/o excluidos) como un factor indispensable de validación, confiabilidad y rigurosidad en la producción de conocimientos.

La transformación y la agudización de las múltiples manifestaciones que adquirieron los fenómenos de marginaciones sociales cuentan ya con una vasta tradición de estudios dentro y fuera de la Universidad; no obstante, se hace necesario actualizar su conocimiento bajo una perspectiva que, trascendiendo los marcos disciplinares tradicionales, reconozca la creciente complejidad de esta problemática. El PIUBAMAS, creado por resolución (CS) N° 3134/07, se propone entonces contribuir a la producción de conocimiento científico interdisciplinario con características de aplicabilidad a la transformación de la realidad, con el fin de fortalecer tendencias orientadas a:

- la conformación y consolidación de una masa crítica de alto desarrollo teórico-metodológico para áreas temáticas sensibles;

- la cobertura de áreas prioritarias de vacancia y consecuente optimización de respuestas a las demandas de la sociedad actual;
- la intensificación de los flujos de comunicación e intercambio y el fortalecimiento de la vinculación científico-tecnológica.

Entre sus componentes se incluyen:

- marginaciones sociales y educación;
- marginaciones sociales y el complejo salud-enfermedad;
- marginaciones sociales y territorio/hábitat;
- marginaciones sociales y trabajo/producción;
- marginaciones sociales y violencias.

Los derechos humanos, el papel de las políticas públicas en la producción y reproducción de las marginaciones sociales, y las formas de control social de la gestión pública y privada constituyen tres ejes transversales insoslayables para el tratamiento de todos los componentes.

Entre las actividades ya realizadas por el PIUBAMAS se destacan los siguientes antecedentes:

- La realización del “Encuentro de Intercambio de investigadores de la Universidad de Buenos Aires con los equipos técnicos de coordinación de políticas públicas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS)” (2010);
- La firma del Convenio UBA-Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), que convocó a investigadores de la Universidad para la presentación de proyectos de investigación interdisciplinaria y de transferencia directa que respondieran a la demanda planteada: optimización, evaluación y ajuste de los procesos de gestión de políticas públicas dirigidas a niñez, adolescencia y familia. El financiamiento estuvo a cargo de la SENNAF, como institución demandante (2010);
- El proceso de colaboración con los equipos de la SENNAF: elaboración de diagnósticos y recomendaciones sobre la situación del sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes para cuatro provincias argentinas y la construcción de un Sistema Integrado de Información sobre las Políticas Públicas del sector (SIIPPNAF) para las 24 jurisdicciones provinciales y a nivel nacional (2010);
- La participación en el Comité Científico del Taller de Marginaciones Sociales, Políticas Sociales y Ciudadanía del Programa Estratégico de Investigación y Desarrollo (PEID) del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) (2009);

- El llamado a concurso, conjuntamente con la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia (SENNAF-MDS), para Proyectos de investigación sobre la construcción de un estado de situación sobre el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (SIIPPNAF) (2010);
- Las I Jornadas Interdisciplinarias de la UBA sobre Marginaciones Sociales (2011);
- Los libros *Universidad y políticas públicas. El desafío ante las marginaciones sociales – I Jornadas Interdisciplinarias de la Universidad de Buenos Aires sobre Marginaciones Sociales* (2012) y *Universidad y Sociedad. Desafíos de la investigación interdisciplinaria* (2014);
- La organización de desayunos científicos y mesas de debate tales como “Avances, tensiones y desafíos en torno a la reglamentación e implementación de la Ley de Salud Mental” y “Mediciones y abordajes de la pobreza” (2014);
- La realización del “I Encuentro Interdisciplinario por la Recuperación del Trabajo: Leyes y Políticas Públicas para una Nueva Realidad”, organizado conjuntamente por el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER), el Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Marginaciones Sociales (PIUBAMAS) y la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) (2015).

Durante el año 2016, se desarrolló el proyecto de divulgación del PIUBAMAS titulado “Estrategias interdisciplinarias y participativas de comunicación y divulgación de las problemáticas que involucran marginaciones sociales”, en el que participaron docentes investigadores de trece unidades académicas de la Universidad de Buenos Aires.¹

Como su nombre lo indica, el proyecto se propuso dar una mayor visibilidad al PIUBAMAS, colaborar en la instalación de la problemática de las marginaciones sociales en las agendas públicas y constituirse como un eslabón más en la cadena de sólidas argumentaciones mediante las cuales se procura revertir situaciones de marcada marginalización que afectan a la sociedad argentina.

A partir del camino ya recorrido a lo largo de nueve años, se fue reafirmando la convicción de que, para comprender y divulgar las problemáticas

1. El proyecto está integrado por los siguientes investigadores: Jonatan Emanuel Baldiviezo, Noemí Bordoni, Dávide Ciuna, Marcela G. Crespo, Zulieka Crosa, Natalia Debandi, María Elina Estébanez, Federico Kulekdjian, Jorge Mangosio, Alejandro Muntó, Julia Pasin, Mariano Polín, Margarita Robertazzi, Sandra Inés Sánchez, Eugenia Sorgen, Susana C. Underwood.

de las marginaciones sociales, se requería considerar las múltiples dimensiones que presentan, así como la diversidad de actores involucrados, por lo que se recurrió a la articulación de saberes académicos, con los propios de la gestión estatal y los de las personas afectadas por dichos problemas, desde una perspectiva de derechos vulnerados y no de necesidades insatisfechas.

La perspectiva de derechos consiste en un marco teórico-operativo aplicable en el ámbito del desarrollo de las políticas públicas. Como cuerpo de principios, reglas y estándares que componen el ámbito de los derechos humanos, fija tanto las obligaciones negativas como un cúmulo de obligaciones positivas del Estado. Es decir, define con mayor precisión aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones; y también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles y políticos, y también los económicos, sociales y culturales.

Este enfoque alentador de medidas positivas de los Estados para que su vigencia sea efectiva opera a su vez como una orientación para las políticas públicas y una contribución al fortalecimiento de las instituciones democráticas, en el marco del respeto a las diferencias culturales y de género, mediante diversos mecanismos de seguimiento y responsabilidad, que involucra a los actores políticos, sociales, judiciales y económicos en el proceso de definición de políticas, buscando incorporar el principio de igualdad y no discriminación, como también el de responsabilidad estatal. La búsqueda de participación e involucramiento de los actores sociales afectados garantiza y sostiene la vigencia de estos derechos, amplía el concepto de trabajo en equipo y otorga mayor visibilidad al PIUBAMAS.

En tal marco, para instrumentar el despliegue de estrategias de comunicación y divulgación, durante la ejecución del proyecto del año 2016, se seleccionaron dos de los cinco componentes del PIUBAMAS: Marginaciones Sociales y Trabajo/Producción; y Marginaciones Sociales y Territorio/Hábitat.

Desde el punto de vista del método, se llevó a cabo una experiencia altamente participativa que integró saberes académicos y no académicos, lo que permitió ampliar y modificar los alcances y la validez de los conocimientos ya generados sobre las distintas manifestaciones de las marginaciones sociales en esos componentes.

Más específicamente, los procedimientos consistieron en producir tres tipos de estrategias de divulgación y comunicación: la producción de documentos de base, la realización de encuentros participativos y la reelaboración de los resultados de ambas instancias en la formulación de Documentos Finales de Política Pública.

La escritura de los documentos de base fue abordada de manera colectiva por todos los investigadores integrantes del proyecto, y tomó en cuenta

los distintos públicos especializados y no especializados a los que estaban dirigidos, por lo que se utilizó un lenguaje altamente accesible, capaz de trascender los campos disciplinares involucrados y que, sin perder de vista la rigurosidad, garantizara la comprensión de los diversos destinatarios. Cada documento sintetizó el estado del conocimiento bajo el formato de un informe técnico referido a diagnósticos de situación que incluyen recomendaciones dirigidas a funcionarios y decisores de políticas públicas y eventuales modos de intervención.

En los encuentros participativos para la divulgación y el debate de los documentos de base producidos se convocó a grupos y sectores sociales involucrados, es decir, a los mismos afectados, organizaciones intermedias, la comunidad académica y personas interesadas en la problemática, con el fin de promover el intercambio de puntos de vista.

Los documentos se reformularon a partir de esa última instancia para que adquirieran, entonces, una mayor validez al incluir las voces de los protagonistas; y desde una perspectiva dialógica, que contribuyó a los procesos de producción y reescritura. Tal perspectiva dialógica se enfocó en la reflexión sistemática del rol jugado por el poder en la práctica de la investigación y en la de los grupos marginalizados, tendiendo a que las acciones a desplegarse colaboraran en optimizar el bienestar y en reducir las desigualdades que se establecen desde diferentes instancias.

Por eso nuestro principal agradecimiento se dirige a todas las organizaciones sociales que concurrieron a los encuentros organizados en 2016, ya sea como expositores o como asistentes;² a aquellos docentes-investigadores de distintas disciplinas que, sin ser integrantes activos del PIUBAMAS, se hicieron presentes para aportar sus conocimientos y sus respectivos puntos de vista para el debate;³ y a distintos representantes de los ministerios de Educación y Deportes y de Defensa, de la Legislatura de la CABA, del Poder

2. Nos referimos a las siguientes instituciones: SUBPGA, IMPA, Cooperativa de Trabajo Padilla Limitada, FALGBT, La Base, MNER, Mutual Senderos, Cooperativa La Nacional, CEIPH, Maderera Córdoba, Asamblea de Economía Social, La Huella Cooperativa de Trabajo, Un Techo para mi país, Comisión de Comunas, Hábitat para la Humanidad Argentina, Villa 21 24, Tejido Urbano, Fuerza Emancipadora de Villas y Barrios Marginales, CIBA, 17 de Agosto, Parroquia KQP, Barrio Ramón Carrillo, Redes PPGA, entre otras.

3. Cabe mencionar a colegas de Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Universidad de Flores (UFLO), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina (IUPFA), Universidad de São Paulo (USP), Universidad de Córdoba (España), Universidad Nacional de Misiones (UNAM), Universidad Nacional de Quilmes.(UNQUI), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

Judicial de la Nación,⁴ al Colegio Público de Abogados de la CABA, así como a integrantes de otras instituciones educativas⁵.

Esta publicación consiste, entonces, en un importante avance para la elaboración, difusión y divulgación de un documento final de política y se propone como una presentación pública en la que están presentes una multiplicidad de voces. La perspectiva interdisciplinaria y participativa de las estrategias de comunicación y divulgación del PIUBAMAS propone tender puentes entre la Universidad y la comunidad para asegurar la relevancia y robustez sociales del conocimiento producido. Del mismo modo, aspira a una amplia circulación de sus productos, pues al redirigirlos a los sectores sociales afectados –demandantes y excluidos de tales conocimientos–, atiende a una dimensión política, pues es de orden público, y refiere al bien común y a la construcción de una sociedad más equitativa y democrática.

El libro está dividido en tres partes.

En la Parte 1 se presenta una relatoría con la síntesis de las exposiciones presentadas del *1er. Encuentro Participativo: Marginaciones Sociales y Trabajo, titulado “Hacia la elaboración de Documentos de Política Pública. Una agenda de debate sobre políticas laborales para Empresas Recuperadas”*, y el documento base para iniciar el debate.

En la Parte 2 se presenta una relatoría del *2do. Encuentro Participativo: Marginaciones Sociales y Hábitat Popular*, que comprende la síntesis de las conferencias presentadas y de lo tratado en las mesas de debate según los tres ejes: Hoteles, pensiones, inquilinatos, casas tomadas y desalojos; Regularización dominial; y Villas y asentamientos; y el Documento de Base para iniciar el debate.

Finalmente, en la Parte 3 se incluye una serie de artículos elaborados en el marco de los diferentes proyectos referidos a la problemática de las marginaciones sociales que integran el PIUBAMAS.

4. Fiscalías, juzgados, cámaras de apelaciones, Consejo de la Magistratura de la CABA, entre otras instituciones.

5. CENS 456; Normal 1; Bachillerato Popular Sol del Sur.

PARTE 1. MARGINACIONES SOCIALES Y TRABAJO

PRIMER ENCUENTRO PARTICIPATIVO MARGINACIONES SOCIALES Y TRABAJO

“Hacia la elaboración de Documentos de Política Pública
Una agenda de debate sobre políticas laborales
para Empresas Recuperadas”



Participan
EUGENIO ZAFFARONI
EDUARDO MURUA
CARLOS TOMADA
NÉSTOR R. BRUNENGO
MAXIMILIANO CARRASCO
LUIS MAIDANA

Fac. de Ciencias Sociales (UBA)
Santiago del Estero 1029
Aula S6300
Martes 9 de agosto - 15:30 hs

Se requiere inscripción previa
por mail a piubamas@gmail.com

PIUBAMAS
PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO
DE LA UBA SOBRE MARGINACIONES SOCIALES





Síntesis del Primer Encuentro Participativo: Marginaciones Sociales y Trabajo: “Hacia la elaboración de Documentos de Política Pública. Una agenda de debate sobre políticas laborales para Empresas Recuperadas”

MARGARITA ROBERTAZZI¹

El 9 de agosto de 2016 se realizó en la Facultad de Ciencias Sociales el I Encuentro Participativo: “Hacia la elaboración de Documentos de Política Pública. Una agenda de debate sobre políticas laborales para Empresas Recuperadas”.

Las palabras de bienvenida estuvieron a cargo de la magíster Paula Senejko, directora de Articulación Institucional e Interdisciplinaria, quien presentó los principales lineamientos del PIUBAMAS y el estado de avance de los proyectos de divulgación y fortalecimiento del programa durante 2016. En la apertura, el doctor Aníbal Cofone, Secretario de Ciencia y Técnica de la UBA, resaltó la importancia del trabajo interdisciplinario alentando a los presentes a salir de sus áreas específicas para trabajar más allá de esas fronteras, en la convicción de que la Universidad debe ocuparse de los problemas del mundo real, para atender objetivos y temas que esperan resolución. De ahí que desde el PIUBAMAS se aspira a que estos encuentros sean una puerta de conexión entre profesores, investigadores, trabajadores, organizaciones y personas sensibles a la problemática de la que se ocupa.

Este encuentro contó con la participación de 120 inscriptos que habían recibido con anterioridad el documento de base para el debate.

La reunión se organizó en dos paneles que fueron coordinados por Margarita Robertazzi y Sandra Inés Sánchez, ambas integrantes del Proyecto de Divulgación PIUBAMAS.

Participaron los siguientes expositores:

1. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Psicología. Instituto de Investigaciones en Psicología. Buenos Aires, Argentina.

1. Raúl E. Zaffaroni. Miembro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ex Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y profesor emérito de la UBA.
2. Eduardo Murúa. Trabajador de IMPA y Presidente del Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER).
3. Néstor Rodríguez Brunengo. Juez de Cámara. Sala VII. Tribunales Laborales de la Ciudad de Buenos Aires.
4. Maximiliano Carrasco. Abogado especialista en Derechos Humanos, UBA. Investigador del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas.

A continuación, se reproduce el documento de base orientativo del debate que fue enviado a los participantes.

1. DOCUMENTO DE BASE: UNA AGENDA DE DEBATE SOBRE POLÍTICAS LABORALES EN LAS EMPRESAS RECUPERADAS Y PYMES. AGOSTO 2016

Este documento, específicamente referido al componente Marginaciones Sociales y Trabajo, se propone como base o punto de partida para dar inicio a las tareas de divulgación del Proyecto PIUBAMAS durante 2016.

Podría plantearse, de modo sintético, que en nuestra sociedad coexisten tres formas de trabajo: el estatal, el privado y el popular. El primero está sostenido en su totalidad por políticas públicas; el segundo en forma mixta, pues el Estado participa mediante diferentes tipos de subsidios, mientras que el trabajo popular autogestionado –una recreación de fuentes de trabajo que ha realizado la clase trabajadora, también a cargo de darles sustentabilidad– no cuenta con aportes estatales significativos que garanticen su funcionamiento.

Desde fines de la década de los 90, las Empresas Recuperadas por sus propios/as Trabajadores/as (ERT), que ejemplifican formas de trabajo autogestionado, han demostrado que son posibles los avances productivos con la conformación de fuerzas sociales reivindicativas de derechos.

En el contexto actual, un conjunto de medidas aplicadas por el nuevo gobierno (aumentos tarifarios en energía, apertura de las importaciones, despidos) y la persistencia de condiciones desfavorables para el trabajo popular autogestionado (como la imposibilidad de acceder a los créditos bancarios, la tasa de inflación y la retracción de la demanda) ponen en riesgo la sustentabilidad de las ERT.

Durante 2015, el PIUBAMAS se ocupó de las demandas de las ERT, teniendo como interlocutor al Movimiento Nacional de Empresas Recupera-

das (MNER), pudiendo constatar la falta de respuestas a nivel económico y jurídico que puedan llevar seguridad y protección a esas organizaciones de la economía popular.

Según un informe de la consultora Tendencias Económicas, en lo que va del año, 154.570 trabajadores/as fueron despedidos y otros/as 47.933 suspendidos/as, con toda su implicancia en efectos de marginalización y exclusión social. Los intentos de penalización de las protestas (llámense paros o movilizaciones) si no están convocadas y respaldadas por los gremios, persiguen y amedrentan todo tipo de reclamos. En el caso de las pymes, se suma el freno a la ley de doble indemnización por despido, lo que conduce a preguntarse si no es necesario explicitar y debatir acerca de las políticas públicas que se proponen manifiestamente reactivar la economía, creando empleos, cuando la situación en la que se encuentran las familias argentinas que pertenecen a la clase trabajadora requiere atender a una perspectiva de derechos vulnerados por padecer necesidades impostergables que requieren soluciones en el aquí y ahora.

En el marco de la prórroga a la emergencia ocupacional que comenzó a operar desde diciembre del año 2015, los requisitos para acceder a los programas de sostenimiento de empleos, tales como el Programa de Recuperación Productiva (RePro), maximizaron los requisitos para acceder a los subsidios estatales de empleos, favoreciendo preferencialmente a las empresas de gran tamaño. En este contexto, las pymes, así como ERT son las más desfavorecidas.

Desde fines de la década de los 90, más de 400 empresas recuperadas y cerca de 40000 empleos –lo que representa una estadística aproximada– exponen que permanecen sin respuesta asignaturas pendientes por parte del Estado en el establecimiento de políticas públicas que garanticen:

Seguridad social para los trabajadores/as autogestionados/as;

Condiciones de equidad en el financiamiento y la comercialización de la economía popular respecto de otras modalidades productivas que también faciliten la innovación y la reconversión tecnológica;

Ley de expropiación definitiva para todas las empresas recuperadas.

Así como el surgimiento de las ERT ha sido una respuesta de la clase trabajadora ante la falta de compromiso con el desarrollo nacional por parte de los sectores dominantes, las pequeñas empresas, más favorecidas con políticas económicas de promoción y sostenimiento, hoy se encuentran en una misma zona de riesgo.

En el análisis del estado de situación respecto del eje temático de este Encuentro Participativo “Marginaciones Sociales y Trabajo”, no puede ignorarse el modo en el que se ve afectada la salud ocupacional de la clase trabajadora, no solo la de las personas desocupadas o que pertenecen a las

organizaciones referidas, sino también de otras que tienen un empleo estable. En un contexto general de incremento de las condiciones laborales de desregulación, desocupación y subocupación, el mundo de las personas que trabajan se resiente, porque se afecta el ingreso y la capacidad de consumo de un modo abrupto, a la vez que se intensifican la incertidumbre y el temor al desempleo.

El sufrimiento en el trabajo no es un tema menor para la ciencia y mucho menos para quienes lo padecen, con frecuencia experimentándolo con naturalización y sometimiento. De ahí, la relevancia de preguntarse por las condiciones de seguridad y riesgo en el trabajo; por los efectos en la subjetividad e intersubjetividad de los y las trabajadoras; por aquellos que presentan distinto tipo de discapacidades generadas en el ámbito laboral, así como poner en consideración el eventual ingreso de personas discapacitadas en las organizaciones que se describen en este documento.

Desde el PIUBAMAS, se convoca a las organizaciones sociales, educativas y a los organismos del Estado a debatir sobre políticas laborales para las ERT y a reflexionar a partir de la experiencia de las pymes sobre posibles oportunidades de mejora y aprovechamiento. Se proponen dos reuniones: una primera de debate y consenso de acciones; y una segunda, de presentación de Documentos de Política Pública.

Frente a la nueva coyuntura política, se plantea la necesidad de construir estrategias de acción y canales de gestión ante diferentes organismos y poderes del Estado local –entre ellos Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Modernización, Poder Judicial, Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires y Defensoría del Pueblo– con el apoyo de Documentos de Política Pública consensuados.

Se sugiere debatir sobre las necesidades y propuestas de los que luchan por el derecho al trabajo en el marco de una economía popular y sobre los instrumentos legislativos y normativos (vigentes, posibles y/o deseables), y aquellos que, presentados desde diferentes sectores, grupos, organizaciones sociales y políticas u organismos, alcanzaron o perdieron estado legislativo.

Se continuará con el trabajo iniciado en el I Encuentro Interdisciplinario por la Recuperación del Trabajo: *Leyes y Políticas Públicas para una nueva realidad*, que se realizó los días 26 y 27 de junio de 2015, en la Facultad de Ciencias Económicas, UBA, y en el Cine Universitario “Tita Merello”, de la UNLa. Por lo tanto, una de las tareas pendientes es dar continuidad a lo ya iniciado durante 2015, para analizar las fortalezas y debilidades de las actividades desplegadas, poniendo en marcha una praxis que implique procesos de acción-reflexión-acción.

Se aspira a construir un espacio de intercambio, de búsqueda de consensos y de explicitación de los disensos entre los actores relevantes, con el fin de producir una agenda de reformas institucionales consistente capaz de encarar soluciones sostenibles para las demandas sociales urgentes.

En esta nueva coyuntura política es oportuno continuar con los reclamos históricos, retomar las deudas pendientes y evaluar proyecciones.

2. RELATORÍA DE LAS EXPOSICIONES²

Exposición de Eduardo Murúa

Su discurso fue una descripción y una reflexión acerca de los 18 años de experiencia del proceso de recuperación de empresas por parte de sus trabajadores y trabajadoras en la Argentina. Tomó como fecha de inicio del recorrido la recuperación de IMPA, el 22 de mayo de 1998, porque allí se implementó un modelo que permitió la recuperación de una industria metalúrgica a punto de desaparecer, lo que posibilitó la reorganización autogestionada de la fábrica. Ese modelo fue relevante no solo por eso, sino también porque luego se replicó en otras empresas que atravesaban situaciones similares.

Habló en primera persona, como protagonista de ese fenómeno emergente y también en nombre de los grupos que representa (IMPA y MNER), refiriéndose a la contextualización de la experiencia; la relación con el Estado; la necesidad de contar con políticas públicas que sean capaces de consolidar a todas las unidades productivas recuperadas y la situación actual de las empresas recuperadas (ER).

Para comprender la emergencia de las empresas recuperadas en nuestro país, partió de un marco amplio: el corte producido en la década del setenta, cuando el sistema capitalista mundial declaró la guerra a la organización que, por entonces, había alcanzado la clase trabajadora mundial. La expresión local fue la dictadura militar de 1976, que planificó la miseria en la Argentina, y destruyó la capacidad de organización y resistencia del movimiento obrero. En una rápida comparación entre décadas, el expositor contrastó una época de pleno empleo, con un 3% de desempleo, y el 40% al que ascendió a fines de los noventa, cuando IMPA se recuperó. Dos momentos a los que calificó como “dos países distintos”.

2. Los videos de las exposiciones completas se encuentran disponibles en el canal de YouTube Secyt UBA.

Ese cambio dramático en el mundo del trabajo fue la causa central para que las luchas sindicales tradicionales –salario y/o condiciones de trabajo– estuvieran perdidas de antemano, por lo que se hizo necesario encontrar otros modos de lucha para conservar las fuentes de trabajo. En tal contexto, surgió el método IMPA, sintetizado en la consigna: “Ocupar, Resistir, Producir”.

Por lo tanto, la recuperación de empresas no tuvo relación con las luchas del cooperativismo ni surgió de forma planificada para lograr un trabajo autogestionado, como se presenta en algunas oportunidades. Su emergencia fue mucho más dramática, pues consistió en una respuesta para evitar que quienes perdían el trabajo se convirtieran en *muertos sociales*, pues en ese marco no podían conseguir otro, no cobraban indemnización, no se podían jubilar y tampoco contaban con seguro de desempleo.

Ya antes de la recuperación de IMPA, el modelo había mostrado su eficacia en un par de oportunidades. Si bien mencionó el caso de otras empresas que no llegaron a recuperarse, la presión ejercida y el temor a perder la propiedad llevaron a la patronal a pagar las indemnizaciones. Aún hoy, sucede que, en algunos conflictos laborales, la presencia gremial no resulta suficiente, pero cuando se acercan los movimientos sociales que exponen la posibilidad de ocupar la fábrica, puede aparecer el dinero que resuelve, en parte, la situación.

Las ER surgieron en pleno menemismo, desde trabajadores que estuvieron “más solos que nunca”: el gobierno no tenía ninguna intención de apoyar; la justicia solo quería desalojar; la izquierda clásica cuestionaba que quisiera convertirse a los trabajadores en patrones y los más progresistas pensaban que con máquinas obsoletas no podrían conseguirlo, “si la patronal no las pudo hacer andar, ustedes menos”. A pesar de ello, pudieron salir adelante, pero realizando enormes sacrificios, pasando meses de trabajo sin salario o con salarios muy bajos.

Sin embargo, para esa misma época, comenzaba a organizarse una oposición al modelo hegemónico impuesto por la globalización; así, el MNER también fue parte de una resistencia más amplia que terminó echando al gobierno de la Alianza.

En cuanto a la relación con el Estado, se inició cuando ya se había andado un cierto tiempo. Hacia el 2002, se produjo en IMPA una primera reunión con el Ministro de Trabajo, donde se acordó el Programa de Trabajo Autogestionado, el único que aún está vigente para las ER. No obstante, por incompreensión de la problemática o subestimación hacia los trabajadores, planteó que la relación no fue homogénea, pues el apoyo no se extendió a otros ministerios, como el de Economía o el de Industria. En el tiempo transcurrido, se puso en evidencia la gran asimetría en la asignación de recursos, pues mientras se derivaban fortunas hacia los grandes monopolios, no había nada destinado a las ER. No

obstante, el expositor contabilizó los logros de la clase trabajadora: “hoy casi son 460 empresas y 22.000 puestos de trabajo recuperados, la demostración de que las empresas siguen funcionando, por el gran sacrificio de los trabajadores...”.

Acompañó la crítica al Estado con autocrítica: “Como movimiento no hubo capacidad de movilización para torcer el brazo del Estado”, quizá porque la recuperación se organizó con los trabajadores que se quedaban en las fábricas y que no eran los más adelantados o combativos de su clase; sin el apoyo de delegados ni de sindicatos, porque estos últimos dejaron a los trabajadores librados a su suerte.

Identificó otra dificultad que se presentó en la relación con el Estado ligándola al modo de ser y funcionar del propio MNER (“éramos muy rebeldes y queremos seguir siéndolo”), que no acepta lo meramente reivindicativo para el sector de las ER y se convierte en un rasgo capaz de molestar a los dirigentes del Estado, que prefieren discutir con los más tibios y tomar distancia de los más cuestionadores.

Propuso como diagnóstico el empate técnico: el Estado no desaloja, para evitar el costo social que tendría que pagar, pero tampoco apoya efectivamente. También consideró como una dificultad importante no haber avanzado más en cuestiones centrales para dejar establecido y consolidado ese proceso de lucha de los trabajadores.

Planteó la necesidad de que se cumplan ciertas políticas públicas indispensables para las ERT, la patria y el mundo, en la medida en que “el trabajo es hoy el bien más escaso”.

Subrayó que no es mucho lo que se exige al Estado, pero que, sin embargo, en los 18 años de lucha todavía no se pudo lograr:

1) Una ley especial de expropiación de unidades productivas recuperadas: que estableciera la manera en que podría costearse dicha expropiación, lo que podría suceder con la compensación de los créditos en los procesos de quiebra, evitando así que el costo de la recuperación del empleo quede a cargo del conjunto social. Consistiría en que el Estado otorgue la continuidad de la empresa, cediéndola a los trabajadores que así lo requieran, para lo que la normativa dispondría en los procesos de quiebra de un 80% de los activos que están en sus manos y en las de los mismos trabajadores. Al no solucionarse este vacío jurídico, se generan graves problemas en la defensa de las fuentes de trabajo (menciona compañeros heridos o presos), como ha sucedido con el frigorífico Sadowa o la empresa RB, que fabrica instrumentos de medición.³

3. Ambas cooperativas de trabajo contaban con leyes de expropiación vigentes y estaban en funcionamiento en manos de sus trabajadores/as desde varios años atrás. Aun así, se produjeron disputas judiciales por la titularidad de los inmuebles ubicados

El expositor advirtió que, en el momento actual, casi ninguna de las ER tiene resuelta la cuestión jurídica, y que la decisión queda del lado del Estado, porque –ya se ha visto– el capital puede tomar revancha y avanzar sobre el inmueble comprando la propiedad y exigiendo que se haga efectiva la compra en subasta. A diferencia de otros movimientos vinculados a las ER, el MNER no disputa la propiedad de los inmuebles; su propuesta es que esos bienes queden en manos del Estado, aunque cedidos a los trabajadores y las trabajadoras y destinados al pueblo, no solo para la producción, sino también para la educación, la salud y la cultura, como hoy ya sucede en muchas de ellas.

2) Un fondo para capital de trabajo inicial y para la renovación tecnológica: que opere por fuera del sistema financiero formal, para morigerar los enormes sacrificios que hacen los trabajadores al volver a poner en marcha sus empresas, especialmente en sus inicios. Al mismo tiempo, las ya recuperadas tampoco han contado con la posibilidad de modificar su matriz productiva, ni de incorporar nuevas tecnologías, porque quedan por fuera del sistema de créditos, que exigen garantías y propiedades que estos trabajadores no poseen ni quieren poseer.

No es un aspecto menor porque, si bien hacia adentro se practica la cooperación, hacia afuera existe la competencia, por lo que el expositor evaluaba que podría llegar un momento en el que se hiciera difícil competir. “No digo que vamos a desaparecer, no sé cómo hacemos, seguimos subsistiendo, parecemos... yo digo las cucarachas, no sé cómo... pero seguimos sosteniendo...”, pero no deja de mencionar que el costo implica altos grados de autoexplotación y muy bajos salarios. En este marco, volvió a aclarar y a subrayar la mezquindad del Estado, puesto que lo que se solicita no es equiparable con los recursos que le destina a las grandes empresas.

Para Murúa, nuestro Estado capitalista funciona por su propia lógica y no termina de decidirse a ofrecer un apoyo significativo mediante políticas públicas sólidas y coherentes. Entiende que no es un tema estrictamente vinculado a la economía o a aquello que las ER puedan llegar a producir; se trata más bien de una posición de las clases dominantes, que no soportan el ataque de las ER a ciertos símbolos instituidos, pues su sola existencia pone en evidencia los siguientes principios:

en terrenos estratégicos. La Cooperativa RB, de Martínez, fue desalojada con violencia por la orden del juez Orlando Abel Díaz, a cargo del Juzgado de Garantías de San Isidro, quien no tuvo en consideración la ley de expropiación a favor de los trabajadores, al acusarlos de usurpadores. El Frigorífico Sadowa, de Mar del Plata, también se encuentra en disputa, porque la empresa expropiada pretende recuperar la titularidad del dominio de una propiedad de 53 hectáreas.

- los trabajadores podemos trabajar sin patrón;
- el trabajo es más importante que el capital;
- la cooperación supera la competencia;
- el ser humano es mejor en cooperación que en competencia.

Argumentó además –recurriendo a una perspectiva más liberal–, que tal política pública aportaría beneficios no solo para el sector de las ER, sino también para la sociedad en su conjunto, dado que la producción de un solo puesto de trabajo serio –ya sea privado o estatal– estaría en el orden de los 3 millones o 3 millones y medio de pesos, mientras que los trabajadores están en condiciones de hacerlo con muy poco dinero.

En cuanto a la situación actual de las ER, sostuvo que, luego del cambio de gobierno, aumentó en complejidad una situación que, si bien formaba parte de lo esperado, aun así, los sorprendió por su dureza. “Nos han metido casi una bomba dentro de cada fábrica”. El expositor se refirió a la combinación de inflación, devaluación, recesión y aumento de tarifas. “Hoy las ER tienen un 30% menos de trabajo”, dado que además les resulta casi imposible trasladar los costos a los precios, como hacen los grandes monopolios.

De ese modo, se fueron multiplicando las tareas del movimiento: sostener las unidades productivas, seguir imaginando estrategias para que el salario no se destruya tanto, pero también pensar cómo modificar el estado de situación que golpea con fuerza a la clase trabajadora y a los pobres.

En su diagnóstico, dado que el actual gobierno desprecia a la clase trabajadora y a los pobres, la mayor preocupación consiste en lograr que la dirigencia –ya sea sindical o de los movimientos sociales– esté a la altura de las circunstancias.

Finalizó su exposición enfatizando la falta de responsabilidad y la traición de una dirigencia tibia, haciendo suyas las palabras del dirigente sindical gráfico recientemente fallecido, Raimundo Ongaro: “El único que va a salvar al pueblo es el pueblo y tiene que despertar”.

Exposición de Raúl Zaffaroni

Comenzó su exposición presentándose como profesor emérito de la UBA y como penalista. A partir de allí, su pregunta fue cómo enfoca el derecho la cuestión de las ER y cómo el campo del derecho queda desconcertado a partir de este fenómeno emergente. Desde su punto de vista, podría explicarse a partir del modo en que se fue armando la ideología jurídica y de las paradojas que ha tenido en Argentina.

Mencionó la ocupación de las fábricas calificándola como un tema de larga data. Luego explicó el nacimiento del recurso de amparo, al que explicó como una acción que está contemplada en la Constitución y es equivalente al *habeas corpus*. Mientras este último atiende a la libertad personal, el amparo es un recurso rápido para exigir la eficacia de cualquier otro derecho que no sea la libertad individual. Una de las primeras paradojas del derecho a la que se refirió es que, en la Argentina, el amparo surgió en el contexto de la “revolución fusiladora” de 1955; concretamente, en 1957, cuando los obreros comenzaron a ocupar fábricas. El amparo fue, entonces, una creación pretoriana de la Corte Suprema del gobierno de facto, al que posteriormente se intentó limitar mediante leyes. En su perspectiva, “una de las pocas cosas que hizo bien la reforma del 94” fue darle jerarquía constitucional y prever el amparo en la Constitución.

Expuso una apretada síntesis sobre nuestro sistema de derecho, al que calificó como complejo y raro, al contar con la Constitución de 1853 que, con su estructura liberal, era bastante buena, si se la sitúa en su época, pero hay que considerar que ya pasaron 160 años. Posteriormente, el país tuvo una constitución social, la de 1949, que en 1956 fue derogada por un decreto ley de la dictadura, basándose en una supuesta cuestión formal (la ausencia de tres diputados para completar los dos tercios del total de la Cámara, aunque –aclaró– “realmente no se la anuló por eso, sino porque era un impedimento para incorporarse al Fondo Monetario Internacional”).

Otra de las contradicciones que identificó es que, una vez anulada esa constitución, se convocó a una constituyente que se reunió sin el voto de ningún diputado ni senador, porque el Congreso estaba disuelto. En el breve tiempo en que funcionó esta constituyente, se sancionó el artículo 14 bis, mientras que, en forma simultánea, la Corte Suprema “inventó” el amparo para desocupar fábricas.

De ese modo, se llegó a 1994 con ese parche en la Constitución, y “una de las pocas cosas que se hizo bien” en la reforma de ese año fue incorporar los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional. En la perspectiva del Dr. Zaffaroni, esto no resultaba tan necesario, pues está sobreentendido que los tratados internacionales son ley suprema de la nación, no obstante, señaló que algunos jueces no compartían tal visión al sostener que los tratados no regían en sus provincias.

En el plano formal, a partir del inciso 22 del artículo 75, todos los derechos humanos entraron nuevamente por la vía de incorporación constitucional; por lo tanto, nuestro país no solo tendría un control constitucional sino también de convencionalidad.

Sin embargo, para el expositor, en el plano real, surgen contradicciones por el modo en que se fue formando nuestra doctrina jurídica: la Constitución

de 1853 estuvo inspirada en la de los Estados Unidos, pues era el único modelo republicano disponible y, como consecuencia de eso, establecía el control de constitucionalidad, característica que adopta de la jurisprudencia norteamericana. Al mismo tiempo, se buscó la doctrina civil, mercantil y penal en Europa, que no llegó a conocer el control de constitucionalidad sino hasta la segunda posguerra.

A partir de esta contradicción, según el expositor, quedó “un vicio” que se traduce en la jurisprudencia: el de sacralizar la ley infraconstitucional, cuando debería ser al revés, pues lo correcto es adecuar la interpretación de los instrumentos de menor jerarquía a los de mayor jerarquía. No obstante, no habría acuerdo unánime respecto de este punto, dado que otros colegas lo considerarían solo una cuestión del legislador, olvidando de ese modo que su deber es el de cumplir con lo que dice la Constitución. No puede seguirse lo que manda el Congreso si está contra la Constitución. De este modo, Zaffaroni describía uno de los obstáculos que expone cómo está “formateada” la cabeza de los juristas en nuestro país.

Una solución sería reconstitucionalizar todas las ramas del derecho y así podrían solucionarse muchos de los problemas de las ER que previamente había planteado Eduardo Murúa en su exposición. Sin embargo, no es una tarea sencilla convencer de tal alternativa, dado que lo que hacen los compañeros de las ER es un pésimo ejemplo para el capitalismo financiero. Otros obstáculos son contar con un gobierno en el que los gerentes o empleados de las corporaciones transnacionales están sentados en los ministerios y que tiene un modelo económico que solo cierra con un determinado porcentaje de desempleo, como forma de neutralizar la lucha mediante huelgas, lo que complica aún más la situación.

Lo que hacen los compañeros de las ER, según Zaffaroni, va en contra del colonialismo. El expositor considera que es un error hablar de liberalismo o neoliberalismo, pues esas expresiones lo confunden todo. Prefiere entonces hablar de colonialismo, dado que, si bien el liberalismo ha tenido sus limitaciones, fue la lucha de una burguesía europea en un momento de ascenso, y que tuvo su impronta liberadora, por eso la cuestión sería superarlo, pero no negarlo.

“La ideología liberal fue arrastrada por el fango por toda nuestra oligarquía”. Por eso, se pregunta el expositor: ¿quiénes han sido menos liberales en Argentina?; ¿los movimientos populistas o nuestra oligarquía?; ¿es liberal bombardear la Plaza de Mayo?; ¿hacer desaparecer 30 mil personas?; ¿proscribir partidos mayoritarios?; entre otros interrogantes similares. Por lo tanto, el concepto de neoliberalismo oculta, así, al de colonialismo, que hoy, a través del capital financiero, se vale de empresas transnacionales, un inmenso conglomerado de capital.

Su punto de vista es que este Estado no va a hacer nada porque la propuesta es, en realidad, debilitarlo; mientras que, en otros lugares (como Irán, Libia o Afganistán), se destruyeron los Estados para apropiarse de los recursos naturales. Una de las armas con las que se cuenta en nuestra región es debilitar a los Estados mediante una violencia altísima. Un ejemplo de ello es México, que perdió control territorial. En la Argentina, un signo de debilitar al Estado es que se haya triplicado nuestra deuda externa en ocho meses, por lo que “ya vendrán de nuevo a dictarnos qué tenemos que hacer en nuestra economía”, expresó, refiriéndose a los organismos internacionales de crédito.

Definió cuál es la tarea que debería desarrollarse desde su campo: concientizar y dar a conocer para qué sirve el derecho penal. Normalmente, suele imaginarse que su utilidad es meter presas a las personas. En su perspectiva, “sirve para que no nos metan presos a todos o nos maten a todos, es un preventivo del genocidio y la masacre”; un modo de decir “pongamos límites”. En el caso de la protesta social, la tarea sería controlar al poder punitivo mediante el derecho penal frente a otro fenómeno, que es el genocidio del desempleo.

En el caso de la Argentina, la cuestión del desempleo afecta de manera aguda, potencia todas las violencias posibles: “Nosotros tenemos una cultura del trabajo, no tenemos una cultura agrícola tropical”, por lo que el cambio de roles que produce el quedarse sin trabajo podría, incluso, traer conflictos familiares. Sin embargo, no sería el desempleo el que lleva a la gente a salir a robar. No acuerda con tal afirmación: “No es cierto que la pobreza automáticamente genere violencia, genere delito”. No lo genera cuando hay solidaridad o cuando hay proyecto, dijo, articulando sus dichos con el discurso de Murúa.

Un ejemplo de ello es que, cuando suceden hechos dramáticos como una guerra o un terremoto, que ponen en riesgo la supervivencia, no se produce un aumento del delito, porque suele suceder, como contrapartida, la incorporación a un proyecto.

Es cierto que si aumenta el desempleo hay crisis política y aumenta el delito contra la propiedad, pero no de manera automática.

Según el expositor, en el momento actual, ocurre la peor combinación que podría darse: inflación y recesión. En tal contexto, “claro que va a aumentar la violencia”, si no hay un proyecto. A la vez, la misma situación generaría el aumento de las demandas del poder mediático pidiendo un mayor poder punitivo formal. Sin embargo, en América Latina, las principales muertes se producen por efecto del poder informal, que es la violencia institucional. Pero la principal fuente de muerte en la región está relacionada con la incentivación de los conflictos entre las personas desposeídas, por aquellos que son excluidos socialmente.

En la CABA lo tenemos en chiquito, porque no tenemos el mismo índice de violencia, si vemos el mapa y vemos la medialuna sur de la sociedad. Fuera de las villas miseria, en la medialuna sur de la Ciudad de Buenos Aires se juntan los homicidios. Fuera de las villas miseria (donde la población de la ciudad es de un 5%), el porcentaje de homicidios no llega a 3 por 100.000 por año. Los índices más bajo están en Europa, Canadá, alrededor de uno, uno y medio, porque cero no existe. En el resto de la ciudad, los índices son menores, pero suben al incluir los datos de las villas hasta un 17%. Pero –subrayó– cerca de un 45% de homicidios NN, no esclarecidos, son precisamente los de las villas.

Desde el punto de vista de Zaffaroni, hay una funcionalidad en esta situación. Él aclara que no se trata de “conspiraciones”, pero sí de algo que se deja seguir y respecto de lo cual no se hacen cosas para evitarlo.

Por ello, la universidad tiene el deber de poner su conocimiento para ver cómo se sale de esta situación. “Este movimiento (MNER) es ejemplar para salir de la actual situación en que estamos”, de un mundo donde dos tercios de la población mundial están en estado de necesidad y de necesidad de supervivencia, y el tercio restante consume cada día mucho más de lo que necesita.

Su perspectiva coincide con la del papa Francisco, cuando afirma que “esto no va más, pero no va más en el mundo”. Advirtió, a la vez, que, en la historia, cada vez que una población no pudo ser desplazada, la mataban.

Finaliza su exposición retomando las palabras de apertura del Dr. Cofone, para afirmar que, en el marco del tardocolonialismo, la universidad tiene por delante este desafío; de ahí la importancia de dejar “nuestros dialectos y cubículos” para tratar de afrontar esta realidad social.

Exposición de Néstor Rodríguez Brunengo

Comenzó su disertación afirmando que el tema de las empresas autogestionadas en general y en particular de las ER viene ocupando su atención desde hace muchos años.

Las definió como empresas fundadas conforme con las reglas de la metodología capitalista dentro de una sociedad también capitalista, pero que fueron abandonadas por sus dueños, en algunos casos después de años de funcionamiento. Ese abandono obedecería a que sus fundadores o propietarios se habrían asustado frente a situaciones de crisis a las que habían llegado y decidieron desaparecer, dejando sus empresas cargadas de deudas, en la mayoría de los casos. Desde su punto de vista, no sería la primera vez que ocurre en la historia y en nuestro país, ya que existen múltiples antecedentes de casos semejantes.

Según el expositor, el abandono de las empresas por parte de los capitalistas sucedió porque los empresarios comenzaron a considerarlas inviables, ya sea por problemas de mercado o por problemas internos. Su destino hubiera sido quedar abandonadas o ser desmenuzadas por los jueces en los concursos comerciales, vendiendo sus bienes uno por uno al precio que fuera, siempre conforme a una sociedad capitalista, con las reglas de tal capitalismo, y siempre teniendo en cuenta la reinstalación de la empresa, es decir, el punto de vista empresario, o bien, en caso de no ser posible, proceder a su liquidación.

Sin embargo, algunas empresas tuvieron un distinto destino, que el expositor atribuyó a la iniciativa, el ingenio y el tesón de los trabajadores que antes eran el personal en relación de dependencia de esas organizaciones. Y que si bien, señala, conoció cantidad de experiencias actuales y anteriores, sostuvo que es muy difícil imaginar el formidable esfuerzo realizado por los trabajadores para volver a reanimarlas, si no se ha estado próximo a la experiencia.

Lo ejemplificó diciendo que, en la mayoría de los casos, los empresarios las desmantelaron, se llevaron todo lo que podría ser útil, dejaron solo viejos trastos o máquinas obsoletas. Los proveedores, cuando las empresas decayeron, dejaron de proveerles porque ya les debían grandes sumas de dinero. A la vez, los compradores dejaron de comprarles porque ya no les aseguraban una producción conveniente. Además, esas empresas estaban cargadas de deudas de los servicios públicos, con lo cual se acumulaban miles y miles de pesos de servicios impagos. Era habitual que el teléfono, la luz o el gas estuvieran cortados. A esto se sumaba la presión por el pago de impuestos al Estado. De ahí el “esfuerzo ciclópeo” para ponerlas en condiciones.

Se refirió elogiosamente a la exposición de Eduardo Murúa sobre la historia de IMPA y planteó que esa situación se repitió en muchas otras empresas con mayores o menores dificultades, pero contando, en muchos casos, con la solidaridad del barrio, de los colegas y/o de los sindicatos, parroquias, etc.

Sin embargo, señaló que, a pesar del “esfuerzo titánico de sus trabajadores para ponerlas en pie”, las ER “son un ave extraña en el mundo capitalista”, para los sindicatos, para el capital financiero y para los empresarios. Por esa razón, algunos sindicatos no vieron con buenos ojos a las ER, excepto los que contaban con conciencia de clase, mientras que otros no las defendieron por no ser afiliados que cotizaban al sindicato.

Por otro lado, sostuvo que la filosofía de los bancos consiste en prestarle dinero a quien ya tiene plata, para asegurarse la devolución; no a quien no la tiene y quiere constituir una empresa. Los bancos consideran a las ER, entonces, como una aventura que no se sabe bien cómo podría salir, por eso les mezquinan los préstamos, con lo cual terminan ahogándolas, pues el capital es el oxígeno necesario.

Algo similar expresó sobre el intercambio que deben realizar con otras empresas de tipo capitalista, las que desconfían de ellos porque son cooperativas obreras. También los empresarios las observan con desconfianza, pues podrían convertirse en un mal ejemplo: si ellos mismos se caen podría sucederles algo semejante en el futuro, con sus propios obreros y obreras.

A pesar del panorama expuesto, manifestó que las empresas recuperadas “brotan y brotan”, incluso con “gobiernos que hubieran parecido increíbles”. Para mostrar un caso curioso mencionó el del Frigorífico Smithfield, de Zárate, cuando se convirtió en la Cooperativa Martín Fierro para evitar el despido de centenares de obreros, lo que hubiera sido un drama para esa localidad. Los obreros contaron, para constituirarla, con la anuencia del general Lanusse. La experiencia resultó exitosa y funcionó durante muchos años.

Según el expositor, las ER tienen dos debilidades: la falta de asistencia tecnológica y la falta de crédito. Sin embargo, la ley suprema de la nación N° 26684 promulgada en 2011, establece expresamente en su artículo 13 que, cuando una empresa cae, se funde, es suficiente con que la mayoría de los trabajadores propongan organizar una cooperativa para que el juez la autorice. Es decir, no se les pide que ya la tengan constituida, sino que manifiesten su disposición a conformarla y el juez comercial está en la obligación de darle todas las facilidades.

Al hacer un análisis de las leyes anteriores, sostuvo que estas solo se ocupaban de pensar en cuál era el modo de restablecer la empresa capitalista, aunque quizá en sus normas accesorias “por ahí dedicaban algunas líneas a proteger a los trabajadores, en última instancia”. Según el experto, la ley mencionada “parece redactada por un laboralista”, porque es lo contrario de lo que expresan todas las anteriores sobre concursos y quiebras, que solo se ocupaban de llamar a licitación para ver cuál era la oferta más favorable. De ese modo, el juez la otorgaba al mejor oferente para la recomposición de la empresa; en cambio, ahora, los trabajadores tendrían prioridad absoluta frente a cualquier otro oferente, con solo manifestar su voluntad de continuidad.

El juez Rodríguez Brunengo se entusiasmaba diciendo: “¡Tenemos un instrumento formidable en la mano!”; justamente, porque atendería a los dos puntos débiles de las ER.

Por un lado, establece que el Banco de la Nación Argentina está obligado a darles a las ER las mayores facilidades para obtener créditos; y que el Estado, mediante sus ministerios y universidades, tiene la obligación de brindarles asistencia técnica. Lo que hace falta, en sus palabras, es presentarse y hacer cumplir esta ley.

Si bien podría objetarse que la ley no está reglamentada, no es una mera cláusula programática o simples consejos al legislador; es una cláusula operativa, que está vigente y a la que todavía no se intentó derogar. Para

sacarle provecho, el primer consejo práctico que propone el expositor a los compañeros de las ER es visitar a diputados y senadores de distintos bloques y de buena voluntad que se ocupen de la temática laboral, para reglamentar la ley, y para que se ponga rápidamente en práctica.

Para finalizar su exposición, se ocupó de las obligaciones que tiene el Estado para la protección del trabajo en todas sus formas a través del artículo 14 bis. Es decir, la Constitución obliga al Estado a proteger esta forma de trabajo, la de las ER, pero enfatizó que ahora, más concretamente, también se dispone de la mencionada ley.

Si la democracia política requiere de democracia económica, de acuerdo con la perspectiva del expositor, es fundamental la intervención de los trabajadores en las empresas, ya sea en las capitalistas, o bien sosteniendo el autogobierno de los trabajadores en las ER.

En una breve síntesis histórica, manifestó que el trabajo libre de la modernidad es un eufemismo. En las distintas épocas, ha habido distintas formas de organización del trabajo: la esclavitud en la Antigüedad; la servidumbre en la Edad Media; el supuesto “trabajo libre” desde la Revolución industrial y la Revolución francesa. Tal modo de trabajo nunca existió en la Argentina, ni siquiera abolida la esclavitud después de la Asamblea Constituyente de 1813, del Congreso de 1916 y de la Constitución de 1853. Todo el siglo XIX consistió en un sistema laboral de servidumbre obligatoria, pues segmentó entre propietarios y no propietarios; estos últimos, sirvientes de los primeros (recordemos la “Papeleta de Conchabo”).

Para el expositor, si se aspira a un tipo de trabajo entre productores libres en una sociedad libre, la parte no esencial de la relación del trabajo es el capitalista, el empleador. Por eso, el grado más alto de valoración del trabajo se encuentra en las empresas autogestionadas, donde los trabajadores están dirigiéndose a sí mismos en la obra productiva.

Exposición de Maximiliano Carrasco

El expositor, inicialmente, encuadró el derecho al trabajo como un derecho humano y, a la vez, como uno de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) incluidos en los derechos humanos, los que, a diferencia de los derechos civiles y políticos, tienen sus particularidades y presentan algunos desafíos.

Desde el punto de vista constitucional, el Derecho al Trabajo está protegido por los artículos 14 y 14 bis; 75, inciso 19; y 75, inciso 22. Justamente, resaltó el último porque otorga jerarquía constitucional a una serie de pactos y tratados de derechos humanos. En el caso del derecho al trabajo, al igual que para todos los derechos sociales, hay un instrumento internacional que

es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), de cuyo articulado, el 7° se destaca como el más específico para el ámbito laboral.

Se refirió al gran desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, que inició su concepción actual en 1948, con una serie de documentos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos de 1966 sobre Derechos Civiles y Políticos, así como Económicos, Sociales y Culturales. De ese modo, se fue organizando todo un andamiaje y se crearon una serie de instituciones a nivel universal, con sistemas regionales que protegen los derechos humanos: ACNUR para los refugiados, la OIT en temas de trabajo, la FAO por el derecho a la alimentación, ONU Mujer, entre otras. Ha sido esa importante evolución del derecho internacional de los derechos humanos lo que hizo que formaran parte de nuestras constituciones como políticas de los Estados soberanos.

Puntualizó que también se cuenta con observaciones generales sobre cada uno de los derechos y que tales precisiones definen sus contenidos y alcances; por ejemplo, referidos al derecho a la vivienda digna, a la salud, a la alimentación y, desde luego, al trabajo. Justamente, para el expositor, en función de esas precisiones, se puede reclamar y, eventualmente, judicializar.

Identificó la observación general N° 18, que es más específica y fija los contenidos mínimos que obligan a todos los estados a implementar medidas tendientes a un pleno empleo. Desde luego que el expositor tiene claro que tales medidas no se están cumpliendo, por lo que queda pendiente generar políticas públicas mediante las que el Estado pueda dar respuesta a esas obligaciones. Desde luego, no solo se trata de garantizar el derecho al trabajo, sino de garantizar todas las obligaciones estatales respecto de la protección de la salud, la alimentación, la vivienda, el medioambiente (de ahí que puedan recibir el nombre de DESCAs, para incluir los derechos ambientales), entre otros.

Para Maximiliano Carrasco, el derecho al trabajo comparte con los otros DESC los desafíos y cuestionamientos de los que han sido objeto, en la medida en que se los entiende como derechos de prestación.

Uno de los cuestionamientos a los DESC radica en su costo; no obstante, también los derechos civiles y políticos los tienen, ya sea para votar o para asegurar las libertades, religiosas o de circulación de la ciudadanía. Debería considerarse que son tan derechos como los otros y que se hace necesario borrar esas diferencias.

Otra de las discusiones planteadas, aunque ya bastante zanjada con el correr del tiempo, es que los DESC no serían exigibles ni justiciables, a diferencia de los otros.

Un último argumento, quizá la discusión más actual, es la falta de recursos económicos para que el Estado pueda hacer frente a estas obligaciones.

El expositor Carrasco sostuvo que las universidades podrían cumplir un rol clave en la lectura detenida y atenta del presupuesto, lo cual es “un debate que se viene”. Pues, si se analiza la propuesta anterior, se encuentra que hay una gran cantidad de dinero asignada para cumplir con derechos que no se utiliza, la denominada “subejecución del presupuesto”. A la vez, se observa que su distribución se realiza en forma discriminatoria, sin que estén claros los motivos: “¿por qué en una jurisdicción se aplican y en otra no?”.

Si bien una característica es su progresividad y no su regresividad, dice el expositor, esto no es lo que sucede en la realidad, pues suelen disminuir en el lugar de aumentar. El Estado, entonces, debería justificar las razones por las que destina menos dinero para los derechos, dado que estaría faltando a las obligaciones contraídas en tratados internacionales.

Otra cuestión con la que contraargumentó es que suele utilizarse el dinero para otros fines no prioritarios o para cuestiones innecesarias, como por ejemplo aumentos millonarios en publicidad oficial, ya sea en nación o ciudad. También se visualiza que la utilización del presupuesto es ineficiente, por ejemplo, cuando una obra pública se realiza dos veces.

Por lo tanto, el argumento de la falta de recursos es todo un campo a desarrollar, algo que ya hacen algunas ONG (como la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia - ACIJ) y también equipos universitarios de investigación que exponen e incluso ridiculizan algunas respuestas estatales, y ponen de manifiesto hacia dónde se destinan los recursos económicos.

Respecto del derecho al trabajo, celebró el logro de una política pública en relación con la militancia LGBT y destinada hacia un grupo trans que reclamó por su derecho al trabajo. Como ha sucedido con las personas discapacitadas, ese grupo reclamó por un cupo debido a las dificultades de conseguir trabajo por un tema de discriminación, lo que hoy tiene vigencia en la provincia de Buenos Aires. El reclamo por ese derecho también está asentado en la Constitución: art. 75 inciso 23, que indica promover acciones propositivas para determinados grupos.

Se refirió también a una clínica jurídica de interés público, resonante en los años noventa: se ganó la causa *Freddo*, una empresa de posición dominante en el mercado de las heladerías, que solo incorporaba varones. El reclamo se realizó desde la Universidad, junto con una asociación de mujeres. Carrasco mencionó este caso como ejemplo en el que se puede llegar a un litigio por la vulneración del derecho al trabajo. Las controversias que mencionó fueron muy interesantes para apreciar los argumentos esgrimidos por unos y otros: las mujeres entendían que, al buscar una edad promedio en

la que suele haber una alta incidencia de embarazos, quedaban descartadas; mientras que la empresa argumentó que trataba de protegerlas, pues de ser seleccionadas para trabajar en sus locales deberían cumplir, por fuerza, un horario de nocturnidad. La pregunta de las feministas participantes en el amparo fue entonces: “¿Y las enfermeras?”.

Para Carrasco, el derecho al trabajo enfrenta muchas vicisitudes, todos los DESCs en general, y existen muchas herramientas para litigar por eso.

Más precisamente, sostuvo que, si el Estado no protege a las ER, se corre un riesgo grande, pues podrían perderse fuentes de trabajo productivo con un alto nivel de aprendizaje y de capital social ya generado por los mismos trabajadores; es decir, de las personas que tienen el “saber cómo”. Indudablemente, para el expositor, “esta es la deuda pendiente”. Propuso, entonces, calcular cuál sería la inversión presupuestaria que se necesitaría para consolidar al conjunto de las ER.

En acuerdo con las exposiciones de Eduardo Murúa y del juez Rodríguez Brunengo, sostuvo que las ER constituyen una forma de trabajo popular sin respuestas estatales significativas, con ausencia de políticas públicas para el sector, apertura de las importaciones, sin acceso al crédito y en riesgo mayor por el aumento tarifario.

El expositor se preguntó, entonces, por cuáles serían las puertas a golpear, y señaló que en los tres poderes hay organismos específicos, como INAES, un organismo que puede ser perfectible. De ese modo mencionó al Programa de Formación e Inclusión para el Trabajo (FIT) del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires, al que calificó como un programa “con más sombras que luces”, dados los reparos que genera. Básicamente, este consiste en otorgar un monto mensual a la persona que asiste a capacitarse y el mismo monto se le entrega a la entidad formadora, pero no existe un seguimiento de ese proceso.

En su perspectiva, puede recurrirse al Poder Ejecutivo, al Legislativo, a nivel nacional y de la ciudad, y al Judicial, atendiendo a la posibilidad de judicialización de los DESC, así como a la Defensoría del Pueblo y a Sociedad Civil, mediante acciones de incidencia y de visibilización de la problemática de las ER.

Finalmente, mencionó e identificó cuatro proyectos con estado parlamentario referidos a la coyuntura del excesivo aumento de tarifas para las ER y la importancia de trabajar para impulsarlos a nivel nacional y de la CABA.



Encuentro Participativo PIUBAMAS

MARGINACIONES SOCIALES Y HÁBITAT POPULAR

Miércoles 9 de noviembre 15:30 a 19:30 hs.

Facultad de Ciencias Sociales
Santiago del Estero 1029
Aula 300

Mesa de apertura:

Elena Liberatori
Paula Penacca
Eduardo Reese

Villas y asentamientos

Regularización dominial

**Hoteles, pensiones
inquilinos
casas tomadas y desalojos**



PIUBAMAS

PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE LA UBA
SOBRE MARGINACIONES SOCIALES



Síntesis del Segundo Encuentro Participativo: Hábitat y Vivienda

SANDRA INÉS SÁNCHEZ^{1,2,3}

El Encuentro tuvo lugar el 9 de noviembre de 2016 en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. La apertura estuvo a cargo de la magíster Paula Senejko, directora de Articulación Institucional e Interdisciplinaria, y del doctor Aníbal Cofone, secretario de Investigaciones de la Universidad de Buenos Aires.

En su presentación de bienvenida al encuentro, Cofone señaló que buena parte de la solución a los problemas del mundo real surgen de la combinación de disciplinas. De acuerdo con esa perspectiva, que refleja la posición del PIUBAMAS, en la mesa inaugural del encuentro participativo, los expositores y las expositoras invitados representaron a diferentes disciplinas del mundo académico, pero también al Poder Legislativo y Judicial.

El encuentro se organizó en dos instancias, una primera instancia de mesa de conferencias; y la segunda, de mesas de debate en torno a los siguientes ejes: Hoteles, pensiones, inquilinatos, casas tomadas y desalojos; Regularización dominial; y Villas y asentamientos.

Los conferencistas fueron:

- 1) Elena Liberatori. Jueza titular del Juzgado Contencioso, Administrativo y Tributario N° 4 de la Ciudad de Buenos Aires.
- 2) Paula Penacca. Legisladora porteña por el Frente para la Victoria;

1. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Instituto Superior de Urbanismo (ISU). Buenos Aires, Argentina.

2. CONICET. Buenos Aires, Argentina.

3. Universidad Abierta Interamericana, Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo. Buenos Aires, Argentina.

- 3) Eduardo Reese. Arquitecto, especialista en Planificación y Gestión Urbana, docente titular en grado y posgrado.
- 4) Sandra I. Sánchez. Doctora de la Universidad de Buenos Aires con especialidad en Teoría e Historia de las Artes (FFyL), arquitecta (FADU/UBA). Investigadora del CONICET, Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente de la FADU/UBA. Integrante del PIUBAMAS.

El encuentro contó con la presencia de 90 personas inscriptas que habían recibido el Documento de Base con anterioridad.

1. DOCUMENTO DE BASE: HÁBITAT Y VIVIENDA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Introducción

La Ciudad de Buenos Aires no ha variado sustancialmente su población desde el año 1947. Según el último censo nacional del año 2010, cuenta con 2.839.151 habitantes. Puede afirmarse en líneas generales, que cerca de 500.000 viven en condiciones habitacionales deficitarias, por necesidades específicas de vivienda o por carencia de servicios, precariedad de las construcciones o hacinamiento.⁴ Parte de esa población habita en el 4,8% de las viviendas de la ciudad, que está formada por hoteles, pensiones, inquilinatos, conventillos y construcciones no destinadas a vivienda,⁵ y un 6%, en villas y asentamientos precarios.⁶

Según el último censo de la ciudad, aproximadamente unas 800 personas se encuentran en situación de calle y conforman una población que se ha mantenido estable durante los últimos seis años. La ONG Médicos del Mundo asegura que ascienden a más de 16.000, si se considera a toda la población que reside en los paradores y hogares, a los que cuentan con subsidios habitacionales y a los que se encuentran en riesgo de desalojo.

La problemática habitacional actual en la Ciudad de Buenos Aires gira en torno a dos fenómenos: la “precariedad” y los “desalojos”, en un contexto que, desde mediados de la década del ochenta, se sigue concibiendo en “emergencia habitacional”. La cuestión habitacional puede resumirse en una constelación de fenómenos interrelacionados, a saber:

4. El 10,9% de los hogares presentan hacinamiento; y un 1,6%, hacinamiento crítico.

5. Y que involucra un total de 4,6% de hogares.

6. Asciende a un total de 275.000 personas. El 80% de las villas y asentamientos se localiza en el sur de la ciudad.

- El alto costo de la estadía en hoteles, pensiones e inquilinatos que oscila entre 4500 y 9000 pesos por mes por pieza con baño y cocina compartidos y hace que habiten bajo un régimen de alquiler encubierto familias enteras que no tienen posibilidades de alcanzar un alquiler formal debido a la imposibilidad de obtener una garantía inmobiliaria, en un marco de total desregulación institucional.
- Una política de expulsión de los sectores con menos recursos que habitan estos tipos habitacionales debido a la presión inmobiliaria.
- La ausencia de propuestas institucionales frente a los desalojos masivos y la “situación de calle” más allá de las tres operatorias vigentes que se han instalado como el núcleo central de la política institucional: el subsidio habitacional, con un máximo de seis cuotas mensuales y consecutivas de \$1800 (que no llegan a cubrir los costos de estadía mensual en hoteles, pensiones e inquilinatos); los dispositivos institucionales de emergencia como los paradores nocturnos y hogares; y la Ley 341 de créditos para vivienda bajo modalidad autogestionaria a personas individuales o conformadas en cooperativas.
- Las leyes 4036 y 4042, que a partir del año 2012 introdujeron criterios aún más restrictivos respecto del alcance de la política social del GCBA con efectos directos sobre la cuestión habitacional, a la vez que una serie de fallos del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de la CABA basándose en la normativa mencionada inauguraron sentencias con mayores limitaciones al derecho a la vivienda.”

Consideraciones

El subsidio habitacional no resuelve la situación definitiva ni coyuntural de las personas que quedan en “situación de calle” con motivo de los desalojos. Solo garantiza el negociado de los establecimientos que lucran con dichas personas. Los subsidios terminan siendo un “paliativo” que “encierra” al destinatario, lo obligan a permanecer en una deficiente situación habitacional, lo expulsan mayormente fuera del casco urbano, lo invalidan de la percepción de otro futuro subsidio habitacional. Cabe aclarar que, desde hace un tiempo, se encontraba hasta fines del año 2016 fuera de práctica la posibilidad de la percepción del monto total (un solo pago). Los amparos judiciales por interrupción de este beneficio social evidencian, además, la ineficacia de su propósito.

En cuanto a los paradores nocturnos, inmovilizan a las personas que se alojan en ellos. Los mismos, deben hacer filas desde horas tempranas de la tarde para lograr ingresar a la noche, limitándolos en el desarrollo de su vida personal y laboral.

El sistema de Hogares que divide a los grupos familiares, con sus regímenes de convivencia y horarios de ingreso y salida, dificulta la inclusión laboral de las mujeres, generalmente a cargo del grupo familiar.

La Ley 341 está prácticamente desfinanciada y desmantelada. Las pocas cooperativas de vivienda que aún subsisten bajo su operatoria presentan situaciones disímiles, que se dividen entre aquellas que tienen los fondos de su crédito totalmente congelados por el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), y otras (la minoría) que todavía siguen construyendo, con trabas administrativas de índole diversa interpuestas por aquel ente estatal.

Por su parte, las leyes 4036 y 4042 excluyeron de la atención a aquellos miembros de la población que carecen de personas a su cargo.

A fines del 2015, con la asunción del nuevo gobierno, se inició un proceso de concentración del poder político que se vio reforzado con nuevas alianzas en el ámbito de la Legislatura y en la Cámara de Diputados afianzando los lineamientos de las políticas públicas urbanas mencionadas, que prolongan los infortunios ya enunciados.

En el escenario actual, con la sanción de la Ley “Agencia de Bienes Sociedad del Estado” (Ley 5558) destinada a llevar políticas de fomento al “emprendedorismo, la innovación y las industrias creativas” y a darle la libre disposición de los inmuebles de la CABA que quedan fuera de la jurisdicción de las corporaciones Antiguo Puerto Madero y Buenos Aires Sur; el inicio de los procesos de urbanización de algunas villas (Villa 31 y 31 bis, barrio Fraga, Villa 20 y Villa Olímpica); y la reformulación de los instrumentos de planificación urbana por excelencia (el *Plan Urbano Ambiental* y el *Código Urbanístico*), la cuestión habitacional está cobrando una centralidad que fue progresivamente imponiéndose en la agenda pública desde fines de la década del noventa.

Ejes propuestos para el debate

Por estos motivos, se proponen los siguientes ejes de debate: desalojos masivos, subsidios habitacionales, y alquileres en pensiones, hoteles e inquilinatos.

En líneas generales se propone la reflexión sobre las siguientes ideas:

- Suspensión de los desalojos masivos;
- Aplicación de protocolo de desalojo en los casos de desalojos judiciales;
- Generación de nuevos instrumentos de gestión para lograr soluciones habitacionales definitivas tanto a título individual como colectivo, con reconocimiento de los organismos del Estado;

- Puesta a disposición de los remanentes de tierras públicas e inmuebles ociosos de propiedad del Estado local para soluciones habitacionales;
- Mecanismos idóneos para el control y regulación de condiciones edilicias, de habitabilidad y tarifarias en hoteles, pensiones e inquilinatos;
- Condiciones de los dispositivos institucionales de emergencia como los paradores y hogares;
- Urbanización de villas y la ley de urbanización de la villa 20;
- Los procesos de urbanización de las Villas 31, 31 bis, Villa 20 y Villa Fraga.

Se propone debatir sobre las necesidades y propuestas de las diferentes organizaciones sociales que luchan por el derecho a la vivienda en la ciudad y sobre los instrumentos legislativos y normativos vigentes o que, presentados desde diferentes sectores, grupos, organizaciones sociales y políticas u organismos, alcanzaron o perdieron estado legislativo.

A la vez, se aspira a construir un espacio de intercambio, de búsqueda de consenso y de explicitación de los disensos con los actores relevantes de los diferentes poderes del Estado local (Poder Ejecutivo, Legislatura Porteña, Poder Judicial y Defensoría del Pueblo) con el fin de producir una agenda de reformas institucionales consistente, capaz de encarar soluciones sostenibles de las demandas sociales.

2. RELATORÍA DE LAS EXPOSICIONES

Exposición de Sandra Inés Sánchez

En esta conferencia se abordaron las problemáticas habitacionales actuales desde la reciente gestión de Horacio Rodríguez Larreta como jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que se enmarcan en la sanción de la ley 5558, que crea la “Agencia de Bienes Sociedad del Estado” (ABSE): los comienzos de la construcción de la Villa Olímpica; el plan de inversión de 7069 millones en diferentes “líneas de acción” para cinco villas de la ciudad (villas 31-31 bis, 20, Rodrigo Bueno, Lamadrid y Playón de Chacarita); la creación del Paseo del Bajo y del Distrito Joven; la reforma de los instrumentos de planificación urbana, el Código de Planeamiento y el Código Urbanístico.

Señaló que cada “proceso de urbanización” o de “reurbanización” de cada villa está centrado en una serie de negocios inmobiliarios y en la venta de tierras públicas. Se destacó que, frente a la velocidad e intensidad de los

cambios y proyectos que se van a introducir, una serie de eventos demuestran las acciones de resistencia por parte de organizaciones sociales, políticas y de la academia: los encuentros intercomunales (tres), el acuerdo de urbanización de las villas y el primer encuentro de todas las mesas de urbanización de las villas de la ciudad.

Se refirió al retorno a los desalojos masivos y a los subsidios habitacionales que finalmente subsidian a los que negocian con ese tipo de alquileres encubiertos, que además son desregulados, y que involucran a los que pagan los alquileres más caros por vivir en las peores condiciones. Alertó también sobre la situación histórica de otras supuestas soluciones habitacionales, como los paradores y hogares, que son otros mecanismos de segregación y marginación social.

En líneas generales, propuso con esta presentación la reflexión sobre las siguientes ideas:

- Suspensión de los desalojos masivos;
- Aplicación de protocolos de desalojo en los casos de desalojos judiciales;
- Generación de nuevos instrumentos de gestión para lograr soluciones habitacionales definitivas tanto a título individual como colectivo, con reconocimiento de los organismos del Estado;
- Explorar la puesta a disposición de los remanentes de tierras públicas e inmuebles ociosos de propiedad del Estado local para soluciones habitacionales;
- Explorar mecanismos idóneos para el control y regulación de condiciones edilicias, de habitabilidad y tarifarias en hoteles, pensiones e inquilinatos;
- Analizar las condiciones de los dispositivos institucionales de emergencia como los paradores y hogares;
- Analizar el acuerdo sobre urbanización de villas y la ley de urbanización de la villa 20;
- Analizar los procesos de urbanización de las villas 31, 31 bis, Villa 20 y Villa Fraga.

Propuso debatir sobre las necesidades y propuestas de las diferentes organizaciones sociales que luchan por el derecho a la vivienda en la ciudad y sobre los instrumentos legislativos y normativos vigentes o que, presentados desde diferentes sectores, grupos, organizaciones sociales y políticas u organismos, alcanzaron o perdieron estado legislativo.

Exposición de Paula Penacca

En base a las exposiciones anteriores, Penacca señaló que desde el partido se han construido también colectivamente análisis sobre la situación en la Ciudad de Buenos Aires en relación a la vivienda, la situación de crisis habitacional en sus diferentes aspectos, y las posibilidades de construir diagnósticos también en cuanto a la falta de información que es continua y constante e intencionada de parte del gobierno de la ciudad. Un caso destacado es el tema de las personas en “situación de calle”, que desde la creación de la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP) se evidenció como un problema, cuyas cifras oficiales están siendo muy discutidas.

Destacó la vocación y la elección de construir respuestas a las problemáticas habitacionales desde la organización popular, con discusiones desde espacios, que como el de las jornadas, proponen la construcción del hábitat popular, junto con el enfrentamiento a las marginaciones que se construyen desde las políticas que lleva el macrismo en la ciudad.

Propuso entonces compartir algunas reflexiones, sobre algunas situaciones nuevas en la política urbana de gobierno que plantean nuevos desafíos. Señala como constante la alianza de quienes gobiernan con los grandes inversores inmobiliarios, en el marco de cuya alianza llevan adelante la gestión de gobierno sin demasiados obstáculos y sin pensar en los sectores que por supuesto no entran en la mirada de los inversores inmobiliarios. Entre las novedades que impuso Rodríguez Larreta en esta nueva gestión, se destaca la construcción de un imaginario de Estado súper activo. Contrariamente con lo que había sucedido hasta el momento con Macri, recuperó sus declaraciones en relación a un tema paradigmático como la urbanización de villas y asentamientos, cuando llegó a proponer una convocatoria a votación y plebiscito para ver si los ciudadanos querían invertir en su urbanización. En este sentido, una de las novedades introducidas por Larreta, incluso con algún costo político en algún sector de sus votantes, fue su anuncio de urbanización de la Villa 31, como un nuevo desafío.

El mismo modelo que propone que la ciudad tiene que tener un continuo desarrollo urbano, con proyectos que se llevan adelante en el sur de la ciudad, como la Villa Olímpica, o la creación de los distritos en la Boca o en Parque Patricios, se sostiene discursivamente con discursos sobre el desarrollo de la zona sur de la ciudad, cuyo abandono y procesos de tugurización y de desmejora paradójicamente están relacionados al abandono del Estado. También se instaló con el gobierno de Larreta una nueva modalidad que pone la participación como un valor central, si bien muchas veces esa participación, no termina siendo real. Esta participación que se promueve

constituye un marketing de la participación, es una participación a través de las redes sociales, una participación de alguna manera despolitizada, que deja fuera la expresión de amplios sectores de vecinos y vecinas de esta ciudad, como a ellos les gusta llamar, que deciden organizarse políticamente y se nuclean a partir de ideas políticas y también son vecinos y vecinas y tienen derecho a participar. Entonces esa ficción de participación también genera nuevas problemáticas, pues cuando los proyectos llegan a la Legislatura, parecerían contar con toda la legitimidad social como para ni siquiera necesitar ser votados o aprobados. De esta manera se da lugar a una doble vara de medición en el censo, por haber contado con estos procesos participativos concebidos como una forma de generación de censo automático. A su entender, estas cuestiones representan algunas situaciones laberínticas en las que nos vimos muchas veces durante este año, encerrados y que nos plantea nuevos desafíos.

Otra cuestión es el presupuesto asignado para la ciudad, que si bien ha disminuido en relación a los años anteriores, y por el contrario es un presupuesto abultado, se ha elaborado desde una lógica de endeudamiento. La ejecución de las partidas presupuestarias se señalan como otra dimensión de estas cuestiones, cuyo caso más claro es el RECUP-Boca, el programa de recuperación de la Boca, que hace seis presupuestos plantean las mismas direcciones y partidas presupuestarias asignadas para hacer obras que nunca se terminan.

Hizo un llamamiento a poner la lupa en otro lado, pues este gobierno volvió a proponer un modelo de Estado constructor o por lo menos eso dice. Señala que años atrás el gobierno proponía un Estado promotor y no constructor, en donde cada habitante tenía que encontrar las soluciones de manera individual respecto de su propia a la problemática de la vivienda, y entonces el Estado tenía que promocionar que eso sucediera.

Señaló que en este escenario, una cuestión para tener en cuenta y para no perder de vista, es entonces la reflexión sobre la calidad de la vivienda popular. Recordó que en la ciudad, con la mala calidad constructiva y la falta de mantenimiento de los complejos habitacionales ha habido hasta pérdidas de vidas humanas, como fue el caso del conjunto de Villa Soldati donde fallecieron dos chicos por caerse por una baranda. Propuso reflexionar sobre nuevas formas organizativas destinadas a la construcción y al control de las calidades constructivas para prevenir que las viviendas que se produzcan a futuro no sean viviendas de segunda para ciudadanos de segunda, que es un poco lo que viene imponiendo el macrismo en la Ciudad de Buenos Aires. También propuso reflexionar acerca de que las propuestas generadas no son para los ciudadanos de los sectores más vulnerables.

La pérdida de espacios verdes por habitante es para Penacca otro tema relevante en la ciudad pues es sabido que van disminuyendo año a año, y que están lejos de los requerimientos que plantea la Organización Mundial de la Salud. Sin embargo planteó que hay muchísimas propuestas de crecimiento de espacios verdes, de la famosa ciudad verde que tiene que ver desde las bici-sendas hasta pensar que puede viajar un perro en el subte, pero en donde la calidad de vida sigue estando solamente vinculada a lo estético, a “poner linda” la ciudad, como si eso per se que la gente viva mejor, que pueda cumplir sus derechos, mejorar el espacio donde habita y disfrutar la ciudad, con la generación de espacios de esparcimiento, o espacios de encuentro en el espacio público. Considera esto también como otro nuevo desafío; pensar si vamos a seguir avanzando hacia una lógica de ciudades disociadas, donde hay islas (distritos), o si pensamos como realmente podemos mejorar esto a través de la participación y a través de la descentralización, desde una la lógica de ciudades más integradas en donde cada barrio tenga su centro comercial, su centro productivo, su espacio verde impecable.

Planteó como un desafío alcanzar una propuesta contenedora de todos los ciudadanos, que garantice el derecho del acceso a la vivienda digna a los sectores más vulnerables, pero también que se construya discursivamente para poder incidir en la construcción de política pública.

Finalmente planteó como una deuda histórica la integración urbana, que es un problema de todos los ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires, pues señaló que en una ciudad nunca se vivirá bien sin no se aborda el tema de la integración urbana.

Exposición de Elena Liberatori

En su conferencia, la expositora se ocupó de las situaciones cotidianas que se presentan en los expedientes tratados en su juzgado recientemente y en perspectiva histórica. Señaló que no existe ninguna de las problemáticas habitacionales que se mencionaron en la primera exposición que no formen parte de algún expediente judicial, pues todas ellas, que tienen que ver con el acceso al hábitat y a la vivienda justa, se cursan a través de amparos, sea por los subsidios habitacionales, para que aumenten el monto porque no resultan suficientes para afrontar económicamente una salida habitacional provisional o debido al mal estado y las pésimas condiciones de los paradores y hoteles de la ciudad.

Ella misma señaló la existencia de un amparo en el año 2016 para que se respetara la ley que propone el relevamiento anual de las personas “en situación de calle” o en riesgo de estarlo, y sobre “el famoso número de los

ochocientos que dice Rodríguez Larreta pero que puertas para adentro y no tan puertas para adentro sabemos que son unos cuantos miles más”.

Mencionó que han detectado también, inclusive por parte de su “equipo de trabajo”, las erradas modalidades de abordaje de “estas realidades”. En ese sentido manifestó que el último relevamiento fue una noche del mes de abril de 2016, y versó sobre “unos cuestionarios en donde a estas personas se las irrumpe o se entromete... con estas personas”, consultándoles invasivamente sobre “su estado de salud” a personas que solo por estar viviendo en la calle, padecen un estado de salud que no es el ideal. Finalmente, señaló que hay que pensar “de qué otra manera realizar el mentado relevamiento anual de la ley sobre todo para generar una información útil para luego establecer políticas públicas tal como lo establece dicha ley”.

Otro aspecto en relación con la especulación inmobiliaria fue desarrollado puntualmente con respecto al amparo presentado a principios del 2016 por el Observatorio de los Derechos a la Ciudad con motivo de una resolución ministerial creando el Foro de Desarrollo Urbano por el cual se convoca por el Gobierno de la CABA a que participen con propuestas y anteproyectos legislativos en aras del futuro Código de Urbanismo y de Edificación, a sectores “referentes de las desarrolladoras inmobiliarias más grandes de la Argentina, también contratistas de la ciudad, muchos de ellos representantes a su vez de los sectores económicos más pudientes de la Argentina e incluso del mundo”.

Puntualizó que “en ese foro de desarrollo urbano, por ejemplo, hay un representante del estudio de sir Norman Foster, un arquitecto de reconocido nivel mundial”. Concluyó indicando que “quienes promueven ese amparo, es la otra parte, la otra gente a la que no se la tiene en cuenta para esto, y que reclama una vía de participación según lo establecido muy claramente por la ley 2930”, una participación efectiva y oportuna antes de que quede definido el nuevo Código Urbanístico sin esa participación de toda la ciudadanía en su amplio espectro, porque “lo que se está trabajando en ese amparo es el diseño de la ciudad que todos queremos, ¡a la que anhelamos!”.

Respecto de la Comuna 8, trató el caso de los reclamos del centro de salud Cecilia Grierson, en Lugano, que es una reivindicación histórica del barrio que se remonta a una ordenanza de los años ochenta, y que culminó recientemente en “una nueva ley en la legislatura en la que increíblemente se disminuyeron las camas del futuro hospital”.

En cuanto a las villas, afirmó que han participado en una reivindicación histórica en el barrio vulnerado “Rodrigo Bueno” de Costanera Sur, para que en ese momento se los reconociera como tal. Ello ocurrió en la sentencia de 2011 por la cual se ordenó la urbanización. Los vecinos tuvieron también una participación activa en los procedimientos electorales en el marco de la

ley 148 para la designación de los delegados que son así “los interlocutores legitimados a la hora de interactuar con el gobierno”.

Hizo mención a los “cambios de vientos políticos”, en ese sentido relató que la primera sentencia de urbanización fue del año 2011, ya mencionada, mereció por parte del actual Jefe de Gobierno de la CABA –entonces Jefe de Gabinete–, Horacio Rodríguez Larreta, la calificación de “disparate”, “cinco años después, los tiempos cambian y los disparates parece que se van a implementar”.

Alertó sobre los procesos de valorización de la tierra y el aumento de cargas impositivas para los habitantes de los barrios vulnerados el día que se haya cumplido con la urbanización y que no podrán afrontar una vez si es que en esas leyes de urbanización no se incluyen cláusulas sociales del tipo de exenciones impositivas, subsidios, tarifas sociales, etc.

Trató sobre el problema de la reasignación de partidas presupuestarias y la importancia de que se modifique la ley presupuestaria anual, para atribuir responsabilidades personales a los funcionarios que no cumplan con la ejecución presupuestaria de las partidas sociales o las subejecuten en determinados parámetros. Al respecto, ha habido un proyecto legislativo en la Ciudad por parte de la Legisladora María Rachid para establecer la intangibilidad de las partidas presupuestarias sociales. Obviamente no ha merecido tratamiento legislativo alguno.

Finalmente, trató sobre los procesos de gentrificación, sobre la valorización del suelo y los “procesos de apropiación cultural dirigidos por el mercado y con efecto sobre la atracción de clases medias en ascenso”. Al respecto, el tribunal cuenta con la participación de la antropóloga Lucía Guaimas quien durante todo el año 2016 realizó un curso sobre urbanismo social para la gente del propio Juzgado, en base a un seminario de posgrado realizado en la UNAV, permitiendo así interiorizarse, entre otros aspectos, sobre procesos de apropiación de la renta de la tierra por parte de privados proveniente de esfuerzos colectivos, la problemática del déficit habitacional, diferentes proyectos de construcción de vivienda social, etc., y acercando autores como Harvey que permite analizar las implicancias del urbanismo en la distribución del ingreso, entre otras cuestiones.

Concluyó con que la asignación de partidas presupuestarias destinadas a las problemáticas habitacionales resulta fundamental: “vamos avanzando despacito y de vez en cuando la billetera del gobierno se abre, y la billetera del gobierno la tiene la Legislatura; es el rol principal que tiene la Legislatura” a la hora de destinar los fondos para las realizaciones.

Exposición de Eduardo Reese

El expositor señala que preparar esta conferencia le implicó un desafío, el de plantear el complicado vínculo entre “marginación” y “procesos territoriales complejos”, como la pobreza y la cuestión habitacional. Advirtió, inicialmente, sobre su corrimiento de la CABA, y planteó algunos ejes de discusión de la investigación y de la política acerca de cuáles son los desafíos en el próximo tiempo, desde la sustancia misma del conflicto, pues, en su lectura, lo que se está discutiendo es “un conflicto de apropiación de la ciudad”.

Señaló que los conflictos de acceso a la tierra son de una enorme trascendencia por distintos factores: a) por la gravedad y la importancia del conflicto (dado que un tercio de la población tiene problemas graves de acceso al hábitat; b) por su antigüedad (si se toma en cuenta la huelga de inquilinos de 1907); y c) porque los conflictos de acceso al hábitat digno expresan un conjunto de vulneraciones a los derechos humanos (laborales, sociales, de discriminación, de inclusión). Según su perspectiva, el hábitat indigno condensaría entonces un conjunto muy vasto de vulneraciones de derechos. Es un tema nodal de la problemática argentina, enorme y persistente.

La inaccesibilidad a un hábitat digno expresa fundamentalmente los niveles de la desigualdad. Es un problema de desigualdad y de precariedad, que consolida las condiciones de un sector social subalterno a los intereses de los sectores dominantes.

Esto se explica en función de una combinación entre un conjunto de características enormemente problemáticas en los mecanismos de funcionamiento de los mercados del suelo y la inadecuación de un conjunto de políticas.

En este sentido, interpretó el problema de hábitat como la combinación entre los distintos dispositivos del mercado inmobiliario en un contexto contracultural, pues se parte de una interpretación esencial: “si el estado se mete, todo es peor...”.

La lucha se presenta entonces desde la confrontación a un conjunto muy complicado de falsedades. Se puede plantear un origen en el nuevo Código Civil que garantiza solo los derechos de los propietarios ricos. Cuando una construcción cultural se vincula a una construcción jurídica, se consolida ese criterio de desigualdad.

Detalló además el funcionamiento del mercado, que solo invierte en los lugares donde tiene demanda, cualifica el suelo de manera diferencial, y por lo tanto, valoriza el suelo de manera diferencial y segrega.

Señaló que hay que regular el funcionamiento del mercado a partir de la intervención que el Estado debería hacer sobre este con políticas activas. Refutó el concepto de que hay mercado bueno y mercado malo, pues el

mercado funciona siempre de la misma manera y está regido siempre por las mismas leyes.

Finalmente, remitió a un trabajo desarrollado en el contexto del CELS (en ese momento, en prensa), en el que, a través del análisis de la estadística pública del Gobierno de la CABA, es posible deducir que “si desde el 2003 al 2015, el GCABA hubiese cobrado plusvalía diferenciada en aquellas edificaciones suntuosas tanto del sector vivienda como el terciario, hubiese recaudado hasta este momento cerca de 600.000.000 de dólares”. De lo que se deduce que el problema central es quién carga con los costos y con los beneficios de la ciudad; dos cuestiones clave: la de la plusvalía y también la de la distribución de la carga impositiva del mercado inmobiliario, que debe ser equitativa.

3. RELATORÍA DE LOS DEBATES

Relatoría del debate en la mesa: Hoteles, pensiones, inquilinatos, casas tomadas y desalojos (Coordinación: Sandra Inés Sánchez)

Se analizaron las diferentes problemáticas habitacionales no solo respecto de la ciudad, sino también a nivel regional y nacional. El debate se focalizó en varios ejes: a) análisis del rol histórico de las organizaciones sociales en los reclamos habitacionales; en este sentido, se arribó al diagnóstico de que muchas organizaciones han sido absorbidas por partidos políticos de tal manera de que se diluyó su fuerza combativa; b) se destacó la importancia de volver a identificar a los actores políticos con quienes dialogar en el contexto de los reclamos y las luchas por el derecho a la vivienda; c) se señaló que las alianzas políticas son necesarias a los efectos de lograr impactar de manera más efectiva con la fuerza de los actores políticos; d) se propuso como alternativa a los foros creados por el gobierno (en particular aquellos que convocan a los especuladores inmobiliarios) la creación de una comisión de reforma urbana, como una suerte de contraforo y de agrupación que convoque a académicos, organizaciones sociales, políticas y civiles.

Relatoría del debate en la mesa: Regularización dominial (Coordinación: Claudia Fabiana Guebel y Fabiana Di Santo)

Se analizaron los múltiples aspectos de la “Ley Federal de Regularización Dominial de la Vivienda Familiar”, que obtuvo media sanción en la Cámara

de Diputados en el mes de septiembre del año 2015. Se destacó la importancia de la ley porque define instrumentos y herramientas para llevar adelante la regularización dominial, pero se advirtió también que la cuestión no redonda solamente en la obtención del título y la escritura de las viviendas en situación irregular, sino que esto tiene que ir acompañado de medidas que garanticen una correcta provisión de los servicios de infraestructura y del control de la calidad de las viviendas y de la urbanización. Que debe involucrar todos los aspectos territoriales y que los abordajes deben ser interdisciplinarios y según diferentes escalas jurisdiccionales, equitativas y equivalentes en cada uno de los municipios.

Además, se alertó no solo sobre el proceso de sanción de esta ley, que está en riesgo de perder su estado parlamentario, sino, además, sobre las futuras reglamentaciones que la harán operativa, y sobre el fundamental acompañamiento de las organizaciones sociales y de los propios involucrados para que se produzcan reales procesos participativos.

En este sentido, se trató el caso específico de Villa Soldati, donde existían necesidades previas de infraestructura que no fueron solucionadas pese a que se había arribado a una regularización dominial.

Relatoría del debate en la mesa: Villas y asentamientos (Coordinación: Adriana Clemente)

Se analizó el real efecto de los procesos de urbanización lanzados por el Estado local en el año 2016, bajo la gestión de Rodríguez Larreta. Se señaló que el impacto es bajo porque, más allá del proceso legislativo iniciado, la urbanización –o “reurbanización”– no es tal, porque no se han tomado las medidas estructurales necesarias, pues en todas estas villas los servicios de infraestructura son provisionales y precarios debido a su baja calidad e intensidad. Además, la calidad varía entre una villa y otra, donde nunca se ha atendido a los reclamos históricos de los habitantes.

Aun así, se destacó la importancia de la participación de las organizaciones sociales y políticas en los procesos de urbanización, pues esto genera, indefectiblemente, mejoras en los proyectos. En este sentido, la lucha histórica de la Mesa Activa de Urbanización de la villa 20 ha sido pionera y brindó las bases tanto para la elaboración de leyes ya sancionadas como para las que están en proceso de formulación.

Se reconoció que con la creación de la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión Social (SECHI), en 2011, y de la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS), se verificó una mayor presencia del Estado en los problemas de emergencia, aunque estos organismos adolecían de falta de coordinación y se superponían las incumbencias.

El ejemplo, dada su visibilidad, es el caso de Los Piletos, que, en tanto se esgrime como un logro de gobierno, en la práctica ha arrojado un saldo negativo.

En síntesis, se valora la ley, pero se advierte que la cuestión de la regularización de los títulos de propiedad ha sido una fachada para justificar el repliegue del Estado frente a las demás necesidades prioritarias que tienen que ver con un hábitat adecuado y con un abordaje integral del problema habitacional en las villas.

Se alertó finalmente sobre el tipo de intervenciones de regularización que recientemente se han llevado a cabo, que redundaron en situaciones conflictivas, porque no eran equitativas para todo el barrio ni el territorio y aumentaron los niveles de conflicto entre vecinos. En estos casos, la regularización terminó siendo, además, una estrategia “de fachada” porque no resolvía los requerimientos esenciales que se demandaban.

Fue protagonista también la Comuna 8 por la progresiva pérdida de espacio público, a la que se incorporaron el Parque Indoamericano y el Parque de la Ciudad.

Se destacó la labor del PIUBAMAS como un posible interlocutor y referente en un futuro mediano.



PARTE 3. ARTÍCULOS



CAMBIOS POLÍTICOS Y REGULARIZACIÓN DOMINIAL DE LA TIERRA

CLAUDIA FABIANA GUEBEL¹

1. En la reunión del PIUBAMAS del 9 de noviembre de 2016, se planteó una “mesa de debate de la regularización dominial”, dada la necesidad de pensar cómo impactaba el cambio político registrado a partir de 2015 en relación con las leyes y las políticas públicas habitacionales dirigidas a sectores populares.²

En la mesa participaron personas de adscripciones políticas opuestas, profesionales de diferentes disciplinas, actores sociales de colectivos populares.³ Se discutió el problema del cambio político en relación con la Ley Federal sobre Regularización Dominial (12/2015) que tiene media sanción por parte de la Cámara de Diputados y que, de no ser aprobada por la Cámara de Senadores, perdería estado parlamentario.

En esta ocasión, profundizaremos algunas cuestiones vinculadas al problema planteado en relación con la tierra y la vivienda de los sectores populares y la legislación: la regularización dominial y la ley federal.

1. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Departamento de Ciencias Antropológicas, e Instituto de Ciencias Antropológicas (ICA). Buenos Aires, Argentina.

2. Agradecemos fundamentalmente aquí a Roberto D. Perito, actual director general de Gestión Territorial del Municipio de Moreno; y a Miryam Denegri, actual directora de Consolidación Urbana y Dominial de Asentamientos, que trabajaron en el proyecto de ley mencionado durante su gestión en la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat, cuya participación en la mesa fue central, y que llevó a la escritura de este material.

3. Algunos/as de los participantes fueron: arquitectos, abogados, antropólogos, politólogos, trabajadores sociales, sociólogos; de la FSOC, de la FADU, de FFyL, del PIUBAMAS, de la Defensoría General de CABA, del Instituto Patria, de la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión de la CABA, del Centro de Estudios de Ciudad de la FSOC, del Municipio de Moreno, del Barrio Ramón Carrillo de la CABA, del Proyecto Eva Perón de Tigre... Esperamos no olvidarnos de algún/a participante.

2. Los sectores populares se encuentran con grandes problemas para el acceso “formal/legal” a la tierra y a la vivienda rural y/o urbana, dado que están reguladas por los intereses del mercado. Por otra parte, las políticas públicas de construcción de vivienda social no dan abasto (o a tiempo) para cubrir las necesidades sociales, y la función social de la propiedad no está contemplada jurídicamente, lo que equivale a decir que no hay una política sobre el suelo para sectores de menores recursos.

Dichos sectores acceden de modo informal a una tierra que está “vacía” (ociosa, o insalubre, o marginal, o aparentemente abandonada), ya sea fiscal o privada, y se la “usa” (“ocupa”, “usurpa”). Puede ser una tierra (por ejemplo, terrenos de los ferrocarriles, debajo de un puente, a la vera del riachuelo, de una quema...) o una vivienda (“casa tomada”). El cómo se accede puede estar mediado por un “puntero político” que habilita o abre ese espacio o, en cambio, puede mediar un contrato de alquiler o de compraventa informal.

El “uso de este espacio” determina “posesión”, pero no da “derechos” (jurídicos) sobre él; es decir, no es “propiedad”.⁴ El paso de esa tenencia informal a una a una formal o legal es el problema de la regularización dominial.

Esta situación de informalidad genera otra, de incertidumbre jurídica para la población; pues, según las políticas públicas del gobierno a cargo, pueden dirigirse a regularización de la situación o, en cambio, generar una política de desalojo y expulsión de los habitantes.

Las políticas públicas respecto del espacio público, fiscal, estatal son expresión de la voluntad política del Poder Ejecutivo y se expresan en leyes (aprobadas por el Poder Legislativo) que pueden ser reglamentadas o no (deben ser reglamentadas por el Poder Ejecutivo), puestas en marcha también por este último (con programas y unidades ejecutoras) y monitoreadas por el Poder Judicial.⁵

Según sea la “voluntad política”⁶ o los “intereses que represente” el Poder Ejecutivo, estas políticas pueden dirigirse a destinar terrenos fiscales para una función social, para mejorar las condiciones de habitabilidad de la población más afectada con políticas de regularización urbana y del espacio

4. Esta sutil distinción en relación con el espacio y su uso es sugerida en un artículo de Bohannan (1963: 101-111).

5. Sobre políticas públicas, y la relación Estado y política, lo hemos abordado anteriormente en Guebel (1997: 88-97).

6. El término “voluntad política” es una “categoría nativa”; es decir que es un término empleado por los actores que participan del proceso político. A su vez, el sociólogo Max Weber plantea que el “poder” es la posibilidad de imponer “la voluntad” en una relación social; y cuando se refiere a la “política”, señala que es la aspiración a participar en el poder o en la distribución del poder dentro de un Estado. Weber (1980) y Weber (1994).

(urbanización), junto con una regularización dominial (títulos de propiedad)⁷ de la vivienda o de la tierra o, en cambio, pueden transformar ese espacio público en una mercancía, y vender tierras públicas a privados, lo cual favorece negocios inmobiliarios, como está sucediendo con el nuevo Código de Planeamiento Urbano en la Ciudad de Buenos Aires o con los cambios de legislación a nivel nacional. Ya sea pasando por el Congreso o actuando a través de decretos del Poder Ejecutivo.

En la Mesa de Regularización Dominial mencionada, se planteó una gran preocupación respecto del cambio político y de voluntad política y su incidencia en la Ley Federal de Regularización Dominial, un proyecto del gobierno anterior que contaba con media sanción de Diputados y que fuera el resultado del trabajo de la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat.

Retomaremos algunas de las cuestiones que fueron planteadas, dado que enmarcan y explican la discusión y relevancia del problema de la regularización dominial.

Como antecedente respecto de las políticas de regularización dominial está la ley 24.374/94 (Ley Pierra), que es una ley nacional. En su artículo 1 plantea que: “Gozarán de los beneficios de esta ley los ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años con anterioridad al 1 de enero de 1992, y su causa lícita, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente, y reúnan las características previstas en la reglamentación”. La ley 24.374/94 instituyó un mecanismo de regularización dominial en virtud del cual sus beneficiarios podrían acceder a un instrumento válido y suficiente para acreditar la titularidad del derecho real de dominio del inmueble que poseían. El 29 de octubre de 2003 se sancionó la ley 25.797, que sustituyó el art. 8 de la norma mencionada anteriormente que establece que la inscripción registral se convertirá de pleno derecho en dominio perfecto, transcurrido el plazo de diez años contados a partir de su registración, y que deja librada a las reglamentaciones locales la forma en que los beneficiarios obtendrían la escritura o título de dominio.

Esta normativa, si bien es un antecedente y continúa siendo efectiva, tiene dificultades para su implementación en términos administrativos y políticos, dado que, según profesionales que participaron de la mesa, y que comentaron que habían trabajado en el proyecto de ley: “estuvimos trabajando 10 años,

7. “La ilegalidad/irregularidad/informalidad implica dos formas de transgresiones: respecto a los aspectos dominiales y al proceso de urbanización. La primera se basa en la falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler); la segunda, en el incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad” (Clichevsky, Nora, 2009). Disponible en: https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/13034/08_04_Clichevsky.pdf

y eso se visibiliza en la Ley de Regularización Dominial. Las dificultades administrativas, financieras de la Ley Pierri. Había trámites que les llevaban, 5, 6 años para regularizar". Además, la Ley Pierri no se aplicaba en todas las provincias. Habían trabajado en otra ley nacional, más moderna y flexible en su adecuación administrativa, para cada uno de los niveles públicos; es decir, más aplicable.

En los hechos, para la regularización dominial se precisa voluntad política de los gobernantes, pues para su implementación no solo participa el Estado nacional, sino el provincial y el municipal. Hay que coordinar con los tres organismos ejecutivos.

En la Ciudad de Buenos Aires, la Ley Pierri no se aplica, pero está vigente, y reglamentada.⁸

Otro antecedente de esta ley de diciembre de 2015 es la ley provincial 14449/2012 o "Ley de Acceso Justo al Hábitat" de la provincia de Buenos Aires, que fue reglamentada en diciembre de 2013.⁹

Según los mismos expositores, "La ley 14.449 se logró por la voluntad política del Ejecutivo con coordinación con la Legislatura, su reglamentación y con peso de la organización social y la participación de la población, movilización por los barrios".

La participación fue fundamental, dado que, como señalaba una especialista en el tema (con posterioridad a la mesa):¹⁰ "hubo gran resistencia para el tratamiento y aprobación de esta ley 14.449 de la provincia de Buenos Aires porque tocaba muchísimos intereses".

El decreto reglamentario 1062/2013, de la ley 14.449 "Promoción del derecho a la Vivienda y a un hábitat digno y sustentable", implica la creación del Programa de Lotes con Servicios con la finalidad de facilitar el acceso al suelo urbanizado de las familias bonaerenses.¹¹

De este modo, esta ley apuntaba a una doble función: el acceso a un suelo con función social, (interviniendo de este modo en el mercado de suelos) y una urbanización (servicios públicos). Eduardo Reese, un actor activo en la etapa de diseño y trabajo para que la ley 14.449, de Acceso Justo al Hábitat,

8. Según Clichevsky, en paralelo a la Ley Pierri, para el año 1994 se aprueba la Ley 24445/94 que modifica el Código Penal, y que determina que pueden ir presos los ocupantes de terrenos y viviendas. Y que se aplica en Ciudad de Buenos Aires, actualmente (Clichevsky, Nora, 2009).

9. El Congreso de la Provincia la aprobó y el Poder Ejecutivo provincial la reglamentó (la avala). Por lo tanto, entra en funcionamiento. Si una ley no está reglamentada, no está en vigencia. Las leyes se aprueban en el Congreso, pero el Ejecutivo tiene el poder de no reglamentar algunas leyes y, de esta manera, estas nunca lleguen a funcionar en la práctica.

10. Agradecemos aquí el comentario de Lucía Guaimas, antropóloga y especialista en el tema.

11. Decreto 1062/2013, SAIJ: B20130001062.

fuera posible,¹² señala que “su importancia reside en que las políticas públicas de suelo y las de vivienda vuelven a estar en matrimonio, luego de estar divorciadas con las legislaciones existentes, y en que la ley permite ajustar las herramientas que propone de acuerdo a la realidad territorial de cada municipio”.

Como se mencionó en la mesa: “No hay regularización dominial sin participación, sin la organización en el barrio, en el territorio... Sin regularización dominial no hay trazado urbano, no figura en la provincia el lugar, aparece como una mancha en el mapa, como si no hubiera gente... permite que haya reconocimiento de la gente, que entre una ambulancia, que haya una salita...”.

Se agrega a los antecedentes jurídicos planteados la creación, en 2014, de la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat, que tenía como objetivo “el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos, la inclusión social de los sectores más desprotegidos y la utilización eficiente de los recursos públicos, y que, pese a las políticas implementadas en la materia, aún existen barrios informales carentes de infraestructura básica y equipamiento comunitario, que requieren, para su integración urbana, una variedad de dispositivos capaces de atender la multiplicidad de problemáticas. Que tales dispositivos deben orientarse, desde una perspectiva integral, a la generación de políticas de ordenamiento y desarrollo territorial, la urbanización de los barrios informales y la regularización dominial. Que las mejoras en el hábitat contribuyen a garantizar el derecho a la salud y a la seguridad ciudadana, evitar la exclusión, fortalecer el sentido de pertenencia de la población y fomentar el desarrollo productivo...”.¹³

El día 25 de septiembre del 2015, el Poder Ejecutivo envió al Congreso Nacional el proyecto de ley N° 12-PE-2015, “Ley Federal de Regularización Dominial de la Vivienda Familiar”, con el propósito de regularizar “la situación de más de medio millón de familias de la Argentina”. El día martes 7 de octubre de 2015 el proyecto de ley obtuvo dictamen conjunto de las comisiones de Vivienda y Ordenamiento Urbano, Legislación General y Presupuesto y Hacienda.

En relación con la ley provincial, podemos decir que, si bien cuenta con aprobación y reglamentación, frente al cambio de gobierno, va a depender de los municipios, su adscripción política, y también de la voluntad política

12. “Ley de Acceso Justo al Hábitat: una caja de herramientas a medida”, Arq. Eduardo Reese. en <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=172>

13. <https://aldiaargentina.microjuris.com/2014/10/01/se-crea-la-secretaria-nacional-de-acceso-al-habitat-dependiente-de-la-jefatura-de-gabinete-de-ministros/>

del gobierno provincial, pues podría trabarse, por ejemplo, no destinando partidas económicas para su ejecución.

En relación con la ley nacional, es la misma aun cuando, a noviembre del 2016, se esperaba la otra media sanción, para ser aprobada (y su posterior reglamentación por el Poder Ejecutivo), pero esto no ha sucedido debido al cambio de gobierno y de voluntad política.

3. SITUACIÓN ACTUAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Si bien en la mesa había representantes del Poder Ejecutivo municipal, no hicieron comentarios a los temas planteados ni a los que aquí se detallan.

A continuación, mencionamos algunas de las preocupaciones de los actores de colectivos sociales respecto del accionar del Poder Ejecutivo en la ciudad.

Según comentaban: “Las villas deben ser integradas urbanística y socialmente al resto de la ciudad”, “la urbanización debe realizarse siempre con participación vecinal” y “la urbanización implica radicación: no podrá incluir desalojos forzados ni relocalización fuera del barrio”.¹⁴

“En Ciudad, para avanzar en infraestructura urbana, se precisa regularización dominial primero. Pero, en el caso de Soldati tenemos otros problemas. Proponen la integración a la Ciudad. Desde el IVC dicen, el Gerente dice: ‘quieren cloacas, avancemos con la regularización dominial’ pero capaz que estas familias tenían el título de propiedad de la tierra, pero lo único que han hecho ahora es sólo la pintura de las fachadas. Somos un barrio con situación de abandono desde hace 25 años (éramos del Albergue Warnes)”.

Según el Observatorio de Derecho a la Ciudad, se asiste a un proceso de mercantilización de la tierra estatal que favorece a los grupos empresariales. Si bien hay una política de “urbanización” de las villas, aun cuando parezca que hay una función social y se habla de regularización dominial, esto encubre la titularización para su futura venta. Una maniobra aparentemente “progresista” –a diferencia de la expulsión mediante subsidio–, pero que encubre la expulsión mediante compra de título de propiedad.¹⁵ El Gobierno de la

14. Se hace mención aquí a comentarios vertidos en la mesa, que retoman lo esbozado el 11 de octubre de 2016 en el “Acuerdo por la Urbanización de las Villas”, un decálogo de puntos básicos a tener en cuenta para “la integración socio urbana de los asentamientos”, resultado del trabajo de una veintena de colectivos sociales. En ACIJ 11/10/2016.

15. Baldivieso (2017).

CABA dice: “Vamos a cumplir con la ley N° 3343 de urbanización de la villa 31-31 bis”, sin embargo, quiere evitar que tengan acceso a una vivienda en la villa 31 y fortalece la especulación, mediante el subprograma de cesión de derechos posesorios sobre construcción de la villa 31 y 31 bis y San Martín”, afirmaba uno de los participantes a la mesa.

4. ALGUNOS COMENTARIOS FINALES

De lo antedicho se desprende que la dirección de las políticas públicas en torno a la tierra y la vivienda depende de la voluntad política de turno, es decir, hacia qué sectores o intereses responda, o si se destina tierra pública para una función social, o es el mercado el que rige.

Según lo destacado en la mesa, es importante la participación, para que esa voluntad política tenga en cuenta a los sectores populares y sus intereses. Aun cuando hay división de Poderes y distintos niveles gubernamentales, que las leyes se formulen, se hagan efectivas, se apliquen o se reglamenten depende también de voluntades políticas. Por lo cual, nuevamente, la participación sigue siendo fundamental, en cuanto a la posibilidad de incidir en los destinos de esas políticas.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (2016). “Acuerdo por la Urbanización de las Villas” (11/10/2016). Disponible en: <http://www.acij.org.ar/acuerdo-por-la-urbanizacion-de-las-villas/>
- Baldiviezo, Jonatan Emanuel (2017). “Mitos de los procesos de urbanización de villas de Larreta” (3/02/2017), Observatorio del derecho a la Ciudad. Disponible en: <http://www.observatoriociudad.org/>
- Bohannan, Paul (1963). “Land, Tenure, and Land-Tenure”. En: Biebuyck, D. (ed.) *African agrarian systems*. Londres, Oxford University Press, pp. 101-111.
- Clichevsky, Nora (2009). “Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires metropolitano”, *riURB Revista Iberoamericana de Urbanismo* n° 8. Disponible en: https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/13034/08_04_Clichevsky.pdf
- Decreto Reglamentario de la Ley 14.449, DECRETO 1.062/2013. La Plata, Dic.2013, SAIJ, B20130001062. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/1062-local-buenos-aires-decreto-reglamentario-ley-14449-promocion->

derecho-vivienda-habitat-digno-sustentable-creacion-programa-lotes-servicios-finalidad-facilitar-acces

- Guaimas, Lucía (2013). "El déficit habitacional y los inquilinatos en los barrios vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires". MS.
- Guebel, C. (1997). "Algunas reflexiones en torno al problema de la relación entre políticas públicas y comunidad local", en: *Jornadas Rosarinas de Antropología Sociocultural*. Rosario, Editorial Universidad Nacional de Rosario, pp. 88-97.
- Proyecto de Ley Federal de Regularización Dominial de la Vivienda, (2015). "Proyecto de Ley N° 12-PE-2015 ". Disponible en: <http://www.observatoriociudad.org/?s=noticia&n=51>
- Reese, Eduardo (2014): "Ley de Acceso Justo al Hábitat: una caja de herramientas a medida". Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=172>
- Secretaria Nacional de Acceso al Hábitat (2014). Disponible en: <https://aldia-argentina.microjuris.com/2014/10/01/se-crea-la-secretaria-nacional-de-acceso-al-habitat-dependiente-de-la-jefatura-de-gabinete-de-ministros/>
- Weber, M. (1980). "Conceptos sociológicos fundamentales", en: *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 5-45.
- _____ (1994): "La política como vocación", en: *El político y el científico*. México, Coyoacán.

SUBSIDIOS A LA EMERGENCIA HABITACIONAL Y LITIGIO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

PILAR ARCIDIÁCONO, GUSTAVO GAMALLO Y LAURA ROYO¹

No es posible comprender la política habitacional desplegada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) sin abordar su judicialización en los últimos 15 años. Recientes investigaciones analizaron el creciente proceso de movilización social y legal en las villas; la jurisprudencia emergente de las sentencias a propósito del litigio habitacional y sus efectos en las tomas de posición del Ejecutivo local; la democratización del acceso a la justicia a través de los nuevos reclamos judiciales, las características de los actores litigantes y la institucionalidad judicial local; el perfil y la formación de los jueces del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario (FCAyT). El interés del presente artículo es el efecto de la acción judicial sobre la política de subsidios a la emergencia habitacional del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), denominado Programa “Atención para Familias en Situación de Calle”.² Creada a mediados de los años ochenta, entregaba prestaciones limitadas y de bajo monto, orientadas hacia ciertas circunstancias excepcionales. Sin embargo, a partir de los años noventa se fue convirtiendo en una práctica habitual y extendida del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat para dar respuesta a los más variados problemas habitacionales.³

1. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho. Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina.

2. El artículo resume resultados de dos investigaciones: el Proyecto PICTO 2010 – 0051 (FONCYT) “Acceso a la justicia y marginaciones sociales. Líneas estratégicas provenientes del activismo judicial y social en la región metropolitana de Buenos Aires”, realizado en 2013; y el Proyecto Interdisciplinario de Investigación UBACyT (Grupo Consolidado, Programación Científica 2014–2017), N° 20620130100013BA, “Brechas de bienestar y marginaciones sociales en Argentina”.

3. Durante el período bajo estudio esa dependencia llevó diferentes denominaciones. Para abreviar, llamaremos “desarrollo social” (DS) a la intervención de dicha agencia.

Desde 2002, se registró un notable aumento de los valores inmobiliarios en la CABA. Los propietarios de inmuebles o terrenos aptos se orientaron hacia nuevos emprendimientos lo que provocó un flujo de desalojos con la pérdida de la vivienda de aquellas familias que en ellas residían mediante alquileres u ocupaciones irregulares; muchas expulsiones fueron también iniciadas por el GCBA y por el Estado nacional para la recuperación de inmuebles propios. Se estima que entre 2004 y 2010 fueron desalojadas unas 20 mil familias. En 2010, unas 104 mil personas vivían en hoteles, inquilinatos y casas tomadas en condiciones de precariedad.

La política de subsidios a la emergencia habitacional fue diseñada por las autoridades de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a mediados de los años ochenta y entendida como una respuesta transitoria administrada por DS y no como un componente estricto de la política habitacional. Específicamente, la ordenanza municipal N° 41.110 de 1986 creó el Programa Asistencia para Casos de Emergencia Individual y Familiar (ACEIF), que autorizaba la entrega de un subsidio individual para hacer frente al pago de una habitación de hotel por un plazo máximo de quince días, encuadrada en una situación excepcional.

El incremento del déficit habitacional durante la década de los noventa puso en evidencia la inadecuación de esa política para responder a tal fenómeno. En ese escenario, las autoridades locales comenzaron a utilizar en forma recurrente el ACEIF para hacer frente a una demanda respecto de la cual no había políticas consistentes, forzando su marco normativo, administrativo y de seguimiento social. Entre enero de 1999 y diciembre del mismo año se estimaba que los perceptores del subsidio que habitaban en hoteles habían trepado de 1160 a 3500 personas, a 6500 en 2000 y a 8000 al año siguiente; y que llegaron a 8.500 en octubre de 2002. Su implementación se encontraba desbordada por lo que recibía severos cuestionamientos por parte de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad. A mediados de 2001, el Ministerio Público de la Defensa (MPD) del Poder Judicial de la ciudad presentó 104 recursos de amparo que involucraron a 550 familias y reclamaron a los tribunales dos cuestiones: la permanencia de las familias en los hoteles, cuestión que recibió una respuesta favorable, y la mejora de la calidad de las soluciones habitacionales.⁴

4. En el FCAYT del Poder Judicial de la CABA se debaten los procesos legales en los cuales el GCBA es parte: actualmente existen 24 juzgados de Primera Instancia, tres salas forman parte de la Cámara de Apelaciones, y el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) es la instancia máxima. El Ministerio Público de la Defensa (MPD) que actúa en el FCAYT identifica tres instancias jerárquicas: la Defensoría General Adjunta tiene competencias frente al fuero, dos defensorías de Cámara y seis defensorías de Primera Instancia. El Ministerio Público Tutelar (MPT) actúa en aquellos casos en que se encuentran involucrados niños,

El activismo judicial obligó a introducir cambios en el programa de subsidios habitacionales, sin que esto sentara las bases de una nueva política de vivienda transitoria. La respuesta del Poder Ejecutivo (PE) del GCBA estableció una línea de continuidad con unas medidas de la vieja municipalidad originadas, insistimos, con otros propósitos. Inicialmente, el decreto 852/02 amplió el plazo de los quince días que autorizaba la ACEIF e incorporaba la posibilidad de percepción en una única cuota a la vez que cerraba el ingreso a nuevos beneficiarios sin modificar la calidad de los satisfactores suministrados: el subsidio se consolidó como una respuesta poco generosa e inadecuada. Las posteriores modificaciones del mencionado decreto (690/06, 960/08, 167/11, 293/13 y 637/16) alteraron sus condiciones (en términos de plazos máximos, formas de acceso, monto mensual, requisitos de los receptores), pero la consolidación de un componente en el cual se apoyaba la política habitacional dejó de ser una excepción para convertirse en regla. Si bien el objetivo fue la reducción de potenciales beneficios, la Auditoría General de la Ciudad constató más de 13 mil perceptores hacia mediados de 2013. El subsidio habitacional fue fijado en dicho año en 1800 pesos mensuales por un plazo máximo de 10 meses. Su poder de compra fue minado por la persistente inflación. En diciembre de 2016 aumentó a 4000 pesos mensuales e incrementó el período de percepción a un máximo de 18 meses.

Pese a los cambios normativos, la política de subsidios habitacionales se concibió como transitoria hasta tanto sus receptores superaran las privaciones. Como tales condiciones no dependen exclusivamente de la voluntad de los involucrados, frente a la extinción del plazo administrativo de vigencia del subsidio, los perceptores recurrieron a la defensa pública, que mediante patrocinio gratuito reclamó ante las autoridades de DS, ya fuera en forma judicial o extrajudicial, por la ampliación del plazo de percepción y permanencia en el programa; y en otros casos, para lograr el acceso al subsidio negado por la vía administrativa.

La acción judicial se convirtió en un procedimiento habitual y actuó como un incentivo para adaptar el reglamento al uso corriente. Esa intervención no produjo la revisión de fondo de la política de emergencia habitacional; tuvo efectos positivos sobre la suerte de las familias que recibieron sentencias favorables y estableció límites a los intentos oficiales por asimilar los llamados “paradores” como una respuesta adecuada. Tampoco alentó el diálogo ni la interacción abierta entre los diferentes actores institucionales de los poderes estatales. En cambio, consolidó una lógica que combinaba una confrontación

niñas y adolescentes, y personas afectadas en su salud mental, y está compuesto también por tres instancias jerárquicas: Asesoría General, dos asesorías de Cámara y cuatro asesorías de Primera Instancia.

formal e informal como un juego de transacciones e intercambios acotados y de baja intensidad.

Los litigios mencionados se consolidaron como la principal actividad de los ministerios públicos en el FCAyT y convirtieron a los tribunales en “la otra ventanilla” en donde reclamar el acceso y la continuidad de la percepción del subsidio habitacional. Durante el período 2000-2015 se tramitaron aproximadamente unas 3500 acciones de amparo. Las biografías de los reclamantes presumen ahorros, ingresos y capital social insuficiente para calificar en el mercado formal de la vivienda.

A partir de 2012, tres factores modificaron el escenario institucional. En primer lugar, las leyes N° 4036 y N° 4042 introdujeron criterios restrictivos respecto del alcance de la política social del GCBA con efectos sobre la cuestión habitacional. En segundo término, uno de esos casos logró sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y sentó jurisprudencia sobre el derecho a la vivienda, pero sin entregar una respuesta amplia y colectiva al problema habitacional.⁵ En tercer lugar, una serie de fallos del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de la CABA basándose en la nueva legislación introdujeron respuestas estandarizadas y previsibles, a la vez que restringieron la población beneficiada.

Durante 2014 y 2015, el TSJ emitió numerosas sentencias en respuesta a recursos de amparo de carácter habitacional patrocinados por el MPD, donde plasmó las restricciones establecidas por la nueva legislación mediante dos posiciones: primero, remitió a las leyes mencionadas que obligan al GCBA a brindar prestaciones sociales o bien alojamiento a personas mayores, mujeres víctimas de violencia o discapacitadas; en esos casos, estableció una tutela amplia e integral a partir de la cual conminó al GCBA a brindar soluciones superadoras de los paliativos de alojamiento transitorio derivados de los programas de emergencia habitacional. Segundo, haciendo uso del mismo criterio, el TSJ por mayoría rechazó las acciones de amparo de los actores que no lograron acreditar su situación de vulnerabilidad o que no se encontraran entre los grupos prioritarios para la recepción de la asistencia estatal:

5.El fallo de la CSJN del 24 de abril de 2012 (“Quisberth Castro, SY c/GCBA s/amparo”) ordenó la provisión de un alojamiento adecuado para la actora y su inclusión en un programa de vivienda que le otorgase una solución permanente a su situación habitacional. También ordenó que, hasta tanto esto se lograra, debía mantenerse el subsidio habitacional por un monto que permitiera el alquiler de un alojamiento adecuado; mientras señalaba que el subsidio resultaba un paliativo temporal. La sentencia del máximo tribunal sobre la temática habitacional representó un hito de relevancia jurídica, política y simbólica. Sin embargo, interesa destacar dos cuestiones: primero, la demandante se encontraba en circunstancia de extrema vulnerabilidad (“niño discapacitado con madre en situación de calle”), que explica en parte las razones por las cuales fue elegido; segundo, el tratamiento se esforzó por destacar su singularidad, con la aparente finalidad de evitar toda generalización.

acciones iniciadas por hombres o mujeres solas, sin discapacidad y menores de 60 años. Esas personas, igualmente vulnerables, sólo pueden ser asistidas en hogares de tránsito y paradores. Para aquellos grupos familiares con niños sin problemas de salud ni discapacidad la respuesta de la jurisprudencia fue su mantenimiento como receptor del subsidio habitacional: las tres salas de la Cámara del FCAYT establecieron que el monto del subsidio no puede ser inferior al de la Canasta Básica de Alimentos establecida por el INDEC y juzgaron conveniente utilizar el índice de la Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA y ajustar el monto del subsidio de acuerdo con la composición del grupo familiar.

El conjunto de acontecimientos posteriores a 2012 no alteró sustancialmente la configuración de la respuesta típica del período previo: esto es, por un lado, la concepción sobre el derecho a la vivienda de los tribunales locales reducida a la administración de un magro subsidio; y por otro lado, la dinámica de mutua funcionalidad entre el Poder Ejecutivo y el Judicial local en la gestión del problema habitacional. Sin embargo, dado su esfuerzo clasificatorio, su definición asistencial y su marco institucional de aplicación, las leyes 4036 y 4042 fueron de radical importancia al introducir un criterio taxativo y a la vez restrictivo de la población, deudora de una concepción residual de la acción estatal. Aquellos que no se cuenten entre los grupos con derecho al alojamiento ni considerados como prioritarios recibirán el rechazo de su presentación judicial, lo que reafirma la visión “trabajo-céntrica”: el empleo y la relación salarial constituye el modo privilegiado para superar la situación de marginación en la que se encuentran.

Si bien es poco razonable esperar de la “movilización legal” una suplantación del ámbito de definición de la política pública, el análisis del proceso contencioso judicial permite afirmar que los jueces no se convirtieron en actores relevantes para la formación de una política alternativa: la crisis habitacional alimentó un paradigma de actuación individual, defensivo y remedial, lejos de la riqueza argumentativa para determinar el alcance del derecho o de propiciar modalidades deliberativas entre los poderes (Ejecutivo y Legislativo). Los tribunales se mostraron permeables al acceso de los sectores sociales en condiciones de vulneración de derechos e incluso generaron procesos de descentralización con el fin de ampliar su capacidad de atención a la demanda, aunque sin alcanzar respuestas habitacionales estructurales.

La acción judicial se basó en la falla relevante de los otros poderes del GCBA, pero su participación no introdujo ningún cambio legislativo ni de política pública sustancial a la emergencia habitacional ni mejoró cualitativamente la vida de las personas afectadas. Aún más: con su intervención consolidó y perfeccionó una política cuestionada de la mano de un lenguaje

que apeló a las garantías jurídicas en tanto recogía el valor emotivo de los derechos. Como contracara, los operadores judiciales y magistrados entrevistados reconocieron con cierto aire de resignación los límites de la actuación judicial: su participación no eliminó la inadecuación de ciertas formas de enfrentar los asuntos que le dieron origen, no puso en práctica resguardos mayores que la extensión del subsidio habitacional y no “amparó” con suficiente previsión para evitar una nueva vulneración de derechos. Los tribunales se convirtieron en la “otra ventanilla” en la cual los demandantes pudieron obtener una solución transitoria y de baja calidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Arcidiácono, Pilar (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires, Biblos.
- Arcidiácono, Pilar y Gamallo, Gustavo (2014). “Entre la confrontación y la funcionalidad. Poder Ejecutivo y Poder Judicial en torno a la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires”, *Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 19 (1): 193-225.
- Arcidiácono, Pilar y Gamallo, Gustavo “Quince años de litigio habitacional en la Ciudad de Buenos Aires: de la ‘otra ventanilla’ al ‘cierre del grifo’”, en *Papeles del Trabajo* N° 19, (en prensa. Aceptado para su publicación el 7/11/2016, a publicarse en 2017).
- Bermúdez, Ángeles, Carmona Barrenechea, Verónica y Royo, Laura (2014). “Judicialización de la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires: entre la multiplicidad de programas y la escasez de resultados”, en: Pautassi, L. (Dir.), *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*, Colección Derechos Sociales y Políticas Públicas. Buenos Aires, Biblos.
- Pautassi, Laura y Royo, Laura (2014). “Vulnerabilidades múltiples, sentencias recurrentes y acceso a la vivienda en espera”, *Derecho de Familia. Revista Interdisciplinaria de Doctrina y Jurisprudencia*, II: 142.

DE LO TRANSITORIO A LO DEFINITIVO EN LAS POLÍTICAS HABITACIONALES DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

FEDERICO MANUEL KULEKDJIAN¹

INTRODUCCIÓN

En la Ciudad de Buenos Aires, la gestión de Horacio Rodríguez Larreta introdujo una serie de reformas que modificaron la organización institucional porteña². De este modo, la política habitacional no quedó ajena a esos cambios y se desmembró en diversas áreas, con la intención de descentralizar las decisiones políticas en cada vez más espacios institucionales. En ese sentido, y como señala Baldiviezo, la nueva ley “no resuelve sino que profundiza y consolida los problemas de desarticulación institucional, ya que incrementa la fragmentación de funciones y responsabilidades existentes respecto de los organismos que tienen a su cargo cuestiones relativas a la vivienda y el hábitat” (Observatorio del Derecho a la Ciudad, ODC, 2016: 3).

Desde el año 2007, la política habitacional de la ciudad se caracterizó por la precariedad, por un retorno a los desalojos masivos³ y por la falta de respuestas concretas en materia habitacional (Sánchez, 2013).⁴ Una de las cuestiones centrales fue el desmantelamiento del IVC con la desfinanciación

1. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Buenos Aires, Argentina.

2. Ley 5460, sancionada el 3 de diciembre de 2015.

3. Según el Informe del Consejo Económico y Social en su Diagnóstico sociohabitacional de la Ciudad de Buenos Aires, en cuanto a los desalojos, pasaron de unas 1000 familias en el año 2004, hasta las 4500 familias en promedio entre el año 2007 al 2009, cifra que llegó a las 11.000 en el 2010 (CESBA, 2013: 142).

4. En ese sentido, Sánchez señala que “estas operatorias, aunque institucionalizadas han sido y son sumamente cuestionadas: a) el subsidio habitacional; b) los paradores nocturnos; y c) la Ley 341 de subsidios para la construcción, rehabilitación o reforma de viviendas a personas individuales o incorporadas en procesos de organización colectiva”.

sistemática y la subejecución constante de los programas habitacionales que ha sido moneda corriente desde el 2007 hasta el 2015 (Zapata, 2013: 41).

El jefe de Gobierno porteño designó como presidente del IVC a Pablo Roviralta, un arquitecto dedicado al ámbito privado y cuyo desempeño en el cargo público fue muy breve (desde diciembre 2015 hasta agosto de 2016). Durante las dos gestiones de gobierno anteriores al 2007, la concreción del derecho a la vivienda mostró dos caras de una misma moneda. Mientras, por un lado, se acrecentaba la grave situación habitacional de miles de familias en situación transitoria de hotelados, con constantes amenazas de cierre de dicho programa y un riesgo latente de quedar en la calle; por otro lado, se mantenían los presupuestos de urbanización de villas y de soluciones habitacionales, además de la constante inyección presupuestaria para mantener en pie la ley 341 del Programa de Autogestión de la Vivienda, con sostenido aumento y escrituración de terrenos hasta el año 2007 (Zapata, 2013: 57). Con las gestiones del Pro al frente del Ejecutivo porteño, los créditos para el acceso a la vivienda de ley 341 fueron desfinanciados y solo se ofreció en los últimos años la modalidad de crédito individual. La intención de esta medida es la de atender la problemática de manera individual para evitar una solución superadora a través de la organización.

TRES CASOS PARTICULARES

A partir del año 2016, con la creación de la Agencia de Bienes Sociedad del Estado⁵ y la sanción de la ley de adhesión al de blanqueo de capitales,⁶ creció la demanda de terrenos por parte de los desarrolladores inmobiliarios a los efectos de viabilizar la capitalización de sus inversiones. Esta creciente demanda queda demostrada en una ciudad en la que el valor en dólares de venta de terrenos se ha multiplicado por seis (Centro de Investigaciones sobre Política Urbana y Vivienda-Universidad Torcuato Di Tella –CIPUV-UTDT–, 2013: 61). Mientras tanto, los desalojos habitacionales no solo no han frenado, sino que siguen en constante aumento. A pesar de su poca visibilidad en los medios masivos de comunicación,⁷ las organizaciones sociales y barriales como la Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires (CIBA), el Grupo de

5. Ley CABA 5558 de creación de la Agencia de Bienes Sociedad del Estado.

6. Ley CABA 5616 de adhesión a la Ley Nacional 27.260 de sinceramiento fiscal y de regularización excepcional de obligaciones tributarias.

7. La agenda mediática estuvo centrada en la cobertura de los hechos políticos y económicos a nivel nacional por su relevancia e impacto en el ámbito económico y social. Entre los temas centrales estuvo la emergencia social, los aumentos tarifarios y las causas de supuesta corrupción del anterior gobierno.

Vivienda y Hábitat de la agrupación La Boca Resiste y Propone, y otras agrupaciones políticas como Patria Grande y Seamos Libres, son las que han mantenido en agenda el reclamo por el derecho a la ciudad y una vivienda digna. Durante el año 2016, han sido desplazadas más de 1100 personas del barrio de La Boca,⁸ y otras 350 familias de los barrios de Balvanera, Boedo, Constitución y Parque Patricios. Gracias a las constantes luchas y reclamos de estas agrupaciones, estos desplazamientos han sido visibilizados y lograron estado público durante el año 2016.

Tres casos que tuvieron notoria visibilidad fueron el de Pavón 4127, en el barrio de Boedo; la Casa Pantano, en el pasaje Carlos Gardel 3151 (a metros del Shopping del Abasto); y el de la calle Pichincha 191, en Balvanera. Los dos primeros tienen como característica en común que ambos lograron una salida habitacional definitiva a través de créditos de vivienda Ley 341 en su modalidad individual para algunas de las familias, pero que fueron colectivizados para que pudieran beneficiarse todos los vecinos. Esto fue posible por la lucha respaldada por diversos actores intervinientes y la organización en el proceso de desalojo, que permitió la formación de cooperativas de vivienda para lograr una “salida” mancomunada.

En ese sentido, y a diferencia de quienes lo precedieron, al inicio de sus gestiones al frente del IVC, Roviralta impulsó reuniones con cooperativistas de la ley 341 con el compromiso de continuar con esta política de construcción colectiva de vivienda en la ciudad (*Noticias Urbanas*, 2016). Consecuentemente, y a raíz de esta voluntad política, los vecinos que se encontraban en riesgo de desalojo entendieron que se empezaba a gestar dentro del IVC una salida posible para su problema de vivienda, más allá del subsidio habitacional.⁹ Es por eso que, por cada situación en riesgo, reclamaron la conformación de una mesa de negociación entre los vecinos y las autoridades del IVC. En un año de numerosas luchas por el derecho a la vivienda, no todas llegaron a tener una solución consensuada y definitiva. Tal es el caso de Pichincha, cuya orden de desalojo fue promovida de manera administrativa por el gobierno porteño a raíz de una supuesta denuncia anónima que procedió a la clausura del inmueble por estar inhabilitado para funcionar como hotel.

8. Según relevamientos del grupo de Vivienda y Hábitat de La Boca Resiste y Propone que semanalmente coordina toda la información sobre desalojos en el barrio.

9. El subsidio habitacional es gestionado por el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano y comprende el cobro de diez cuotas mensuales de \$1800 por mes a partir del programa del Decreto 690/06. A partir de diciembre de 2016, el monto del subsidio se elevó a 12 cuotas mensuales de \$4000, con posibilidad de ampliarlo por seis meses.

a) Pavón 4127

El grupo poblacional del inmueble allí ubicado estaba conformado por 37 familias que llevaban viviendo allí alrededor de 26 años, en las que se contaban más de 60 niñas y niños en edad escolar. En el año 2013, una empresa de nombre Pavón Plaza SA compró el inmueble ocupado, con el objetivo de desarrollar un proyecto inmobiliario. A partir de esa instancia se inició la causa judicial para desalojar a las familias. En marzo del año 2015, vecinos y organizaciones sociales y políticas (entre ellas la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular y Seamos Libres) lograron frenar el primer intento de desalojo y accedieron a una mesa de diálogo dentro del IVC. Con otra perspectiva en las políticas habitacionales, las negociaciones previas previsiblemente cayeron, y el actual dueño impulsó el desalojo nuevamente. Durante ese año de negociaciones, los vecinos se organizaron y fundaron la Cooperativa de Vivienda “El Surco”.

Aunque los vecinos se encontraban a la expectativa del inminente desalojo, el 31 de marzo de 2016 las agrupaciones emitieron un comunicado en el que denunciaban el accionar de la fuerza pública y a la empresa de servicios eléctricos Edesur por amenazas de corte de suministro. Según trascendió, la empresa tenía la intención de cortar el servicio de luz para garantizar el inminente procedimiento de desalojo, de manera tal que las fuerzas de seguridad pudieran manejarse con absoluta impunidad, sin temor a que las cámaras registraran los hechos.

Por un lado, según el testimonio de uno de los delegados de la cooperativa, Luis Roldan, en el año 2015, mientras buscaban posibles propiedades para comprar, pidieron formalmente los créditos, y les fueron otorgados seis, de los cuales cuatro ya estaban preacordados (Télam, 2016). Por otro lado, Marcos Fernández –referente de la organización Seamos Libres, que apoyó a los vecinos– manifestó que ellos exigieron “una solución definitiva que no es un subsidio habitacional de 1800 pesos como los que otorgaba la ciudad”, porque saben “que nadie puede ir a alquilar ni siquiera una habitación en un hotel con ese dinero, lo ideal sería que IVC otorgue los créditos que se había comprometido a dar hace un año” (Télam, 2016).

En este contexto, el director general de Acceso a la Justicia de la Procuración General de la Nación, Julián Axat, hizo saber al defensor general adjunto ante la Corte Suprema, Julián Langevin, sobre el daño social que provocaría el desalojo, ya que ponía en riesgo la integralidad de las familias debido a la gran cantidad de niñas y niños en edad escolar. En simultáneo, hizo lo propio ante el titular del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil N° 46, Fernando Christello, quien había dado la orden de desalojo (MPF, 2016).

Finalmente, las partes llegaron a un acuerdo que fue firmado el 1° de abril, el mismo día que debía ejecutarse el desalojo y este fue suspendido por 90 días, lapso en el cual los habitantes del inmueble se comprometieron a desocuparlo. Entretanto, el IVC otorgaría 14 créditos Ley 341 a la Cooperativa “El Surco”, a fin de poder comenzar a gestionar la salida definitiva del problema. Mientras tanto, la Secretaría de Vivienda y Hábitat de la Nación destinaría la partida presupuestaria necesaria para acondicionar, remodelar y, de ser necesario, ampliar el nuevo inmueble de modo que contara con la cantidad de unidades funcionales necesarias para albergar a todas las familias. Federico Mallea, responsable de la Gerencia de Coordinación Legal y Técnica del IVC, se manifestó de manera optimista: “Estamos dando un primer paso para una solución definitiva”. Por su parte, Sebastián Tedeschi, junto con Romina Tuliano, acompañaron el proceso de negociación a partir del patrocinio del Ministerio Público de la Defensa de la Nación.

b) Casa Pantano

Este inmueble está ubicado en el pasaje Carlos Gardel 3151, a metros del Shopping Abasto. Es el único que resistió al proceso de gentrificación iniciado en los años noventa con la llegada de este centro comercial de IRSA. Este caso se encontró atravesado por diferentes cuestiones urbanas, habitacionales y patrimoniales a lo largo de los años.

En el año 1998, la empresa IRSA inauguró dicho centro comercial, el más grande de la ciudad hasta ese momento, que implicó un proceso de desplazamiento de los grupos sociales que habitaban los numerosos conventillos de los alrededores. La finalidad era “limpiar” el barrio para los futuros desarrollos inmobiliarios, y así fomentar el alza de precios en la zona. Este proceso duró varias décadas, hasta que la Casa Pantano, el último de los inmuebles, todavía ocupado por familias, tuvo su sentencia definitiva de desalojo en el año 2016.

La Casa Pantano forma parte de la historia del barrio. Fue un edificio de renta del siglo diecinueve con largos patios, galerías y piezas con techos altos. Su dueña, Estela Pantano Macello, heredera del dueño original de la casa –de ahí su nombre–, sólo se dedicó a alquilar las viviendas, pero sin ningún tipo de arreglos ni obras de mantenimiento. Los inquilinos reclamaron durante años y las estructuras fueron empeorando hasta poner en riesgo la vida de sus habitantes.

El inmueble cuenta, además, con protección patrimonial establecida por ley, votada en la Legislatura en el año 2006. Su situación entró en riesgo cuando, en el año 2014, el gobierno porteño avaló su “demolición parcial”. El 8 de agosto de ese año se publicó en el Boletín Oficial la disposición 1173,

con la firma del director general de Interpretación Urbanística, en la que se consideraba “factible desde el punto de vista urbanístico, y en un todo de acuerdo a lo expuesto en los considerandos de la presente, el Proyecto de Ampliación, Puesta en Valor, Refacción y Demolición Parcial”.¹⁰ De este modo, se supo que en el lote se pretendían construir más de 4300 metros cuadrados en torre con subsuelos y departamentos para alquiler temporario, una modalidad habitacional enfocada al mercado turístico que inundó la zona, pero que logró frenarse por las acciones de agrupaciones patrimonialistas que alertaron sobre la situación.

En el contexto de las “Asambleas Populares por el Derecho a la Vivienda”, lideradas por CIBA, se organizaron las estrategias de resistencia de las 25 familias que habitaban el inmueble, que debía ejecutarse el 21 de agosto de 2016, según la orden emitida por el Juzgado Civil N° 52 de la Ciudad de Buenos Aires.

Respaldados por CIBA, los vecinos iniciaron expedientes ante el IVC para pedir créditos Ley 341, antes de que se ejecutara esta orden de lanzamiento. La estrategia apuntó a un doble objetivo: por un lado, resistir lo más que se pudiera y, por otro, lograr de manera colectiva el reclamo de créditos para la mayor cantidad posible de familias. Finalmente, lograron obtener nueve créditos individuales para utilizarlos mancomunadamente entre las 25 familias.

c) Pichincha 191

La organización de los vecinos ante una situación de desalojo no siempre es garantía para obtener una solución habitacional definitiva por parte del gobierno. El caso del inmueble de la calle Pichincha 191, en el barrio de Balvanera, constituye un caso de esta situación particular. La sucesión de hechos en los meses previos al desalojo deja entrever que los motivos de este cumplen con el interés político de parte del gobierno, más interesado en el inmueble que en garantizar el derecho a la vivienda, sin siquiera promover una salida habitacional transitoria.

Dicho inmueble es parte de un terreno ubicado en la esquina de Pichincha y Alsina que posee diversas entradas, donde viven más de 60 familias. Al igual que otros edificios en la CABA, funcionó hasta el año 2000 como un hotel donde los vecinos pagaban un alquiler mensual, pero debido a la desaparición del dueño, estos dejaron de pagar.

10. Ver la Disposición N° 1173/DGIUR/14 publicada en BOCBA N° 4455 con fecha 8/8/2014, pp. 81 a 83.

Meses antes del desalojo, la Guardia de Auxilio clausuró el inmueble que tiene su ingreso por Pichincha 191 –y donde viven siete familias con 15 niñas y niños–, fundamentado en que no poseía las condiciones necesarias para funcionar como un hotel. Lo llamativo de la situación es que el inmueble ya no funcionaba como hotel, sino que vivían familias como legítimas poseedoras de buena fe. A su vez, el gobierno sostenía que el inmueble se encontraba en malas condiciones de habitabilidad. El lunes 19 de septiembre se presentaron efectivos policiales y de la justicia porteña para llevar adelante un allanamiento por no cumplir con la clausura preventiva y realizar un posterior desalojo. A raíz de este incumplimiento por inhabilitación se inició, además, una causa penal.

Mientras tanto, Juan Lenta, quien representa a las familias e integra el Movimiento de Profesionales para los Pueblos, expresó que de la causa no surgía ningún tipo de elemento probatorio que estableciera que en dicho inmueble funcionaba un hotel. Por su parte, presentaron ante el juez dos informes de arquitectos donde se establecía que no había peligro de derrumbe alguno ni estaba en juego la vida de las personas (Romero, 2016: 16).

Ante la insistencia en desalojarlos, numerosos vecinos y organizaciones sociales iniciaron la resistencia y lograron que el 24 de agosto, por orden del juez Norberto Tavosnanska, del juzgado 17 en lo Penal, Contravencional y de Faltas, se llegara a una disposición inédita: disponer que la administración de la ciudad se hiciera cargo del pago de estadía en los hoteles de las familias hasta que el gobierno les otorgara un crédito para la vivienda.

En medio de un desmesurado despliegue de fuerzas de seguridad, Margarita, una de las vecinas del inmueble, dijo que “esto es parte de un negocio inmobiliario”, y que “se quieren deshacer de nosotros, nos quieren sacar del barrio. Por eso las excusas. Dijeron que hay peligro de derrumbe, o que no podíamos vivir acá. Nosotros presentamos cinco informes de constructores, que miraron todo y dijeron que se puede habitar, que no hay peligro. Pero el juez y la fiscal se empecinaron” (Romero, 2016: 16). Y agregó que el acuerdo no la compensaba mucho. El caos que implicaba organizar sus pertenencias y las de las familias para el traslado a otro lugar de residencia representaba una situación traumática.

Los desalojos de familias con niños generan cambios radicales en los proyectos de vida, ya que la vivienda y su localización cumplen un rol vital para el desenvolvimiento en la sociedad. Según esta madre, que convive con nueve de sus diez hijos, ella desarrolla su vida allí: “yo, mis hijos, pero hay una esperanza si el IVC cumple y nos da los créditos”.

Mientras tanto, Margarita sigue reclamando individualmente una mesa de negociación por una solución habitacional definitiva ante el IVC, ya que

se encuentra viviendo en una situación provisional con sus hijos en dos habitaciones de hotel por \$14.000, a cargo del Gobierno. Los vecinos y las organizaciones sociales que lucharon para resistir el desalojo denunciaron que, detrás de este desalojo, existe la posibilidad encubierta por parte del gobierno porteño de mudar la nueva sede comunal.

CONCLUSIONES

Los cambios en la estructuración del gobierno porteño, la creación de la Agencia de Bienes Sociedad del Estado y de los distritos con beneficios económicos para inversores, la información privilegiada y confidencial en torno a los terrenos públicos ociosos para su venta a privados, y la posibilidad de reforma del Código de Planeamiento Urbano y demás instrumentos urbanísticos, configuran un escenario que conspira contra la consolidación del derecho a la ciudad y la vivienda digna de los sectores populares.

Si bien se reconoce “el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado”¹¹ con políticas públicas en materia de vivienda que brindan soluciones más o menos transitorias o definitivas, se promueven masivamente el desalojo de los sectores necesitados más vulnerables, de manera encubierta. La estrategia actual en el contexto de la resistencia a los desalojos oscila entonces entre evitar las soluciones transitorias (como los subsidios), que redundan en una perspectiva de regresividad por la posibilidad de quedar en situación de calle, y reclamar por una solución definitiva a través de los créditos Ley 341, ya sea de forma individual o en cooperativa.

En lo que va del año 2017, el gobierno porteño dio un giro radical en materia habitacional que implicó un aumento de 288% para el presupuesto del IVC (ACIJ, 2016: 6), y que se puede vislumbrar como un vuelco de las políticas habitacionales hacia las soluciones definitivas.

11. Artículo 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: “La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos; 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva; 3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones” (CCABA, 1996).

BIBLIOGRAFÍA

- ACIJ (2016). “El presupuesto de la Ciudad para las políticas de vivienda en 2017 (ACIJ, Ciudad de Buenos Aires)”. Disponible en: <http://acij.org.ar/acij-presento-el-informe-sobre-presupuesto-caba-para-vivienda-en-2017/>. Consulta: 11/2/2017.
- MPF (2016). “Boedo: suspendieron el desalojo de una propiedad ocupada por 37 familias”, *Fiscales.gov.ar* 4/4/2016. Disponible en: <https://www.fiscales.gov.ar/atajo/boedo-suspendieron-el-desalojo-de-una-propiedad-ocupada-por-37-familias/>. Consulta: 11/02/2017.
- CESBA (2013). “Diagnóstico socio-habitacional de la Ciudad de Buenos Aires” diciembre 2013 (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires). Disponible en: <http://www.bdigital.cesba.gov.ar/bitstream/handle/123456789/71/04%20-%20Informe%20Diagnostico%20Socio%20Habitacional%20en%20CABA%20-%20Diciembre%202013.pdf?sequence=6&isAllowed=y>. Consulta: 20/05/2016.
- CIPUV-UTDT (2013). “Las ‘buenas prácticas’ para la Ciudad Central, El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Noviembre de 2013 (Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires). Disponible en: http://www.buenosaires.gov.ar/sites/gcaba/files/informe_completo_convenio_ivc_utdt_0.pdf. Consulta: 10/8/2016.
- Disposición N° 1173/DGIUR/14 (22/6/2014) BOCBA 4455 8/8/2014
- Ley 5558. “Agencia de Bienes Sociedad del Estado” (9/6/2016). BOCBA 4917, 6/7/2016.
- Ley 5460. “Ley de Ministerios” (3/12/2015). BOCBA 4779 10/12/2015.
- Ley 5616. “Ley de adhesión al título I del libro II de la Ley nacional N° 27.260” (1/9/2016). BOCBA 4961 7/9/2016.
- Notas (2016). “Desalojo en Balvanera”, en *Notas* 22/9/2016. Disponible en: <http://notas.org.ar/2016/09/22/desalojo-balvanera/>. Consulta: 23/09/2016.
- Noticias Urbanas (2016). “El IVC se reunió con los beneficiarios de los créditos hipotecarios”, en *Noticias Urbanas* 15/6/2016. Disponible en: <http://www.noticiasurbanas.com.ar/?noticia=el-ivc-se-reunio-con-los-beneficiarios-de-los-creditos-hipotecarios>. Consulta 10/2/2017.
- ODC. (2016). “Reestructurando el derecho a la vivienda: El nuevo organigrama de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires”, Informe del Observatorio del Derecho a la Ciudad, 12/2/2016. Disponible en: <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=61>. Consulta 20/2/2016.
- Romero, Nicolás (2016). “El desalojo que nadie había reclamado”, *Página* | 12 24/9/ 2016, p. 16.
- Sánchez, Sandra Inés (2013). “*Salir adelante*” y “*venir bien*”. *Estrategias habitacionales y medios de vida en los hoteles, inquilinatos, pensiones y conventillos de la*

- Ciudad de Buenos Aires en perspectiva histórica*. Buenos Aires, Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente, FADU, UBA; CONCENTRA.
- Télam (2016). "Suspenden el desalojo en un edificio en Boedo y prometen créditos a los habitantes". En: Télam 1/4/2016. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201604/141601-desalojo-pavon-boedo.html>. Consulta 8/08/2016.
- Zapata, María Cecilia (2012). "El Programa de Autogestión de la Vivienda: ¿Una política habitacional habilitante del derecho a la ciudad?". Tesis de Maestría: Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.

UN CASO DE HÁBITAT AUTOGESTIONADO MEDIANTE LA LEY 341: LA COOPERATIVA EL MOLINO

ALEJANDRO J. MUNTÓ^{1,2}

En este trabajo me propongo presentar someramente la propuesta, los logros y desafíos de una cooperativa autogestiva de vivienda que construye en el marco de la operatoria promovida por la ley 341/2000 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Me refiero a la Cooperativa El Molino, emplazada en el barrio de Constitución, sobre la calle Solís 1971. A pesar del potencial que encierra la ley mencionada para fomentar procesos de producción social del hábitat (Rodríguez, Di Virgilio *et al.*, 2007), el análisis de este caso demuestra que su concreción enfrenta grandes dificultades, cuya responsabilidad cabe en gran medida al propio Estado porteño, en tanto falla en garantizar las condiciones necesarias para que los procesos autogestivos puedan avanzar de forma eficaz.

La formación de esta cooperativa se remonta al año 2001, en pleno clímax de la crisis habitacional que hace décadas atraviesa esta ciudad (Ciccolella, Baer y Vecslir, 2015). Por entonces, una enorme cantidad de familias que residían hacinadas en piezas de pensiones u hoteles familiares (bajo un régimen de alquiler encubierto) sufrieron desalojos, a medida que se caían los subsidios estatales destinados a las personas en dicha situación. Por entonces, el Gobierno de la Ciudad vio como una salida posible a la agudización de la crisis habitacional al Programa de Autogestión para la Vivienda (Thomasz, 2008), introducido por la Ley 341 –que había sido sancionada poco tiempo atrás–, que promueve una línea blanda de créditos dirigidos a individuos o asociaciones, con el fin de comprar, construir o refaccionar “viviendas eco-

1. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Psicología. Instituto de Investigaciones en Psicología. Buenos Aires, Argentina.

2. CONICET. Buenos Aires, Argentina.

nómicas”, y que incluye la posibilidad de financiar la compra de edificios o predios para la construcción (Legislatura CABA, 2000). Sin embargo, las organizaciones sociales que habían logrado con su lucha la sanción de aquella ley tenían un concepto muy distinto sobre el tipo de hábitat que se merece la clase trabajadora, distinto del de “vivienda social” meramente entendida como sinónimo de casas baratas y de baja calidad.

Entre ellas sobresale una en esta historia, el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), que venía trabajando desde hacía una década sobre propuestas para el hábitat popular, propiciando la formación de cooperativas autogestivas bajo el modelo uruguayo de la FUCVAM (Rodríguez, 2009). La sanción de la ley 341 fue un avance muy importante para el MOI y al tiempo este se acercó a dos grupos cooperativistas provenientes del desalojo de dos hoteles pensión: Los Invencibles y 20 de Julio. Reacias a entregar su futuro habitacional a la suerte que pudiera correr cada una por su cuenta, estas familias sostuvieron un arduo proceso de organización y terminaron incorporándose al MOI, para salir a buscar un espacio donde construir.

Encontraron un terreno de grandes dimensiones que pertenecía a un molino harinero, abandonado desde hacía años, con salidas a las calles Solís y 15 de noviembre y con una ubicación muy céntrica, en el límite con los barrios de Barracas y Parque Patricios: ¿quién podía soñar que en ese terreno abandonado, habitado sólo por gatos, palomas y ratones, pudieran algún día levantarse 100 viviendas construidas por y para la clase trabajadora?

Con la colaboración de ambos grupos cooperativistas, el MOI se puso a la cabeza de las negociaciones y logró acordar con el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC, por entonces llamado Comisión Municipal de la Vivienda, a cargo de Eduardo Jozami) la compra de este predio mediante la operatoria de la ley 341. Poco tiempo después, merced a las dificultades del proceso organizativo y a la evidente demora implicada en dar concreción a un proyecto tan ambicioso, muchas de las familias originales se terminaron alejando y el grupo restante se consolidó como una sola cooperativa, cuyo nombre tomaron del uso antiguo del predio. Así, pronto comenzaron a incorporar a nuevos grupos familiares, ya que el proyecto arquitectónico contemplaba la construcción de 100 viviendas, pero la nómina de socios no alcanzaba ni la mitad de esa cifra.

Sobre las viviendas en sí, baste con decir que están muy alejadas de aquella noción de “vivienda económica” que parece suponer la ley, si bien sus costos de producción son reducidos al mínimo de mil maneras distintas por el ingenio cooperativista.

Dividido en cuatro etapas sucesivas, el proyecto del Molino contempla diversas tipologías de hogares, cada una con ambientes muy espaciosos,

construidos con materiales de calidad y ejecutados en parte por los propios socios, merced al dispositivo de la “ayuda mutua”. Este implica que cada grupo familiar, para llegar a habitar una de esas viviendas, debe cumplir con 3000 horas de trabajo en la obra, aportando mano de obra no calificada –aunque también hay quienes tienen su oficio, que la cooperativa aprovecha– no sólo a fines de reducir los costos de la construcción, sino además con el sabio propósito de consolidar el grupo humano. Esta perspectiva de solidaridad puesta en práctica, tan disímil del individualismo que propugna el sistema capitalista, es incorporada día a día por los propios protagonistas, socias y socios que participan en una asamblea y en una comisión de trabajo cada semana, además de innumerables reuniones y eventos extraordinarios, poniéndole el cuerpo tanto a la organización como a la propia obra, durante los más de diez años que llevan construyendo.

¿Y qué lograron en todo este tiempo? No poco, considerando los tiempos de la organización popular y también las múltiples trabas que enfrentan por parte del Estado. En enero de 2011, inauguraron las 21 primeras viviendas en dúplex, correspondientes a la primera etapa, con lo que varios de los socios más antiguos pudieron mudarse a vivir allí, conviviendo con la construcción. Cuatro años después, a fines de 2014, se adjudicaron las 13 viviendas de la segunda etapa, referidas como “la tira de Solís”, porque dan todas a esa calle. Y mientras escribo estas líneas, se están ultimando los detalles finales de la tercera etapa, ya adjudicada, con lo que en las próximas semanas se estarán mudando 22 familias más a la parte del predio donde estaba emplazado el silo. No son estos los tiempos de la empresa privada, desde ya, pero nadie que visite la Cooperativa El Molino puede evitar emocionarse al ver a las familias habitar estas 56 viviendas, que lograron terminar con tanto esfuerzo y a contramano de las tendencias hegemónicas en la lógica habitacional urbana en Buenos Aires (Rodríguez, Arqueros Mejica *et al.*, 2012), tanto más proclive a reservar las áreas centrales a las clases pudientes y a expulsar a los sectores populares hacia la periferia, o bien reservarles viviendas precarias en villas o asentamientos.

Sin embargo, no todo es color de rosa en esta historia: los 15 años que lleva recorridos la Cooperativa El Molino están colmados de dificultades y de crisis, muchas veces sentidas por los socios como terminales, y fue gracias a su ingenio y a la terquedad en su organización que lograron superarlas. En efecto, el IVC –que se vuelve el órgano ejecutor de la política habitacional de la ciudad, incluida la ley 341– experimentó múltiples cambios en su conducción a lo largo de todos los gobiernos que se suceden en la ciudad, a veces más permeable a los reclamos de las organizaciones sociales y, con el tiempo, cada vez menos. No es que la operatoria de esta ley sea especialmente

simple en su reglamentación, sino todo lo contrario, ya que exige a los grupos cooperativistas que cuenten con equipos técnicos consolidados para realizar el arduo seguimiento de los trámites necesarios ante el IVC, ante el INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, el ente que regula a todas las cooperativas a nivel nacional) y ante el Banco Ciudad, que es el que ejecuta las líneas de crédito. Este entramado de organismos estatales ha sido descrito por uno de los socios más implicados en las gestiones ante el Estado como un complejo de “compartimentos estancos”, lo que implica que la comunicación entre ellos es muy deficiente y que el peso de cada error recae sobre las cooperativas.

No es un dato menor el que existan más de 300 cooperativas inscritas en la operatoria de la ley 341, pero que al día de hoy haya poco más de una decena que está construyendo –según lo confirman los socios del Molino que acuden a reuniones periódicas con el IVC–. Vale destacar que el proyecto del Molino es el más grande encarado en la ciudad de Buenos Aires por una organización social –con la excepción del barrio Monteagudo, llevado por el Movimiento Territorial de Liberación–, y que entre los casi 90 grupos familiares que conforman la cooperativa al día de hoy, hay varios profesionales –incluidos contadores y un abogado– y también socios con una trayectoria previa de militancia, todo lo cual se vuelve un insumo importante a la hora de encarar tratativas con el Estado. Actualmente, desde octubre de 2015, el Molino se separó del MOI y ahora realiza todas las gestiones por su cuenta, como cooperativa autónoma con equipo técnico propio.

La relación entre El Molino y el IVC –que es el principal actor estatal involucrado– puede describirse por lo menos como fluctuante, ya que si bien hay épocas en las que el organismo cumple con sus obligaciones y facilita la bajada de los fondos con cierta regularidad, también las hay en que el dinero “no está” y por varios meses la construcción se ve obstruida por falta de recursos. Fue así que en diciembre de 2010, después de un largo tiempo sin que el IVC liberara los fondos, desde el MOI se organizó un acampe de todo un día frente al organismo, en su vieja sede del Edificio del Plata –sobre la Avenida 9 de Julio, a metros del Obelisco–, en el que se montaron varias actividades de reclamo y donde participaron socias y socios de todas las cooperativas del MOI. Al día siguiente de efectuar esta medida de acción directa, el IVC anunciaba la bajada de fondos adeudados por 750.000 pesos.

El resto del tiempo en que no organizan acciones tan visibles como dicho acampe, las socias y socios del Molino están siempre pensando en formas diversas para reducir los costos: reciclando cada material heredado del viejo molino que sea de algún uso en la obra, comprando a precios especiales a otras cooperativas enmarcadas en la economía social –por ejemplo, los cerámicos

de Zanón–, vendiendo como chatarra todo lo que no les sirve para la obra y armando numerosos eventos de festejo para recaudar fondos. Así es que en esta parte del barrio de Constitución, los vecinos están acostumbrados a sentir el olor del pollo cocinándose, pues una gran parte del Molino está integrada por inmigrantes peruanos, paraguayos y de otros países de Sudamérica, y si hay un punto en la tradición culinaria que todos comparten, es la afición por comer pollo. Como el dinero siempre escasea y el IVC suele atrasarse en pagar, es habitual que se armen “polladas” cada dos o tres meses en El Molino, sostenidas por los mismos socios y socias y que duran todo el día, incluyendo fiesta con música y baile por la noche.

Pero este último año, con la profundización del ajuste económico evidenciada en los grandes aumentos de tarifas para los servicios públicos, El Molino viene enfrentando –al igual que todas las cooperativas de la ciudad– nuevos desafíos. No sólo por el incremento descomunal en los importes de las facturas de luz, de agua y del impuesto municipal –Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL)– que deben pagar, sino además por las nuevas políticas que las empresas prestadoras de estos servicios están implementando, con el aval de los gobiernos municipal y nacional.

De esta forma, a mediados del 2016, en El Molino recibieron una carta de parte de Edesur, en las que se los notificaba de que deberían hacerse cargo ellos mismos del costo del transformador de energía que colocaría allí la empresa, necesario para poder alimentar de electricidad a todas las viviendas del complejo y también a otras adyacentes. Este transformador, les informó la empresa, tiene un costo de más de \$800.000, y le toca a la cooperativa pagarlo antes de que se lo coloquen, mientras que Edesur propone luego devolverles ese capital a los socios mediante descuentos en las facturas de luz, durante cuatro años. Como denunció una de las socias en asamblea, esto implica que una organización social debe financiar la ganancia de una empresa privada, si quiere contar con electricidad: ¡el mundo del revés!

Al día de hoy, las gestiones ante Edesur continúan, pero el IVC se corrió de toda injerencia en el asunto y El Molino depende de su capacidad para reunir la mitad del dinero exigido, para que la empresa comience con el emplazamiento del transformador. Toda esta situación devela la ambivalencia del Estado ante los proyectos de hábitat popular, que si bien dice avalar en el texto de la ley 341 –tanto como en el de la Constitución porteña– luego en la práctica se desdice a cada paso, dejando la suerte de cada cooperativa atada a su propia capacidad de organización y de resistencia.

Cabe preguntarse si no correspondería formular regulaciones específicas para que las asociaciones de personas sin fines de lucro –como las cooperativas de vivienda– cuenten con regímenes especiales ante las empresas prestadoras

de servicios, atento a los fines sociales que persiguen; además de buscar los modos de agilizar y simplificar todos los trámites que demanda la operatoria de la ley 341, para facilitar el acceso al hábitat por ese medio. Pero no parece ser este el objetivo central de la política habitacional del gobierno porteño. Por eso, desde la academia debemos acompañar estos procesos de organización popular, difundiendo su trabajo e interviniendo ante el Estado para que se les reconozcan sus derechos fundamentales: a residir en un hábitat digno, a ocupar la ciudad, a organizarse desde las bases y a seguir delineando así los trazos de una sociedad distinta, más solidaria, igualitaria y justa.

BIBLIOGRAFÍA

- Ciccolella, Pablo, Baer, Luis y Vecslir, Lorena (2015). "Buenos Aires, una metrópoli entre cambios e inercias tras la crisis". En: Schteingart, M. y Pirez, P. (Coords.), *Dos grandes metrópolis latinoamericanas: ciudad de México y Buenos Aires. Una perspectiva comparativa*. México, El Colegio de México, pp. 129-157.
- Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2000). Ley 341. BOCBA N° 928 del 24/04/2000.
- Rodríguez, Carla, Arqueros Mejica, Soledad, Gómez Schettini, Mariana, Rodríguez, Florencia y Zapata, Cecilia (2012). Ciudad, políticas públicas y hábitat popular en la era PRO: continuidades y cambios en contextos de renovación. En: Herzer, H. (Comp.), *Barrios al sur: renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Café de las ciudades, pp. 39-71.
- Rodríguez, María Carla (2009). *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Buenos Aires, Espacio.
- Rodríguez, María Carla, Di Virgilio, María Mercedes, Procupez, Valeria, Vio, Marcela, Ostuni, Fernando, Mendoza, Marina y Morales, Betsy (2007). *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires, edición del autor.
- Thomasz, Ana Gretel (2008). Historia y etnografía de una normativa polémica: la Ley 341 y el Programa de Autogestión para la Vivienda, *Cuadernos de Antropología Social*, 28: 127-149.

LA FALTA DE TRABAJO COMO PROBLEMA: EL CASO DEL MOVIMIENTO NACIONAL DE EMPRESAS RECUPERADAS (MNER)

MARGARITA ROBERTAZZI¹

INTRODUCCIÓN

En la actual etapa del capitalismo financiero y salvaje, la falta de trabajo –estudiada por muchos/as investigadores/as y analizada por otro importante grupo de teóricos/as– se destaca por sus características pandémicas.

Rifkin (1996) popularizó la expresión “el fin del trabajo”, cuando auguró, para el siglo XXI, una economía basada en la automatización con un enorme número de personas sin empleo formal, capaz de convertirse en la más importante fuerza de presión durante la “tercera revolución industrial”, tal como denominó al nuevo período que se avecinaba. Otros autores, como Forrester (1996) y Gorz (1998), manifestaron la necesidad de reconversión de la vida en sociedad dejando de lado tanto el trabajo como el mercado, con la finalidad de encontrar alternativas que permitieran reconstruir de otro modo la ciudadanía.

Los estudios sobre la falta de trabajo son concurrentes con el concepto de exclusión social para quienes quedan desocupados. Es más, no existen argumentos para discutir la nefasta consecuencia del desempleo, por su gran capacidad destructiva de vidas y comunidades enteras, pues se perdería su función privilegiada en la producción de cohesión social.

En ese marco, Castel (2002, 2004) analizó los riesgos y las fracturas sociales actuales en las que el término *exclusión* aparecía designando una gran cantidad de situaciones diferentes, a la vez que ocultaba las especificidades de cada una. La denominación de *excluidola* adjudicaría una calificación

1. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Psicología. Instituto de Investigaciones. Psicología Social II. Buenos Aires, Argentina.

sólo negativa, en la que se ocultaría su procedencia y sentido; por lo tanto, se ocupó de identificar la “exclusión contemporánea”, es decir, aquella que a partir de 1984 se conoce como “nueva pobreza” y que resulta paralela a la pérdida del trabajo como formación social hegemónica.

La crisis de la “sociedad salarial” se refiere a un quiebre del compromiso social o equilibrio inestable que tomaba la forma de empleo asalariado y que permitía también la protección de los no asalariados/as y de los no activos/as. La exclusión contemporánea, en la mayoría de los casos, se corresponde con una degradación respecto de una posición anterior: “[...] a menudo el que hoy está en la ruina podría parecer perfectamente integrado gracias a un trabajo estable y a una buena calificación profesional, pero un despido por razones económicas le hizo perder sus protecciones” (Castel, 2004: 24).

Es justamente en esa perspectiva macrosocial que puede comprenderse la emergencia de las empresas recuperadas por sus trabajadores en Argentina a fines de la década de los noventa.

UNA BREVE PERSPECTIVA HISTÓRICA

Hacia principios de los años setenta, comenzó a declinar la sociedad salarial, y se produjo así una nueva estructuración. En la década de los ochenta, se otorgó prioridad a los imperativos de la rentabilidad económica, lo que no hizo más que profundizar la crisis. A partir de entonces, los derechos de los/as trabajadores/as, sostenidos legalmente, pasaron a convertirse en obstáculos para obtener una mayor competitividad y una máxima eficacia con un mínimo costo laboral. A pesar de eso, la sociedad salarial no fue desmantelada completamente ni por la patronal ni por los gobiernos, sino que fue desapareciendo en función de la aparición de nuevas amenazas que fueron convirtiendo en aleatorio el vínculo con el trabajo (Castel, 2002). En la década de los noventa, la situación económica se agravó especialmente: el desempleo, los contratos atípicos y la precarización de las relaciones del trabajo fueron los factores convergentes de la crisis.

Junto con la pérdida de las regulaciones legales, se perdió también la función cohesiva del trabajo, dado que antes, en los inicios de la industrialización, el trabajo era un acto social, una actividad reconocida y protegida que permitía que los/as trabajadores/as se constituyeran en ciudadanos/as de la comunidad. El sistema de derechos y obligaciones laborales implicaba una utilidad colectiva y no respondía solamente al beneficio económico de los intercambios mercantiles. Las regulaciones de la sociedad salarial –que, con sus conflictos y negociaciones permitían un cierto equilibrio– se fueron

desestabilizando; el trabajo se hizo precario y flexibilizado, llegando casi a desaparecer; y quienes hacían el trabajo se convirtieron en personas prescindibles, superfluas, no necesarias.

Para Sennett (2000), frente a un sistema que irradia indiferencia, falta de confianza, se debilita o se corroe el “carácter”, es decir que se pierde la conexión con el mundo y la sensación de ser necesario para el otro. Bourdieu (2000: 23) definió a ese modo de dominación “[...] como la institución de la inseguridad”, es decir, la instalación de un tipo de proceso de sometimiento generado en la precariedad del vínculo con el trabajo, capaz de producir autoexplotación y transformarse no sólo en un organizador del trabajo, sino de todo un estilo de vida.

Los autores citados exponen el modo en que toda la vida de los/as asalariados/as comenzó a estar teñida de inseguridad e incertidumbre, lo que conformó así un régimen económico estrechamente vinculado a un régimen político.

LA PRAXIS DEL MNER ANTE EL CIERRE DE LAS FUENTES DE TRABAJO EN ARGENTINA

La crisis que se describió es indudablemente mundial; la pobreza, la desprotección y la fractura social están extendidas, no son fenómenos exclusivos de los países subdesarrollados; los países centrales también se ven afectados por el aumento del desempleo, por la disminución del nivel de ingresos y la ausencia de protección social, en una creciente ofensiva contra las personas asalariadas y de menores recursos. No obstante, la situación de los países latinoamericanos es especialmente grave por su posición en extremo vulnerable, en función de la volatilidad del capital financiero; la incertidumbre en sus mercados; la decisión de los organismos financieros internacionales para no afrontar las distintas crisis y mucho menos para prevenirlas; la ausencia de mecanismos efectivos para controlar la movilidad extrema de los flujos de capitales; el deterioro en las mecanismos de protección social y las presiones para el pago de las deudas.

Desde fines de los noventa, momento en que se intensificó la conflictividad social en la Argentina, comenzaron a surgir las empresas recuperadas con el fin de mantenerlas en funcionamiento y defender así la fuente de trabajo. De este modo, el MNER, así como otros movimientos sociales, se organizaron para resistir la desafiliación y el aniquilamiento. Más específicamente, el movimiento que se analiza fue, por entonces, uno de los más dramáticos emergentes de la destrucción del aparato productivo y de la lucha de los/as trabajadores/as por conservar sus empleos.

Su visibilidad se incrementó paralelamente a la multiplicación de la experiencia de recuperación de empresas durante la crisis de 2001/2002, cuando la sociedad puso de manifiesto un amplio abanico de formas de protesta, algunas de las cuales se mantienen vigentes hasta la actualidad. El reclamo era y es simple: respeto a la Constitución y cumplimiento del principio de igualdad ante la ley. Paralelamente, el discurso del poder proponía resignación y caridad frente al hambre; a la vez que criminalizaba a los sectores más combativos, lo que daba continuidad a la política ya conocida del disciplinamiento de las mayorías.

Los grupos sociales de los que se ocupa el PIUBAMAS pueden concebirse como minorías carentes de poder instituido que –independientemente del número– pueden actuar mediante la protesta, la resistencia y la conversión, para lo cual se requiere que expresen un estilo de comportamiento consistente, persistente e insistente (Mugny, 1981) –también impertinente, agrega Montero (2003)– para lograr así los objetivos que se proponen. La mayoría, en cambio, entendida como el grupo que tiene el poder –independientemente del número– posee sus propias estrategias para operar: la presión social, la amenaza, la represión política y económica, el valor que adquieren las costumbres, la censura y los mecanismos de psicologización, sociologización y denegación. Su común denominador es el propósito de infundir temor y respeto acrítico y sumiso por la autoridad.

Cuando se trata de conflictos que expresan necesidades tan básicas y la posibilidad cierta de un futuro en los márgenes, no hay mucho tiempo para esperar. ¿Qué podría esperar un trabajador o una trabajadora que se quedaba sin empleo en la Argentina, donde no hubo ni hay red de contención? Si bien ha pasado mucho tiempo desde las primeras recuperaciones de empresas, hasta ahora ninguno de los poderes ha dado una respuesta. Es más, los conflictos se siguen presentando del mismo modo, con una clase empresarial que realiza todo tipo de estratagemas para estafar al propio Estado y para descartar con el menor costo a los trabajadores y las trabajadoras de sus empresas.

De ese modo, los protagonistas tuvieron que tomar en sus manos el problema y pasar a la acción directa, ocupando sus empresas, ante la perspectiva de quedarse en la calle y sin un peso. Ni entonces ni ahora contaron con apoyos explícitos de ninguna dirigencia, ni de la clase política, ni de la sindical, sino más bien con un “dejar hacer”.

Un aspecto que aportó singularidad a este movimiento de resistencia fue la acertada decisión de extender la lucha más allá de las fábricas y llevarla al plano legal y político. Es más, fue la presión de la clase trabajadora en defensa de sus fuentes de trabajo la que consiguió cambiar la posición de algunos –aunque pocos– dirigentes.

En primer lugar, la patronal llevó la confrontación al plano jurídico, no por excesivo legalismo, sino porque resultaba fácil evadir la ley y desentenderse de la empresa con el menor costo económico en lo personal, pero con la consecuencia de la destrucción de las fábricas. Las acusaciones de usurpación y los calificativos de delincuentes a los miembros de la clase trabajadora eran, desde el inicio, moneda corriente; en cambio poco decían respecto de sus propias violaciones a la ley: no pagar impuestos ni salarios ni servicios ni aportes jubilatorios; tampoco mencionaban los créditos que habían tomado y de los que luego tampoco se hacían cargo. Las varias estafas en las que incurrían no impedían que se presentaran como damnificados y esgrimieran el derecho a la propiedad privada.

En el caso de las empresas recuperadas se puso en juego una confrontación entre derechos, pues de modo evidente, aunque no exclusivo, se enfrentaron el derecho a la propiedad privada y el derecho al trabajo. Echaide (2003) estudió en profundidad las herramientas legales con que contaba la justicia para resolver un problema por entonces tan novedoso. Expuso con claridad el vacío legal existente y su doble significación: por un lado, dejar a la libre interpretación de quien se encuentra encargado de administrar justicia cuestiones fundamentales para los/as trabajadores/as y la sociedad en su conjunto; por otro, entender ese mismo vacío jurídico como una oportunidad de adaptar las herramientas legales a esa situación emergente.

Señaló, entonces, el modo en que este tipo de novedosas experiencias interpelaban al derecho comercial, más específicamente a la ley de concursos y quiebras; al derecho laboral, al derecho societario o comercial, específicamente en lo que atañe a la ley de cooperativas. De ahí que manifestó la necesidad de legislar para ese tipo de situaciones que implicaban reclamos y necesidades urgentes, pues exponían la cuestión de la propiedad social de los medios de producción y del trabajo como un derecho social. En su perspectiva, se requería de un debate en torno al derecho de emergencia, el estado de necesidad y la legislación comparada.

La situación judicial en la que se encuentran estas empresas siempre es comprometida; por lo tanto, también consideró indispensable que las personas que en ellas trabajan cuenten con algún tipo de asesoramiento, lo que tampoco se encontraba legislado. Por todas estas razones, Echaide (2003) propuso la necesidad de construir un *paquete legal mínimo*. Su análisis planteaba la actualidad de una vieja polémica político-legal: el concepto de propiedad privada y el concepto de propiedad social, pues conservar el trabajo con medios de producción ajenos pone en cuestión el derecho a la propiedad. ¿Se podría afirmar que las empresas recuperadas son una colectivización de la propiedad?

De modo muy sintético, podría decirse que su conclusión era que el caso de las ERT no estaba contemplado en el sistema jurídico vigente. Como dato curioso, cabe mencionar que, luego de un largo tiempo, este mismo investigador hizo mención al tema en un Encuentro de PIUBAMAS en 2015,² donde afirmó que la tarea aún sigue pendiente.

Consciente de que el marco legal no resultaba suficiente, un escrito del MNER de 2005 manifestaba que: “[...] siempre ubicó por encima de las leyes burguesas la legitimidad política de los trabajadores y del pueblo [...] siempre planteó que, dentro o fuera de la ley, no se puede perder un puesto de trabajo más en Argentina”. De ese modo, entendía que era la legitimidad de reclamo, más la crisis de representatividad del Estado lo que había hecho posible obtener alguna política pública: las leyes de expropiación.³

En tal marco, cabe destacar su despliegue de estrategias de lucha en otros ámbitos: las instituciones jurídicas, las del poder político y las calles cercanas a las fábricas. Un dato especialmente notable fue la intervención de trabajadores/as durante el mismo proceso de la quiebra, impidiendo el vaciamiento y el control que los antiguos patrones intentaban mantener a través de complicidades entabladas con jueces, síndicos y sindicalistas, entre otros funcionarios. También fueron activos protagonistas en la redacción de las leyes de expropiación y en lograr la sanción de dichas leyes, tareas con las que aún hoy continúan.

REFLEXIONES FINALES

La nueva concentración de capital por parte de un pequeño número de inversores institucionalizados fue capaz de ejercer la mayor presión, tanto sobre las empresas como sobre los Estados, que se desentiende así de las consecuencias ecológicas, especialmente humanas, de su política. De modo tal que la nueva estructuración económica política y social no llevó solo a que las personas quedaran desocupadas, sino que ubicó a las que aún podrían

2. Javier Echaide fue expositor en la Mesa “Ley de Expropiación Definitiva”, desarrollada el 26 de junio de 2015 en la Facultad de Ciencias Económicas, UBA, durante el I Encuentro Interdisciplinario por la Recuperación del Trabajo, organizado por el PIUBAMAS, la UNLa y el MNER.

3. Las denominadas Leyes de Expropiación Temporarias están individualizadas para cada empresa, son producto de una decisión política para lidiar con la conflictividad laboral y social, y resuelven entregar las fábricas en comodato a los trabajadores, organizados en cooperativas, con sus bienes muebles e intangibles, invocando la utilidad pública, para que se continúe con la actividad productiva, hasta tanto se cumpla con la expropiación, por un plazo aproximado de dos años, el que, una vez vencido, puede renovarse. La ley 1529 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, en 2004, expropió 13 empresas recuperadas. En noviembre de 2015, IMPA obtuvo la Ley Nacional de Expropiación Definitiva.

designarse “integradas” en posición vulnerable, a partir de la precariedad que generó en las relaciones del trabajo. El fenómeno de la desocupación y la denominada “exclusión concomitante” deberían ser comprendidos como un efecto de procesos que atraviesan la vida social en su conjunto y que no afectan solamente a la periferia o a los márgenes.

Resta preguntarse por las posibilidades de desarrollo de la democracia y la equidad en un contexto global atravesado por tales presiones económicas, políticas y culturales. Orlando Fals Borda, un sociólogo colombiano, fue quien hace ya tiempo acuñó el concepto de “revoluciones inconclusas”, para dar cuenta de que la democracia, la independencia y la justicia social siguen siendo tareas pendientes en América Latina.

Esas tareas de las que el Estado se desentiende –pues los funcionarios de turno parecen ocuparse solo de sus propios intereses– están hoy en manos de los propios afectados, situación que no solo se verifica en el MNER, sino en todos aquellos sectores que no están dispuestos a contemplar el modo en que se vulneran sus derechos, y se convierten así en minorías activas.

En el momento actual, el alarmante aumento de tarifas, la apertura de las importaciones, la disminución del consumo, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, entre otros males no menores, lleva al movimiento a encarar nuevas luchas. En el corto plazo, nuevamente, no habría tiempo para esperar los procedimientos laberínticos que siguen los funcionarios estatales. En el mediano plazo, son conscientes de que esta pelea requiere de más pelea, no solo con los poderes instituidos sino en los vínculos intersubjetivos y en la propia subjetividad de las personas que dan pelea.

Asimismo, el movimiento piensa en la necesidad de dar otras luchas que apunten a la reorganización de la sociedad mediante un distinto modo de distribución de las ganancias y, quizá, mediante una reducción significativa de las horas que se destinan al trabajo.

El MNER, así como el conjunto de las empresas recuperadas, cuenta con una ventaja: la legitimidad de sus luchas para un conjunto social que celebra los logros a los que arriba, a pesar de tener que sostener, sin claudicar, batallas tan desiguales, o quizá justamente por eso.

BIBLIOGRAFÍA

- Bourdieu, P. (2000). *El sociólogo y las transformaciones recientes de la economía en la sociedad*. Buenos Aires, Libros del Rojas, UBA.
- Castel, R. (2002). “Centralidad del trabajo y cohesión social”. En: Carpintero, E. y Hernández, M. (Eds.), *Produciendo realidad. Las empresas comunitarias*.

- Grissinopoli. *Río Turbio. Zanón. Brukman. General Mosconi*. Buenos Aires, Topía, pp. 63-76.
- _____. (2004). *Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social*. Buenos Aires, Topía.
- Echaide, J. (2003). *Debate sobre empresas recuperadas. Un aporte desde lo legal, lo jurídico y lo político*. Buenos Aires, Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.
- Forrester, V. (1996). *El horror económico*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Gorz, A. (1998). *Misérias del presente, riquezas de lo posible*. Buenos Aires, Paidós.
- Montero, M. (2003). *Teoría y práctica de la psicología comunitaria. La tensión entre comunidad y sociedad*. Buenos Aires, Paidós.
- Mugny, G. (1981). *El poder de las minorías*. Madrid, Rol.
- Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona, Anagrama.

POLÍTICAS HABITACIONALES EN LAS POLÍTICAS URBANAS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES¹

SANDRA INÉS SÁNCHEZ^{2, 3, 4}

Si bien fue contemplado en la Constitución de la Ciudad, el derecho a la vivienda digna nunca fue reglamentado, y su aplicación resulta conflictiva pues, además, colisiona con el derecho a la propiedad privada; en tanto la función social de la propiedad tampoco está prevista en la Constitución. Con la autonomía de la ciudad, también se planteaban desafíos en las problemáticas urbanas y habitacionales conforme con las nuevas capacidades estatales en la creación de nuevas instituciones, con el objetivo de desarrollar de manera integral y participativa la definición de políticas públicas.

La cuestión participativa atraviesa dicha Constitución, desde el artículo 1º, que sostiene que la ciudad: “organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa”. Agrega también, que “todos los actos de gobierno son públicos”.

Desde el año 2007, las políticas habitacionales han estado signadas por: un retorno a los desalojos masivos, la subejecución presupuestaria de los programas habitacionales, el uso a discreción del veto de las leyes sociales

1. Este trabajo se desarrolló en el marco de los siguientes proyectos subsidiados de investigación: el proyecto UBACyT “Derecho y justicia en las problemáticas habitacionales: el rol de las instituciones y las organizaciones sociales”, con sede en el ISU/FADU/UBA; y el Proyecto PS4 “Modelos e imaginarios suburbanos en Buenos Aires: formas y modos de habitar”, con sede en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Abierta Interamericana (FAU-UAI)-Programación Científica 2016-2017.

2. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente. Buenos Aires, Argentina.

3. CONICET. Buenos Aires, Argentina.

4. Universidad Abierta Interamericana, Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo. Buenos Aires, Argentina.

sancionadas en la Legislatura, el fomento de los negocios inmobiliarios y la venta de tierra pública. Con la asunción de Mauricio Macri como presidente de la República Argentina, María Eugenia Vidal como gobernadora de la provincia de Buenos Aires, y Horacio Rodríguez Larreta como jefe de Gobierno de la ciudad, se inició un proceso de concentración del poder político que se vio reforzado con nuevas alianzas en el ámbito de la Legislatura y en la Cámara de Diputados que afianzaron los lineamientos de sus políticas públicas urbanas.

El año 2016 marcó, en este sentido, un escenario de inflexión, pues se definieron una serie de proyectos de obra pública de gran envergadura que fueron acompañados por cambios en la organización gubernamental, y en los instrumentos de reglamentación, control y regulación urbana. Entre los más relevantes: la ley 5558, que crea la “Agencia de Bienes Sociedad del Estado” (ABSE) (GCABA, 2016); los comienzos de la construcción de la Villa Olímpica; el plan de Larreta de inversión de 7.069 millones en diferentes “líneas de acción” para cinco villas de la ciudad –villas 31-31 bis, 20, Rodrigo Bueno, Lamadrid y Playón de Chacarita–; la creación del Paseo del Bajo, y del Distrito Joven.

Junto con este proyecto se creaba la ABSE, que se abocaría primero a la venta del predio de Tiro Federal, mientras desde el gobierno se promovía simultáneamente la venta de terrenos de Casa Amarilla, del Predio Ferial El Dorrego,⁶ del Centro Cultural Recoleta, y se concesionaban también para explotaciones comerciales los del Centro de Exposiciones, de la Costanera Norte y la Plaza Houssay.

El proyecto de la ley 5558 surgió del Poder Ejecutivo a fines del año 2015 como la creación de un “Parque de la Innovación” en el barrio de Núñez, en el predio donde funciona el Tiro Federal Argentino. En resonancia con la política urbana de creación de polos, se enmascaraba un megaproyecto inmobiliario con la supuesta creación de un “polo educativo”; una suerte de campus educativo y científico donde se construirían edificios de dominio público y privado ligados a la “innovación”, que involucra a universidades e institutos públicos y privados.

Contemporáneamente con su lanzamiento, hacia marzo del año 2016, desde el Observatorio del Derecho a la Ciudad se denunciaba la privatización de más de 170 hectáreas de tierras públicas (ODC, 2016). En este contexto, vecinos, organizaciones comunales y el mismo observatorio difundieron el *flyer* que circuló en el sur de EEUU en el año 2015, en el que bajo el título

5. Contó con la adhesión de la Sociedad Central de Arquitectos.

6. Localizado en el Distrito Audiovisual, en donde se concentran todas las oficinas del GCBA que trabajan en esta industria.

“*Opportunities are coming*”, con el sello del gobierno de la ciudad, se mostraba el *render* de un proyecto de torres de departamentos diseñadas en el predio del Tiro Federal como ejemplo de inversión inmobiliaria cuando en el país aún no se hablaba del proyecto oficialmente.

Con la ABSE se terminaba de instituir una modalidad de gestión de inmuebles del Estado local que había comenzado con la creación de la Corporación Antiguo Puerto Madero y continuó con la Corporación Buenos Aires Sur. Estas modalidades de gestión colisionan con la implementación de la Ley de Comunas y con los proyectos de Ley de Presupuesto Participativo, que implican la descentralización y autonomía de las comunas en aspectos decisivos claves en torno a la gestión de los equipamientos urbanos, servicios y vivienda, para los cuales la tierra pública es fundamental.

También colisionan con los criterios participativos presentes en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, y con el mismo Plan Urbano Ambiental, que contempla en los inicios de su formulación un instrumento de promoción clave como la creación “de un banco y un fondo para tierras urbanas y estímulos de financiamiento para el desarrollo de programas de infraestructura, equipamiento y/o renovación urbana”, y que se ratificaría con la creación del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, en el año 2003, con el traspaso a este instituto de las tierras e inmuebles aptos para fines habitacionales, cosa que no ha sucedido.

En el marco de ley 5558, con la discusión del proyecto de ley de creación del Distrito Villa Olímpica y Urbanización del Parque de la Ciudad, se reinstaló en el debate la posibilidad de generar suelo calificado para solucionar el déficit habitacional frente a la especulación inmobiliaria. A estas cuestiones, se sumó la urbanización de las villas, que resultó otra gran oportunidad de generar negocios inmobiliarios con suelo público. Entretanto, el discurso oficial se focalizó en argumentar el recurso del endeudamiento externo y la venta de tierras públicas como condición de la urbanización.

VILLAS Y GRANDES EMPRENDIMIENTOS DEL AÑO 2016

La urbanización de la Villa 20 es un logro de la larga lucha de los vecinos, pero surge a partir del gran negocio inmobiliario en torno a la Villa Olímpica, que implica venta de tierras públicas. En la villa 31, el proyecto es desplazar la autopista y generar un paseo elevado a la manera del neoyorquino High Line Park y luego está prevista la urbanización. En la villa Rodrigo Bueno, la propuesta fue destrabar el más importante emprendimiento inmobiliario de IRSA en la ciudad, una suerte de gran Dubai argentina en los terrenos de la

ex Ciudad Deportiva de La Boca, donde se montarían los “Solares de Santa María”. En el Playón de Chacharita no puede hablarse de integración a la ciudad porque se encuentra emplazado en un sitio neurálgico. El proyecto consiste entonces en la apertura de la Avenida Triunvirato y demás vías de circulación, que dejarán en pie solo el 25% del casco histórico de la villa y de las viviendas.

El proyecto de ley de urbanización de la Villa 20, si bien nació del consenso entre el gobierno y los vecinos del barrio, experimentó sustanciales transformaciones respecto de la versión original. Dicho proyecto ha sentado precedentes en este escenario y se ha consolidado como modelo de referencia para las otras villas.

En la primera audiencia pública por la urbanización de la Villa 20,⁷ los vecinos reclamaron algunos aspectos dejados de lado que figuraban en el proyecto original: la consideración de los inquilinos, el desglose por familias y la simultaneidad de las obras con la Villa Olímpica; además de la creación de equipamiento necesario, entre ellos, el postergado Hospital Grierson. Las viviendas que se construirán resultan insuficientes para cubrir el déficit. Mientras tanto se discute si se otorgarán, una vez finalizadas las olimpiadas juveniles, solo el 25% de las viviendas a los vecinos de la Comuna 8 o si se podría o debería aumentar ese porcentaje. Bajo el argumento del “*social mixing*” se justifican las concepciones sociourbanas del gobierno de la ciudad, que encuentra una oportunidad para experimentar a manera de laboratorio cierta mixtura social forzada.

El “Acuerdo por la urbanización de las villas” –presentado el 11 de octubre de 2016– significó otra instancia de organización –por parte de los vecinos, organizaciones sociales y políticas, asociaciones civiles como ACIJ, y las universidades– de colaborar en la gestión del proceso de urbanización, en las diferentes etapas, desde una perspectiva de derechos. Pero lamentablemente, este documento no circuló debidamente en los barrios y su incidencia no fue más allá de las fuerzas que se unieron en la condensación de todos sus presupuestos.

Otra índole de eventos, también en el mes de octubre, surgió como propuesta desde la Comuna 8, que convocó al “1° Encuentro: Debatir y organizarnos por una re-urbanización integral de todas las villas de la ciudad” (29/10), destinado a todos los que integraban las distintas “Mesas de Urbanización” de las villas de la ciudad, para intercambiar experiencias en torno a los procesos de “reurbanización”, tal como los llaman los mismos

7. Celebrada el 8 de noviembre de 2016.

vecinos.⁸ Este evento demostró la densidad experiencial de tales procesos y colaboró en el análisis de los proyectos específicos de cada barrio para poder rentabilizar las experiencias.

Entretanto, en los inicios de los procesos de urbanización de cada villa, organizaciones sociales, políticas, vecinos y las diferentes mesas de urbanización, colisionan y buscan nuevos espacios y roles con sus diferentes alianzas y liderazgos que reclaman una real participación en los procesos de gestión.

El artículo 4 del proyecto de ley de urbanización del Playón de Chacarita dice en su versión original del IVC lo siguiente: “La creación de la Mesa de Gestión Participativa (MGP) de ningún modo modifica y/o elimina el rol del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (conf. Art. 3 de la Ley 1251). Dicho organismo, luego de la deliberación y/o debate llevado a cabo en la MGP, asesorará al Jefe de Gobierno respecto al mejor proyecto de reurbanización para el barrio”. En este artículo impuesto en todos los proyectos de ley se desmascaran las verdaderas implicancias de lo participativo.

POLÍTICAS HABITACIONALES FRENTE A LOS DESALOJOS

En torno a los desalojos, respecto de los hoteles, pensiones e inquilinatos, desde fines de la década del noventa, las opciones siguen siendo las mismas, el subsidio habitacional o los dispositivos como paradores y hogares y la ley 341. El subsidio habitacional no resuelve la situación definitiva ni coyuntural de las personas que quedan en “situación de calle” con motivo de los desalojos. Solo garantiza el negociado de los establecimientos que lucran con las personas en situación de emergencia a quienes finalmente están destinados los subsidios. Además, la posibilidad de percibir el monto total en un solo pago constituye un mecanismo de expulsión de grupos poblacionales del casco urbano, a la vez que invalida la percepción de otro tipo de beneficio social a futuro.

Los subsidios y amparos habitacionales constituyen un agujero negro institucional de larga data que se remonta a la década del noventa; políticas cuyo impacto no se puede evaluar debido a su automatismo y falta de registro estadístico. Además, drenan recursos del Estado en soluciones provisionales, si es que pueden llamarse soluciones cuando, con esas mismas inversiones, podrían brindarse definitivas.

8. Tuvo lugar el 29 de octubre en la Escuela Primaria N°19, Hermanos Latinoamericanos de Lugano.

Los paradores nocturnos inmovilizan a las personas que se alojan en ellos, que deben invertir la mayor parte del día en reservar por medio de filas su lugar, para lograr ingresar a la noche, lo que les imposibilita desarrollar su vida personal y laboral.

El sistema de hogares (para hombres o mujeres con hijos) divide a los grupos familiares y, con sus regímenes de convivencia y horarios de ingreso y salida, hace prácticamente imposible la inclusión laboral de las mujeres, generalmente a cargo del grupo familiar.

La ley 341 está prácticamente desfinanciada y desmantelada. Las pocas cooperativas de vivienda que aún subsisten bajo su operatoria presentan situaciones disímiles, que se dividen entre aquellas que tienen los fondos de su crédito totalmente congelados por el IVC y otras (la minoría) que todavía siguen construyendo, con trabas administrativas de índole diversa interpuestas por este organismo estatal. Así y todo, desde organizaciones sociales relacionadas al cooperativismo se abocaron durante el año 2016 a la promoción de esta operatoria a nivel nacional. Entretanto, desde el gobierno local, la aplicación de la ley para salidas individuales en casos de emergencia de desalojos que hubo durante este año indica la voluntad de desvirtuar su espíritu cooperativista esencial.

En el contexto de los desalojos del año 2016, las “Asambleas Populares por el Derecho a la Vivienda”, promovidas por la Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires (CIBA), fortalecieron los mecanismos de debate y articulación a los efectos de generar estrategias de resistencia y reflexiones en torno a la negociación de posibles soluciones. Las fuerzas se focalizaron, más que en la resistencia, en fortalecer las capacidades de negociación de salidas habitacionales.

A comienzos del mes de septiembre del año 2016, el Movimiento Popular La Dignidad montó en la Plaza del Congreso un parador para personas en situación de calle una protesta que se extendió por cerca de dos meses. Si bien el propósito central era “albergar a familias en situación de calle con el objetivo de visibilizar la problemática de los sin techo en la Ciudad” (Galarza, 2016), el reclamo resultó multicausal:

‘por la declaración de la emergencia social’ que ya fue solicitada en el Congreso, ‘por la construcción y asignación de viviendas dignas’, ‘por la apertura de la Ley 341 a cargo del IVC’, ‘la urbanización con radicación’, ‘la actualización del monto de los subsidios habitacionales’ y para solicitar ‘respuestas efectivas a las familias subsidiadas por la SENAF’ (Galarza, 2016).

A través de estos reclamos y acciones, cobró gran visibilidad la problemática. Aplicó además, La Dignidad, una encuesta sobre trayectoria habita-

cional a las personas en situación de calle que se acercaron al parador y que apuntó también a visibilizar la cifra real de personas en situación de calle, mayor a las 800⁹ reconocidas por el gobierno, ya que no tiene en cuenta a los que cobran subsidios habitacionales ni a todos los que están en peligro de ser desalojados de manera más o menos inmediata.

POLÍTICAS URBANAS PARTICIPATIVAS

La condición participativa del gobierno en materia habitacional ha resultado un discurso, una ficción política. En el caso de las comunas, la inacción y cooptación política de los juntistas comunales tensionan la capacidad propositiva de los consejos consultivos y apuntan a diluir sus esfuerzos. El 5 de mayo del año 2016, en el marco de una reunión del Consejo Consultivo de la Comuna 4, mientras se debatía el proyecto del gobierno de la venta de terrenos de Casa Amarilla para un megaemprendimiento cultural y deportivo del Club Boca Juniors, un grupo de personas agredió física y verbalmente a integrantes del consejo y organizaciones sociales del barrio de La Boca por lo que resultaron heridas de gravedad dos personas. Con motivo de estos hechos, vecinos, organizaciones sociales y políticas, y los consejos consultivos comenzaron a solidarizarse y organizaron tres encuentros intercomunales en los que manifestaron el repudio por las agresiones, a la vez que se organizaban progresivamente los diferentes ejes temáticos de reclamos: educación, espacio público y vivienda comunes para delinear las necesidades comunales de manera coordinada.

En este contexto, comenzaron a debatirse también los proyectos de ley para el funcionamiento de los consejos consultivos y las diferentes concepciones de autonomía de las comunas como una forma de resistencia respecto de una futura implementación de la Ley de Comunas, y como reclamo y llamamiento al reconocimiento del cuarto poder ciudadano, el de las comunas.¹⁰

9. Según el último censo de la ciudad, aproximadamente unas 800 personas duermen en las calles y conforman una población que se ha mantenido estable durante los últimos seis años, si bien la ONG Médicos del Mundo asegura que ascienden a más de 16000, si se considera a toda la población que reside en los dispositivos institucionales tales como paradores y hogares, a los que cuentan con subsidios habitacionales y a los que se encuentran en riesgo de desalojo (Télam, 2016).

10. Se convocó a "Integrantes de Consejos Consultivos Comunales, Organizaciones Sociales, Redes ciudadanas, fuerzas políticas, y vecinos". Los encuentros fueron los días: 4/6, 13/8 y 15/10.

POLÍTICAS URBANAS EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

En el año 1998, con la ley 71, se creó el Consejo del Plan Urbano Ambiental (COPUA) encargado de definir los futuros modelos de ciudad, los lineamientos de desarrollo urbano, y los instrumentos de control y regulación. Si bien la redacción final del Plan Urbano-Ambiental (PUA) llevó once años, y este responde a otro escenario histórico, la cualidad participativa y consensuada –en tanto equilibrio de intereses sectoriales y territoriales– atravesó todo su accionar. El artículo 3 del PUA fijaba como objetivo “constituirse en el soporte del proceso de planeamiento y gestión de la ciudad, como política de Estado, a partir de la materialización de consensos sociales sobre los rasgos más significativos de la ciudad deseada y la transformación de la ciudad real” de manera tal que diera “respuesta acabada al derecho a la ciudad para todos sus habitantes”. Se establecían como instrumentos participativos: la “Comisión Asesora”; el “Foro Participativo Permanente”; la “Audiencia Pública” y la “Difusión”, y como rasgos a desarrollar los de una “ciudad integrada” en cuanto a la “vinculación de todas las zonas entre sí”, “policéntrica” respecto de la promoción de “una red de centros” secundarios, comunales y barriales “con identidad y pujanza propia”, “plural” como “un espacio de vida para todos los sectores sociales”, y “saludable” con condiciones de habitabilidad que garantizaran la “calidad ambiental y sostenibilidad” (COPUA, 2009: 29).

La falta de participación en la modificación de los instrumentos de planificación de la ciudad fue denunciada ya en el año 2012 en un informe de la auditoría (AGCBA, 2012). En el año 2016, la propuesta de reformulación del Código Urbanístico resultó una negociación del gobierno con los emprendedores inmobiliarios y en las instancias en que los actores supuestamente podían expresar sus puntos de vista, la participación fue sistemáticamente restringida; y además, en ellas no se transparentaron los documentos oficiales ni se comunicaron las transformaciones que se pretendía impulsar.

El Observatorio del Derecho a la Ciudad e integrantes de la Campaña por una Carta del Derecho a la Ciudad presentaron una acción de amparo en la que solicitaban la democratización de la discusión del nuevo Código Urbanístico.¹¹ Finalmente, en relación con la discusión del nuevo Código Urbanístico, el 24 de noviembre se dictó una medida cautelar que ordenaba al GCBA la elaboración y presentación de un cronograma de participación comunal.

11. La causa caratulada “Baldiviezo, Jonatan Emanuel Y OTROS C/ GCBA S/ Amparo”, Expediente N° A24068-2016, quedó radicada en el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad N° 4 a cargo de la Jueza Elena Liberatori.

BIBLIOGRAFÍA

- Archivo General del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2012). Informe final de auditoría con informe ejecutivo proyecto N° 1.12.04 "Plan Urbano Ambiental". Auditoría de gestión período 2011. Diciembre de 2012 (AGCBA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Disponible en: http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20130109_1320---Plan-Urbano-Ambiental.pdf. Consulta: 18/8/2016.
- Galarza, F. (2016). "Montaron un parador en medio de la Plaza del Congreso". *Noticias Urbanas* 7/9/2016. Disponible en: <http://www.noticiasurbanas.com.ar/?noticia=montaron-un-parador-en-medio-de-la-plaza-del-congreso>. Consulta: 10/2016.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2016). Ley 5558 (9/6/2016). Boletín Oficial Ciudad Autónoma de Buenos Aires 4917 (6/7/2016). Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5558.html>. Consulta: 7/2016.
- Consejo del Plan Urbano Ambiental. (2009). Ley 2930. Plan Urbano Ambiental (Buenos Aires: GCABA).
- Observatorio del Derecho a la Ciudad. (2016). "Avanza la creación de una inmobiliaria de tierras públicas: la Agencia de Bienes S.E." (29/3/2016). Disponible en: <http://www.observatoriociudad.org/?s=noticia&n=64>
- Télam (2016). "Aumentaron las personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires", en: Sociedad Informe12/7. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201607/154907-situacion-de-calle-ciudad.html>. Consulta: 13/10/2016.



LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS AL HÁBITAT POPULAR EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES ¹

VANESA MARAZZI ^{2,3}
NATALIA GUALDONI ^{4,5}

A lo largo de este breve trabajo, nos proponemos dar cuenta del entramado de organismos que intervinieron sobre el hábitat popular en la ciudad de Buenos Aires durante el periodo 2011-2017, que sirva de insumo para analizar a futuro el Plan de Urbanización que en la actualidad está impulsando el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Por ello, el foco estará puesto en reconocer las estrategias de proximidad y las implicancias que estas tuvieron en la conformación de una metodología de intervención que el gobierno porteño diseñó para intervenir sobre el hábitat popular.

LA ANTESALA AL PERIODO 2015-2019

En el año 2008, con el cambio de autoridades porteñas, ⁶ la intervención en villas y asentamientos se desconcentró en el IVC, la Corporación Buenos

1. Este texto toma aportes trabajados con mayor detalle en el artículo "Las políticas públicas del hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires. Reseña de los cambios y continuidades en el periodo 2011-2017", que se encuentra actualmente en edición. Estas páginas son producto de la labor realizada en el marco de investigaciones (Proyecto Agencia PICT 2012-2839 y el Proyecto PIUBAMAS) y la experiencia profesional de las autoras en el marco de la gestión de políticas públicas en el territorio, que ha permitido establecer vínculos e interacciones entre las situaciones y procesos estudiados.

2. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Centro de Estudios de Ciudad (CEC). Buenos Aires, Argentina.

3. Doctoranda en Ciencias Sociales. FSOC, UBA. Magíster en Políticas Públicas. marazzivanesa@gmail.com

4. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Centro de Estudios de Ciudad (CEC). Buenos Aires, Argentina.

5. Trabajadora Social. nataliagualdoni@gmail.com

6. El 10 de diciembre de 2007 asumió Mauricio Macri como jefe de Gobierno, quien fue reelegido en el año 2011.

Aires SE (CBAS)⁷ y la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS), lo que inauguraba una forma de encarar la problemática habitacional, en el marco de la gestión de Mauricio Macri (2007/2015), caracterizada por la fragmentación y dispersión de competencias en diferentes organismos.⁸

En ese esquema, la UGIS se encargaría de los servicios inherentes al mantenimiento del hábitat en las situaciones de emergencia en villas y núcleos habitacionales transitorios, localizados en el polígono sur de la CABA.⁹ La Corporación Buenos Aires Sur CBAS SE debía realizar las obras de urbanización y construcción de viviendas e infraestructura en las villas, asentamientos y barrios en la zona sur, donde se localiza el 80% de las villas; mientras que el IVC se ocuparía de las villas y asentamientos ubicados en el polígono norte de la Ciudad –a través del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT. En tanto que el Ministerio de Desarrollo Social mantenía los subsidios de emergencia habitacional y las prestaciones de atención inmediata frente a la situación de calle, desalojo y hotelados de la ciudad.

Si bien en la formalidad existía una división de tareas y áreas de intervención, en la práctica, se generaba una situación compleja a partir de la multiplicación de organismos con competencias y funciones, en muchos casos, superpuestas. En el año 2011, lejos de ordenarse, el entramado de organismos continuó ampliándose. Por medio del decreto N° 660/2011 se creó la SECHI (Secretaría de Hábitat e Inclusión), en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Económico. Esta Secretaría nació con el objeto de coordinar las políticas de hábitat y vivienda que hasta ese momento se implementaban desde distintas áreas del gobierno.¹⁰ Los tres organismos abocados a la política de hábitat (IVC, UGIS, CBAS) quedaron –en el organigrama– bajo la estructura de dicha Secretaría, destacándose que cada uno de ellos tiene diferente jerarquía y nivel

7. La Corporación Buenos Aires Sur (CBAS), que es una sociedad del Estado creada en agosto de 2000 con el objeto de promover el desarrollo social y económico de la zona sur de la ciudad de Buenos Aires. Como define su ley de creación (Ley 470/2000), es creada “a los fines de desarrollar actividades de carácter industrial, comercial, explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral” del Área de Desarrollo Sur.

8. Dicha situación también fue evidenciada por un informe elaborado por la Sindicatura de la CABA. Diagnóstico Especial N° 8-UPE-SGCBA/09. Sindicatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del año 2009.

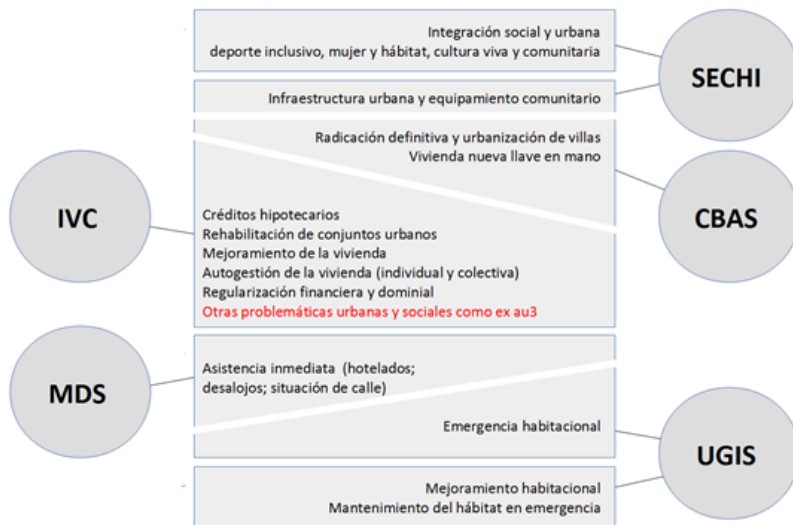
9. Con una inversión de \$ 35.000.000,00.

10. La SECHI presenta en sus publicaciones y comunicaciones oficiales un nuevo enfoque sobre el hábitat popular, basado en la noción de inclusión urbana y social como superadora de la urbanización. Bajo ese paradigma, establece objetivos orientados a fomentar la integralidad urbana y social con la finalidad de romper con la caracterización de la ciudad fragmentada tal como figura en el informe “De villa a barrio”, primer informe de la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social, Ministerio de Desarrollo Económico en marzo de 2015. Disponible en: http://issuu.com/sechabitat/docs/de_villa_a_barrio/1?e=0/7413632

de autonomía, y todos ellos intervienen en la problemática habitacional de la ciudad sin coordinación interna (Rodríguez, M. *et al*, 2015).¹¹

De esta manera, el mapa de organismos que intervenían en cuestiones del hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires quedaba bajo la responsabilidad de los siguientes organismos: Secretaría de Inclusión y Hábitat del Ministerio de Desarrollo Económico (SECHI), de la cual dependen el Instituto de la Vivienda (IVC); la Unidad de Intervención y Gestión Social (UGIS); la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS); la Dirección de Asistencia Inmediata del Ministerio de Desarrollo Social (en adelante, DAM); el Ministerio de Ambiente y Espacio Público a través del Programa Mejoramiento de Villas; y el Ministerio de Gobierno con la Unidad de Proyectos Espaciales de la Cuenca Matanza Riachuelo (Figura 1).

Figura 1. Organismos según funciones 2011-2015



Referencias: SECHI: Secretaría de Hábitat e Inclusión; CBAS: Corporación Buenos Aires Sur S.A.; IVC: Instituto de Vivienda de la Ciudad; MDS: Ministerio de Desarrollo Social; UGIS: Unidad de Gestión e Intervención Social.

Fuente: Elaboración propia en base a documentos oficiales.

Con avances y resultados diferentes según los barrios, el esquema de intervención en villas y asentamientos de esta Secretaría fue la puesta en

11. Para ver una aproximación más ampliada de las intervenciones en política habitacional, se recomienda la lectura del documento "Contradiendo la Constitución de la Ciudad. Un análisis de los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires en el periodo 20003-2013". Documento de Trabajo número 32. Instituto Gino Germani. Año 2015. Elaborado por Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M. *et al*.

marcha de diferentes líneas de programas: obras de construcción y/o puesta en valor de espacios públicos y comunitarios en villas y asentamientos, obras de infraestructura en saneamiento y conectividad (en menor medida), y una serie de proyectos de promoción de la participación social y comunitaria mediante talleres de capacitación y recreación para diferentes grupos etarios.¹²

A la vez, a partir de la puesta en marcha de “Proyectos Urbanos Integrales”, la SECHI también desplazó algunas actividades de la Corporación y el PRO-SUR Hábitat, que quedaron restringidas a la implementación de políticas de adecuación catastral y regularización dominial en villas y asentamientos.

Por fuera de las funciones y observando el contenido de las intervenciones, la SECHI presenta en sus publicaciones y comunicaciones oficiales un nuevo enfoque sobre el hábitat popular, basado en la noción de inclusión urbana y social como superadora de la urbanización. Bajo ese paradigma, establece objetivos orientados a fomentar la integralidad urbana y social con la finalidad de romper con la caracterización de la ciudad fragmentada, tal como figura en el primer informe elaborado por esta secretaría (SECHI, 2015).

Asimismo, la creación de la SECHI también marcó un cambio de eje de la política pública de hábitat. El despliegue de dispositivos tales como las sedes sociales y los portales inclusivos en cada barrio, con una oferta de actividades culturales, talleres de capacitación o demás instancias participativas para los diferentes grupos etarios, permitió consolidar la presencia del GCBA en los territorios y el desarrollo de una modalidad de intervención novedosa sobre los espacios públicos y comunitarios de las villas y asentamientos.

Estos entramados institucionales, innovadores y de proximidad, se dieron en el marco de la duplicación de población en villas y asentamientos; y, si bien con su acción estuvieron lejos de superar los problemas estructurales, ofrecieron respuestas puntuales con alta recepción por parte de los pobladores. La contracara de esta forma de intervención ha provocado que fenómenos como la “hotelización” de las viviendas y la construcción en altura sean una constante en lo que podría ser un nuevo modo de que los pobres habiten la ciudad.

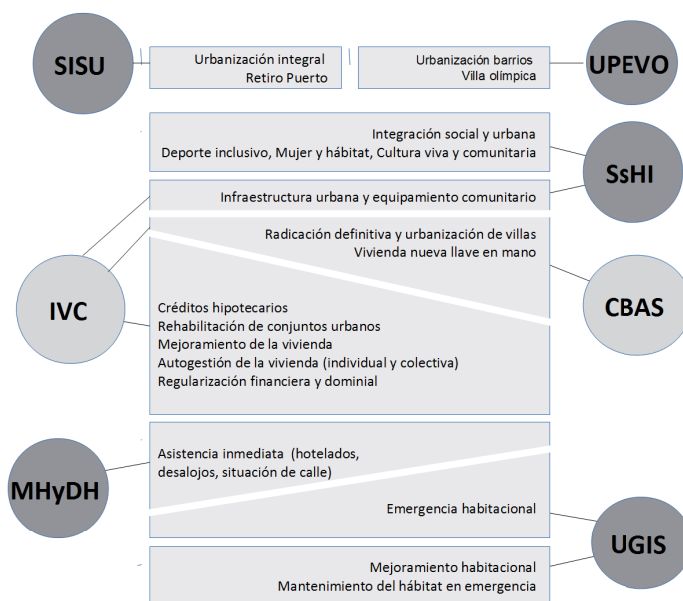
12. Entre las acciones realizadas se destacan las siguientes: a) Obras: en espacios públicos de encuentro: construcción y/o puesta en valor de canchas deportivas, plazas, espacios recreativos, anfiteatros; y en espacios comunitarios: construcción y/o puesta en valor de espacios comunitarios como comedores, centros sociales y culturales; b) Infraestructura e interconectividad: obras de infraestructura (pluviales, cloacas, otros) y apertura y/o mejoramiento de calles, pasillos; c) Cultura viva y comunitaria: talleres de recreación y capacitación: “Sabores sin fronteras”; “Reciclado”; “Cine”; identidad barrial; d) Deporte inclusivo: escuelas y actividades deportivas para niños/as hasta 18 años; e) Mujer y hábitat/ Conformación de grupos de mujeres: “mateadas”; “Feriado” talleres de sensibilización sobre la perspectiva de género a cargo del Consejo de la Mujer del GCABA; f) Ciudadanía y convivencia: talleres de recreación y capacitación: “Cartelería fija”; UOCRA: prevención de accidentes domésticos; “Cruz Roja”, “Cine comunitario”.

LA NUEVA GESTIÓN 2015-2019

La actual gestión del jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta (2015-2019) afectó la dependencia de los organismos que abordan la emergencia habitacional a través de la ley N° 5460 de Ministerios y su decreto reglamentario N° 363/2015. En la nueva disposición institucional del GCABA, los ministerios de Desarrollo Económico y de Desarrollo Social, fueron disueltos y los organismos que se encontraban bajo su dependencia fueron reorganizados en nuevos ministerios. Así es que en la nueva gestión, el IVC (que dependía del Ministerio de Desarrollo Económico) pasó al Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte; la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión (ex SECHI de Desarrollo Económico) ahora con rango de Subsecretaría pasó al Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano; y la Corporación Buenos Aires Sur SE (antes en Ministerio de Desarrollo Económico) pasó al Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología.

La Figura 2 adelanta la distribución de funciones entre los organismos en el nuevo esquema institucional.

Figura 2. Organismos según funciones a partir de diciembre de 2015.



Referencias: SsHI: Subsecretaría de Hábitat e Inclusión; SISU: Secretaría de Integración Social y Urbana; CBAS: Corporación Buenos Aires Sur SA; IVC: Instituto de Vivienda de la Ciudad; MDS: Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano; UGIS: Unidad de Gestión e Intervención Social; UPEVO: Unidad Proyectos Especiales Villa Olímpica.

Fuente: Elaboración propia en base a documentos oficiales.

En el nuevo esquema, el IVC toma mayor protagonismo en las funciones de urbanización de villas y desarrollo de infraestructura urbana y comunitaria, que, se infiere, compartirá con la SSHI (ex SECHI) y la CBAS que mantienen esas funciones entre sus competencias.¹³ El protagonismo del IVC se traduce también en términos presupuestarios, ya que dicho organismo registra un incremento del 434% entre 2015 y 2017. En tanto que la SECHI no sólo deja de tener rango de secretaría, sino que también su presupuesto disminuye un 24%. Por el lado de la UGIS, se observa que para esta unidad aumenta la cantidad de recursos asignados un 37%; y para la DGAI, un 47%.¹⁴ En este contexto, se generan las condiciones institucionales para ejecutar el Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos, que también prevé intervenciones en grandes complejos habitacionales.

Tal como se mencionó previamente, con la nueva gestión iniciada en diciembre de 2015, se producen modificaciones en el organigrama de actores con responsabilidad en la intervención del hábitat popular, que se reflejan en el presupuesto aprobado en 2016, pero sobre todo a partir del año 2017¹⁵.

13. También resulta interesante destacar entre los últimos cambios la creación de dos organismos especiales abocados al desarrollo de barrios específicos, como son la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU, creada por decreto N° 363/15 bajo dependencia de la jefatura de Gobierno), a cargo de coordinar el Plan Maestro de Urbanización Integral Retiro – Puerto y de la Unidad de Proyectos Especiales. Villa Olímpica y Sedes Deportivas (UPE VOySD), para la urbanización de los barrios en función de los Juegos Olímpicos 2018, dependiente del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte.

14. Asimismo, aunque su ejecución creció un 114% entre 2011 y 2015, pasando de \$360,7 millones a \$770,4 millones, el gasto total de la CABA creció aproximadamente el doble en el período bajo consideración (+223%). De esta manera, el gasto del IVC ha sido el que menos se incrementó de todas las unidades ejecutoras de la política de vivienda y de barrios informales (Cuadro 1). En términos reales, el gasto del IVC se contrajo alrededor de un 60% entre 2011-2015, ya que la inflación acumulada del período ascendió a 175%. En este sentido, se podría afirmar que el GCBA no ha priorizado la política habitacional a cargo del IVC, siendo la unidad ejecutora no sólo con menor crecimiento del gasto, sino también nivel de ejecución en el período 2011-2015.

15. Para la segunda parte del 2016, el Gobierno de la Ciudad anunció un programa de urbanización para las villas 31 y 31 bis, 20, y para los asentamientos Rodrigo Bueno y Fraga, que al cierre de esta publicación ha tenido diferentes grados de avance que no se han plasmado en un plan formal que dé cuenta de las acciones que se realizarán.

Cuadro 1. Evolución del presupuesto de los principales organismos con responsabilidad en hábitat popular. Periodo 2015-2017

| ORGANISMOS | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------------------------------|-----------------|-----------------|--------------------|
| | Crédito vigente | Crédito vigente | Crédito proyectado |
| Dirección de Atención Inmediata | 481 | 524,6 | 708,1 |
| Subsecretaría de Hábitat e Inclusión | 266,5 | 162,2 | 201,8 |
| UGIS | 453,3 | 390,7 | 621 |
| IVC | 1.322,10 | 1.547,00 | 7.069 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por el GCBA e informes de ASAP.

Nota: El crédito vigente para el año 2016 corresponde al primer trimestre.

Asimismo, del análisis del presupuesto se desprende que el porcentaje total destinado a los organismos y programas que atienden la problemática de villas viene descendiendo año a año en relación con el crecimiento total del presupuesto del Gobierno de la Ciudad, lo cual ha estado acompañado por la subejecución de un organismo clave en la urbanización y solución definitiva de vivienda como es el IVC y el incremento de acciones orientadas a resolver situaciones de emergencia.

En suma, la política de hábitat del gobierno de la CABA en la última década se basó en la estrategia de diversificar los organismos e intervenciones en villas y asentamientos. Es así como, en una misma villa o asentamiento, dos o tres organismos del gobierno desarrollaron acciones con perspectivas diferentes respecto del hábitat popular, con abordajes disímiles (cuando no contrapuestos) sin coordinación alguna ni definiciones sobre la especificidad de cada uno. En tal sentido, se trató de un conjunto de programas –en apariencia, desconectados entre sí– con altos niveles de autonomía en cuanto formulación y presupuesto, asignados a diferentes organismos, en todos los casos con capacidad instalada (como es el caso del IVC) o con algún nivel de experiencia acumulada en estos años, como la SECHI.

Por lo expuesto hasta aquí, aparece el interrogante acerca de cuál será el alcance real de los planes de urbanización anunciados, lo cual requiere considerar el estado de avance de los proyectos en ejecución y la visión de los pobladores sobre las obras planificadas, aspecto que será trabajado en otro apartado de esta publicación.



**LOS VERICUETOS DE LA JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL:
EL CASO DE LA VILLA 21-24 DE BARRACAS Y EL PROCESO
DE LIBERACIÓN DEL CAMINO DE SIRGA EN EL MARCO
DE LA CAUSA MENDOZA¹**

DOMINGO RISSO PATRON Y CAROLINA MAGLIONI²

A partir de la experiencia de relocalización de los pobladores que habitan en la margen del Riachuelo de la Villa 21-24 (Comuna 4) al Complejo Habitacional Padre Mugica (Comuna 8), en el marco de la Causa Mendoza, nos proponemos visualizar cómo en este proceso de judicialización de la política social convergen varias políticas públicas “desarticuladas”, que resultan en la priorización de la liberación del camino de sirga por sobre la grave problemática social implicada, lo que brinda una respuesta inacabada y genera nuevas problemáticas sociales a las poblaciones involucradas. En términos generales, nos preguntamos cómo se reconfiguran las relaciones entre el Estado y los habitantes de las áreas relegadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), en un contexto signado por la judicialización de las intervenciones sociales. Para ello, en primer lugar, presentamos una síntesis del derrotero de la Causa Mendoza y luego, el entramado de actores involucrados en ella. Finalmente, damos cuenta de las particularidades que asume el proceso en la experiencia de la Villa 21-24.

1. El presente trabajo se realiza en el marco de los proyectos de investigación “Tensiones, proyectos e intervenciones para el desarrollo con inclusión socio-espacial en la Cuenca Matanza-Riachuelo” (PIUBAMAS 2014-2017) y “Procesos de integración y exclusión en medios urbanos. Las políticas culturales y sociales y su implicancia en la configuración de la ciudad” (FONCyT PICT 2012). Constituye una versión revisada y ajustada de la ponencia presentada en la 9ª Conferencia del Foro Internacional de Urbanismo (IFOU) realizada en el 2016 en FADU/UBA.

2. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEAL); Centro de Estudios de Ciudad (CEC). Buenos Aires, Argentina.

LA CAUSA MENDOZA Y LA JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

La Causa Mendoza³ constituye el punto de partida de la judicialización de las intervenciones en la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR) y, por ende, de la entrada y participación de nuevos actores en este proceso en el que las órdenes judiciales debían tornarse en políticas públicas para la satisfacción de los derechos sociales afectados.

La creación en 2006 de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional, buscó coordinar y articular las acciones de las distintas jurisdicciones involucradas: Nación, CABA, Provincia de Buenos Aires y los 14 municipios del área. Entre ellas, podemos mencionar la firma, en ese mismo año, del “Convenio Marco Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios-Saneamiento Cuenca Matanza Riachuelo” (primera etapa) entre la Nación y la CABA, la Provincia de Buenos Aires y algunos municipios, con el propósito de solucionar los problemas de urbanización de asentamientos precarios localizados en dicha área para atender la demanda de 10.745 familias en riesgo ambiental priorizable.⁴

En 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) dictó sentencia ordenando a la ACUMAR, al Estado nacional, a la CABA y a la Provincia de Buenos Aires el saneamiento de la cuenca, siendo los objetivos que debían orientar las políticas públicas: el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, la recomposición del ambiente en todos sus componentes (aire, agua y suelo) y la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

La implementación se delegó en el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes⁵ y se creó un Cuerpo Colegiado para la participación ciudadana, coordinado por el Defensor del Pueblo de la Nación e integrado por organizaciones no gubernamentales que participaban en el proceso judicial como terceros interesados.⁶

3. Causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios-daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo”, iniciada en el año 2004 por los vecinos de Villa Inflamable (Dock Sud, Avellaneda, Provincia de Buenos Aires) ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

4. Cuatro años más tarde, en la segunda y última parte de este convenio, la suma ascenderá a 17.771 familias afectadas, lo que da cuenta de la agudización de la problemática.

5. Este juez fue desplazado en 2012 debido a denuncias de irregularidades en sus intervenciones.

6. Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos, Asociación de Vecinos de La Boca, Centro de Estudios Legales y Sociales, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, y Fundación Greenpeace Argentina.

En 2009, el juez ordenó a la ACUMAR la presentación de un proyecto integrador por la cuenca. El Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) fue presentado en función de los lineamientos establecidos en la resolución judicial.

En lo referente a la urbanización de villas y asentamientos precarios, en articulación con el Convenio Marco 2010 que actualizó el anterior y focalizó la atención en las zonas calificadas en riesgo ambiental, el juez interpretó que la “limpieza de márgenes” implicaba la remoción de todos los “obstáculos” a fin de recuperar esos terrenos para el desarrollo de parques y espacios públicos con usos recreativos. Para ello, introdujo el viejo concepto de “camino de sirga” definido en el Código Civil de la Nación para marcar el área a despejar. De modo que la urbanización de las villas y asentamientos con el propósito de dar solución a la situación de precariedad habitacional y mejorar la calidad de vida de las familias residentes en la CMR no constituyó una cuestión prioritaria, sino que el eje central lo constituyó la liberación de dicha área.⁷

Figura 1: Cronología de la Causa Mendoza (Elaboración propia).



En la CABA, la liberación del camino de sirga afectaba a la Villa 26, al Asentamiento El Pueblito, al Asentamiento Magaldi, a la Villa 21-24, al Asentamiento Luján, al Asentamiento Lamadrid y a los denominados “suelitos”. Según el Acuerdo General del Convenio Marco firmado en 2010, de las 2527 familias a relocalizar, 1334 familias correspondían a la Villa 21-24. A ocho años de dictada la sentencia de la Corte, el proceso de ejecución ha presentado demoras e incumplimientos, entre otras dificultades y problemas, en las intervenciones de los organismos responsables de dar respuestas a las familias afectadas.

7. En este sentido, cabe señalar que el proceso de relocalización de familias tramita en el expediente judicial dentro del legajo de “Limpieza de Márgenes” (Chellillo *et al.*, 2014).

EL ENTRAMADO DE ACTORES EN JUEGO EN LA CAUSA

La justicia

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ordenó a la ACUMAR, al Estado nacional, a la CABA y a la Provincia de Buenos Aires el saneamiento de la cuenca, y delegó la ejecución de la sentencia, en un primer momento, en el titular del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, y luego, en los magistrados a cargo del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 12 de la CABA y del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 2 de Morón.

En lo referente a la cuestión habitacional, en una primera etapa, la sentencia judicial se centra en la relocalización (volver a localizar) de familias que habitan en villas y asentamientos de la CMR. Sin embargo, los diversos *magistrados intervinientes* han hecho un uso indistinto y, en términos de derechos, errado, de los conceptos “erradicar” (suprimir, limpiar) o “relocalizar”, los cuales tienen connotaciones antagónicas.

Pese a ello, el juez de Quilmes estableció como principio, en una resolución de 2010, “que no se llevarían adelante ‘erradicaciones’ sin una relocalización previa, y se dejó en claro que las acciones estatales no debían limitarse al traslado de las personas, sino que además debían incluir la totalidad de los servicios esenciales para el desarrollo de los habitantes” (Balardini y Royo, 2012: 95). Pero “las decisiones judiciales de por sí no explicitaban los estándares y recaudos que debían seguirse en el proceso de relocalización” (Fainsten, 2015: 260). Prima el argumento de que decididamente la relocalización implicaría de por sí una mejora de la calidad de vida de las familias; por lo tanto, esta política se impuso inconsultamente, con las consiguientes dificultades que trajo aparejadas en términos de afectación de derechos de la población involucrada en el proceso. Al respecto, en mayo de 2014 el juez Rodríguez, de Morón, ordenó a la ACUMAR la presentación de un “Plan de pautas básicas para la relocalización de personas dentro de la cuenca”, de acuerdo con parámetros fijados por el juzgado, con el que ACUMAR cumplió en julio de ese mismo año.

Asimismo, es importante destacar que estos jueces a cargo del cumplimiento del fallo judicial de la CSJN no reconocen a los pobladores de los barrios como parte del litigio en trámite. El lugar de la participación ciudadana fue delegado al Cuerpo Colegiado, que, como se señaló anteriormente, está integrado por los representantes de las organizaciones no gubernamentales que participan como terceros interesados en el proceso judicial y es coordinado por el Defensor del Pueblo de la Nación. La función asignada a este es

“promover acciones destinadas a expandir y generar conciencia ciudadana respecto de la grave problemática de la CMR y representar el interés público en el marco del trámite de la ejecución de la sentencia, y controlar el cumplimiento de objetivos, metas, obligaciones y plazos dispuestos por la CSJN” (Balardini y Royo, 2012: 88). En este sentido, en un informe del año 2015, el Cuerpo Colegiado señaló que, a pesar de la puesta en funcionamiento de organismos estatales y la puesta en marcha de políticas públicas tendientes a revertir la problemática socioambiental en la Cuenca, “los objetivos establecidos por la CSJN distan de haber sido alcanzados y han emergido nuevos y complejos problemas” por la carencia de un auténtico plan integral que guiara las acciones; por lo tanto, instó a tomar decisiones que permitieran reorientar el proceso.

Los condenados

Otros actores relevantes son los organismos que la sentencia del Tribunal Superior consideró responsables del saneamiento de la Cuenca: la ACUMAR, el Estado Nacional, la CABA y la Provincia de Buenos Aires.

La ACUMAR⁸ es un ente de derecho público interjurisdiccional que pone en consonancia todos los poderes con influencia en la cuenca en el marco del PISA. La CSJN dispuso que esta asumiera “las responsabilidades ante todo incumplimiento o demora en ejecutar los objetivos”; a pesar de que, en el caso particular de la urbanización de Villas y Asentamientos precarios, “si bien los fondos para la construcción de las viviendas provienen del presupuesto nacional, son los municipios o el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, quienes tienen a su cargo la ejecución de la obra, y la definición de las áreas aptas para la construcción” (Lampolio *et al.*, 2014: 89). En este sentido, la ACUMAR ha asumido un rol secundario en la ejecución de las políticas vinculadas al cumplimiento de esta línea de acción del PISA (en especial en el proceso de relocalización de las familias afectadas en el territorio de la cuenca), y se ocupó muchas veces solo de tareas operativas de administración. De ahí que, “si bien es la responsable de la ejecución del Plan de Urbanización, no ha podido desempeñar el rol de articulador necesario para dar cumplimiento con lo dispuesto en el Acuerdo General”, limitándose “a oficiar de intermediario entre el Gobierno local, el Programa Federal de Urbanización de Villas

8. Está compuesta por ocho integrantes, entre ellos, el titular de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo, quien ejerce la presidencia; tres representantes del Poder Ejecutivo nacional; dos por la provincia de Buenos Aires y dos por la CABA.

y Asentamientos Precarios y el Juzgado Federal a cargo de la ejecución de la sentencia de la Corte” (Lampolio *et al.*, 2014: 97).⁹

En el caso específico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es el Instituto de la Vivienda (IVC) el órgano encargado de la implementación de esta política. Es decir, es el responsable de definir los terrenos para las relocalizaciones y de llevar adelante la ejecución de las obras para brindar las soluciones habitacionales; de realizar los censos de las poblaciones en villas y asentamientos y, finalmente, de decidir las prioridades de adjudicación a partir de establecer el criterio de riesgo para priorizar los hogares a ser relocalizados, y de realizar el abordaje territorial de las familias involucradas en el proceso.

Desde su creación en 2003 (ley N° 1251), el IVC era el organismo encargado de la gestión de las políticas de villas, fundamentalmente a través del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT. A partir de 2007, con la asunción de Mauricio Macri como jefe de Gobierno, la configuración institucional en materia de política de urbanización de villas en la CABA cambió, y fue así cómo se produjo una reorganización del organigrama de la política habitacional que “implicó el vaciamiento administrativo y financiero del IVC, y la dispersión de sus funciones entre una diversidad de organismos” (Rodríguez *et al.*, 2015: 14).

En este sentido, se agregaron otros organismos dependientes del Ministerio de Desarrollo Económico: la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS),¹⁰ que efectúa tareas para el mantenimiento del hábitat en las situaciones de emergencia; y la Corporación Buenos Aires Sur SE (CBAS), a través del Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR HÁBITAT).¹¹ A través de un convenio se estableció que “Corpo-

9. “ACUMAR cuenta con amplias facultades legales respecto de cualquier actividad con incidencia ambiental en la cuenca (art. 5° de la ley 26.168), prevaleciendo ellas por sobre toda otra concurrente (art. 6°). No obstante, su ejercicio de estas facultades legales es aun limitado al momento de aplicar instrumentos centrales de la política y gestión ambiental. En vez de dirigir, regular y controlar, en algunas actividades, su intervención se vio restringida a complementar la de otros entes, lo que quita integralidad y consistencia a su accionar. Ello se produjo tanto por las limitaciones institucionales del organismo, como por resistencias de las jurisdicciones y otros entes involucrados” (Cuerpo Colegiado, 2015: 5-6).

10. Cabe señalar que “este organismo produjo un fuerte cambio en las prácticas de asistencia habitacional en estos barrios, dejando de lado los problemas estrictamente habitacionales, para concentrarse particularmente en los servicios y el equipamiento urbano” (Cravino *et al.*, 2013: 339).

11. “Una de las claves de la política de urbanización diseñadas por Prosur Hábitat es que el foco de la misma se desplazará del mejoramiento de la vivienda particular hacia modalidades de reorganización urbanística y dominial de los barrios. Así, el objetivo será lograr la regularización de los mismos y no la mejora de las viviendas familiares o la mejora integral de los barrios” (Cravino *et al.*, 2013: 340).

ración Buenos Aires Sur –CBAS– quedaba a cargo de la realización de tareas de urbanización y construcción de viviendas en las villas, asentamientos y barrios carenciados de la zona sur de la Ciudad, mientras que la UGIS quedaba a cargo de las tareas inherentes al mantenimiento del hábitat en las situaciones de emergencia en villas y núcleos habitacionales transitorios. Por su parte, el IVC mantiene su competencia formal en las tareas de urbanización para las villas y asentamientos situados en el norte de la Ciudad: la Villa 31 y 31 bis y Rodrigo Bueno, y también el denominado asentamiento “Playón de Chacarita” situación que (...) cambiará posteriormente a partir de la intervención en Retiro del Ministerio de Espacio Público” (Cravino *et al.*, 2013: 339). Este nuevo andamiaje institucional no logró la aprobación de la Legislatura porteña; por lo tanto, esta reforma ejecutiva no proveía los recursos necesarios para alcanzar los objetivos asignados a estos organismos; de modo que “al convenio entre el IVC, la CBAS y la UGIS, subyace un complejo mecanismo de administración de recursos que opera principalmente a través de las denominadas ‘mandas’ es decir, transferencias de recursos presupuestarios de un organismo a otro para que el mandado las ejecute por cuenta y orden del mandante” (Cravino *et al.*, 2013: 340).

En 2011 se creó la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) para coordinar las acciones de las distintas áreas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) en pos de una intervención integral en las villas y barrios vulnerables, sin haber logrado hasta el momento resolver la desarticulación y fragmentación, tanto institucional como territorial, que atraviesa a la política habitacional.

En consecuencia, el diseño de políticas se basa en un complejo entramado de competencias y superposición de funciones ministeriales que dificultan establecer, en la práctica, límites precisos sobre distintas áreas para actuar en forma conjunta y coordinada. Lejos de lograr mayor eficacia y eficiencia, las políticas se vuelven poco claras, se desconoce a los organismos competentes en la materia, se producen demoras en las obras u otros emprendimientos, incumplimientos y arbitrariedades de los convenios y normas, y sobre todo, la incertidumbre de la población ante la falta de intervención y frente a las respuestas confusas, incongruentes y contradictorias.

Esta característica de la política habitacional en la CABA generó dificultades en las intervenciones en el marco de la sentencia judicial, pues “el responsable de llevar adelante todas las acciones relativas a los planes de vivienda comprometidos a raíz del proceso ‘Mendoza’, en coordinación con las autoridades de la Ciudad en ACUMAR, es el IVC y no la CBAS, lo que significa el desplazamiento de esta última de la realización y desarrollo de los planes de vivienda más importantes, por cantidad y envergadura,

recientemente ejecutados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A su vez, determinó la disposición por parte del IVC de soluciones habitacionales desarrolladas por la CBAS” (Cravino *et al.*, 2013: 348). En este proceso, el IVC definió los lugares a los que serían relocalizadas las familias del camino de sirga de modo genérico, sin especificar, entre otras cuestiones, las características de las construcciones y los protocolos de mudanza. La realización de los censos en cada barrio presentó dificultades¹² y, asimismo, los plazos establecidos no se cumplieron. Dado que el programa fue pensado para todos los barrios con el mismo formato, el surgimiento de conflictos y resistencias al momento de su implementación obligó a introducirle adecuaciones según los casos particulares (Fainstein, 2015). En este sentido, “el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha realizado, al menos, cinco presentaciones informando sobre los planes de relocalización de la Cuenca. Las presentaciones son contradictorias, cambiantes, evidencian la falta de planificación de las autoridades para el desarrollo de un proceso de tal envergadura” (Cravino *et al.*, 2013: 348).

Cabe señalar que en el año 2013, se creó la Unidad de Proyectos Especiales Cuenca Matanza Riachuelo (UPE CUMAR), en la órbita del Ministerio de Gobierno, con el propósito de coordinar las acciones interministeriales de las distintas áreas del GCBA en la cuenca en el marco del PISA (Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Justicia y Seguridad, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Desarrollo Urbano, Ministerio de Ambiente y Espacio Público, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Ministerio de Desarrollo Económico).

Los afectados

Específicamente en la CABA, el proceso de relocalización de las familias que habitaban sobre el camino de sirga no se realizó mediante un trabajo previo en el territorio de consulta, participación y difusión de información con los afectados.

En este contexto, los vecinos de los barrios comenzaron a organizarse internamente y se contactaron con diversos actores de la sociedad civil e instituciones públicas involucradas en la causa del saneamiento, entre los que

12. “El relevamiento efectuado por la CABA en cuanto a las familias que se encontraban en riesgo ambiental incluía solo las que habitaban dentro de los 35 metros trazados por el juez para liberar los márgenes. Dicho criterio luego fue plasmado en los diversos censos que se llevaron a cabo. Debe mencionarse que se trata de una dudosa coincidencia (...) pensar que el riesgo ambiental se detiene justo en el límite del *camino de sirga* es realmente descabellado” (Lampolio *et al.*, 2014: 94).

podemos destacar al Ministerio Público de la Defensa del Poder Judicial de la CABA, que actúa como letrados patrocinantes de los vecinos; la Defensoría del Pueblo de la Nación, en su rol de Coordinador del Cuerpo Colegiado; el Ministerio Público Tutelar, en el marco de sus funciones orientadas al control, monitoreo y seguimiento de la política pública de la ciudad en pos de la protección y satisfacción de los derechos de niños, niñas y adolescentes; la Defensoría General de la Nación y ONG relacionadas con la temática. La participación de los vecinos en articulación con estos actores institucionales se plasmó en la organización de asambleas barriales en lugares comunitarios significativos de los barrios que devino en la elección de Cuerpos de Delegados del Camino de Sirga.

Desde mediados de 2010 se constituyeron mesas de trabajo para la Planificación y Ejecución de Criterios y Parámetros de Relocalización de los Vecinos afectados por el Camino de Sirga (idea surgida de los habitantes de la Villa 21-24 que se replicó en los restantes barrios). Estas mesas, que buscan institucionalizar un espacio de diálogo y acuerdo con las autoridades, constituyen el ámbito para organizar procesos de relocalización participativos a fin de consensuar las propuestas con los afectados. “En el marco de estas reuniones se pudieron sistematizar y buscar soluciones respecto a varias cuestiones que emergieron como conexas a la relocalización que, en un principio y desde la perspectiva estatal, solo se limitaba a garantizar el acceso a una vivienda social y la demolición parcial de villas y asentamientos. Es decir se cuestionaron estándares de vivienda ni parámetros básicos para garantizar el acceso a la ciudad de estas familias” (Chellillo *et al.*, 2014: 29).

La Legislatura

“El rol de la Legislatura en el objetivo de la construcción de una respuesta a las relocalizaciones, entendida como la materialización del derecho a la ciudad, es fundamental. Dado que las normas urbanísticas, la recuperación del suelo urbano, expropiaciones, presupuesto y zonificaciones son decididas en el ámbito legislativo” (Chellillo *et al.*, 2014: 56).

La aprobación en primera lectura, en 2014, del proyecto de Ley N° 1.802 que dispone la “Transferencia de Inmuebles, Expropiación y Rezonificaciones” para conjuntos de viviendas afectados por la liberación del camino de sirga, permite la recuperación de suelo urbano dentro de la zona de arraigo de los vecinos de la Villa 21-24 para la construcción de futuras viviendas donde serán realojados.

EL CASO DE LA VILLA 21-24

La Villa 21-24 se ubica en el barrio de Barracas, al sur de la CABA, y es una de las más pobladas de la ciudad. Su historia ilustra de modo paradigmático la relación entre el Estado y este tipo de asentamientos, ya que da cuenta de las dificultades del Estado para dar cumplimiento a las políticas y programas comprometidos por las autoridades, por lo que en la actualidad el barrio está sumido en un complejo entramado de programas, políticas y convenios que dificultan el avance en las acciones de urbanización (Cravino et al, 2013).

Por otra parte, el desarrollo del proceso de saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo en el marco de la Causa Mendoza y, en particular, la relocalización de las familias asentadas sobre el camino de sirga, no escapó a estas dificultades que signaron la historia del barrio. Con el transcurrir de los años se ha agravado el problema, por la dinámica propia de crecimiento poblacional del barrio, mientras que los tiempos de las “soluciones” propuestas se han demorado en exceso.

Figura 2: Imágenes satelitales del sector a liberar para la traza del camino de sirga correspondientes a los años 2006, 2013 y 2016 respectivamente (Elaboración propia).



El tratamiento de la pobreza implica desigualdades que se expresan en la configuración física y social de la ciudad. Esta configuración, además de histórica, es dinámica y conlleva tensiones, conflictos y convergencias entre las intervenciones que producen diferentes actores en representación del Estado, del mercado y de los propios habitantes.

En 2011 se debía relocalizar a 1334 familias que se encontraban dentro de los 35 metros definidos por el juez para la construcción del camino de sirga, y que son consideradas en riesgo ambiental y con prioridad para ser realojadas. Sin embargo, el “Informe de Evaluación Integral de Salud en Áreas de Riesgo (IESAR) de la Villa 21-24, CABA”, elaborado en el año 2012, identificó tres sectores “paradigmáticos de compromiso ambiental” dentro del barrio, para los cuales no se ha decidido medida alguna por estar fuera de dicho camino.

En el Acta General del Convenio Marco 2010, el IVC contempla la relocalización de 220 familias al Complejo Habitacional Padre Mugica, ubicado en Gral. Paz y Castañares (Comuna 8) y de 1146 familias a terrenos a definir. Hasta 2015, sólo fueron relocalizadas 107 familias en dos etapas al Complejo Habitacional Padre Mugica y no se dispone de información respecto de la mudanza de la población restante.

La construcción de este complejo se inició en mayo de 2008 y estuvo a cargo, en un primer momento, de la Fundación Madres de Plaza de Mayo, a partir de la Misión Sueños Compartidos, y luego pasó a ser ejecutada por la empresa constructora “Sentra SA”. Se trata de 780 viviendas, divididas en 13 bloques de 60 viviendas cada uno. En la Figura 3 podemos observar los hitos relevantes desde la construcción hasta la adjudicación de los habitantes relocalizados de la Villa 21-24.

Figura 3: Hitos del Complejo Padre Múgica desde su construcción hasta la adjudicación a los habitantes de la Villa 21-24 (Elaboración propia).



El caso de la Villa 21-24 cuestiona la idea que subyace a esta política de relocalización, según la cual una vivienda nueva de por sí mejora la calidad de vida de las personas. Al respecto, se pueden señalar algunos aspectos que ilustran cómo este proceso estuvo atravesado por dificultades que afectaron los derechos de la población involucrada. Los vecinos de Padre Mugica padecen algunos problemas recurrentes asociados a los procesos de relocalización

llevados a cabo por las autoridades de la CABA. Entre otros, dificultades para acceder a vacantes en las escuelas para los niños/as y adolescentes, como así también a los servicios de salud o a comedores. Asimismo, el diseño de los complejos urbanos no contempló los modos de vida y de habitar previos de las familias: “En relación a sus trabajos, no pudieron la mayoría de las veces mantener sus negocios y comercios –que constituían la principal actividad económica de muchas familias–, y no fueron estipulados lugares para que los recicladores urbanos guardaran sus carros, animales y materiales, y se encontraron en general, más lejos de sus fuentes de trabajo. Además, no había en las nuevas viviendas espacios asignados para comedores u otras actividades comunitarias, que eran centrales para la vida cotidiana de muchos de los habitantes de la villa” (Fainstein, 2015: 264). Por último, la mala calidad de las construcciones como así también las restricciones que esta tipología implica en términos de ampliaciones y/o refacciones para realizar adecuaciones en función de las necesidades de cada familia.

REFLEXIONES FINALES

En el debate sobre el accionar del Poder Judicial podemos identificar dos posturas: por un lado, quienes se oponen a la judicialización de las políticas sociales y denominan peyorativamente a la postura contraria “activismo judicial”, al entender que la justicia no puede tener una actitud activa en la determinación de políticas públicas que son responsabilidad del poder político; por el otro lado, se encuentran quienes están a favor de la acción del Poder Judicial en el sentido de la exigibilidad de derechos. Estos últimos hacen foco en los tratados internacionales de Derechos Humanos y de Derechos Económicos Sociales y Culturales, reconocidos constitucionalmente.

Desde una perspectiva de abordaje integral de las políticas sociales, cabe destacar que entendemos al Poder Judicial como un actor importante para desarrollar dichas políticas. Pero no creemos, sobre la base de lo observado en el estudio de caso, en la subordinación de la política social a una política judicial. Cuando esto sucede, encontramos a los organismos responsables de generar políticas públicas respondiendo a las mandas del juez y no a la atención de las necesidades de la población destinataria de estas políticas. Es así como vemos desintegrado el accionar de las diferentes políticas públicas destinadas a una misma población perjudicada, por lo que el “acceso a la justicia puede desvirtuarse en un mero formalismo, que asume como tarea el simple acceso a los tribunales” (Chellillo *et al.*, 2014: 58).

Este proceso aún continúa abierto y, dadas las características que ha asumido, pendiente de resolución. Nuevos interrogantes se abren en torno a su devenir en el marco del nuevo contexto político desde diciembre de 2015, a partir del cual las tres jurisdicciones con responsabilidades en la cuenca (Nación, Provincia de Buenos Aires y CABA) son gobernadas, por primera vez, por la misma fuerza partidaria. A su vez, en el año 2006, ACUMAR presentó un nuevo Plan Integral para el Saneamiento Ambiental. En este marco, nos preguntamos cuáles son las rupturas y continuidades en lo que refiere, en particular, a la liberación del camino de sirga y la relocalización de las familias afectadas, como así también a los sentidos que subyacen a las políticas de urbanización de villas y asentamientos precarios propuestas en este nuevo escenario (y en el marco del PISA 2016).

BIBLIOGRAFÍA

- ACUMAR, "Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA)", 2010.
- Balardini, Lorena y Royo, Laura (2012). "La exigibilidad del derecho a la vivienda y el uso de indicadores para su monitoreo. Las relocalizaciones en la Cuenca Matanza Riachuelo". En Pautassi, L. y Gamallo, G. (Dirs.), *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos, pp.71-114.
- Chellillo, Mauro, López, María Julia, Royo, Laura, Sagasti, Ignacio y Territoriale, Agustín (2014). "El 'Qué'. Las relocalizaciones en el marco de la causa Riachuelo y el derecho a la ciudad", en "La causa 'Mendoza': la relocalización de las familias y el derecho a una vivienda digna. Las personas no son cosas", *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 4 (6): 23-40.
- Chellillo, Mauro, López, María Julia, Royo, Laura, Sagasti, Ignacio y Territoriale, Agustín (2014). "El 'Cómo'. Propuesta de un modelo de defensa para la causa Riachuelo", en "La causa 'Mendoza': la relocalización de las familias y el derecho a una vivienda digna. Las personas no son cosas", *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 4 (6): 41-59.
- Cravino, María Cristina, Ricciardi, María Victoria y Shetman, Alejandro (2013). "De la programación a la administración o de los anuncios al pragmatismo: avatares de las políticas de villas del macrismo (2007-2011)". En Bercovich, L. y Maurino, G. (Coords.), *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires, Eudeba, pp. 335-358.

- Cuerpo Colegiado (2015). "Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, a siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que persigue mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir nuevos daños en la CMR".
- Fainstein, Carla (2015). "La relocalización de población del camino de sirga de la villa 21-24 ¿Erradicación o integración a la ciudad? Representaciones y repertorios de acción colectiva en torno al reasentamiento", *Quid*, 5: 255-283.
- Lampolio, Alejandra, García, Hernán e Iturralde, Mariana (2014). "¿ACUMAR o acunar el 'sueño' de la urbanización?", en "La causa 'Mendoza': la relocalización de las familias y el derecho a una vivienda digna. Las personas no son cosas", *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 4 (6): 81-101.
- Ministerio Público Tutela (MPT) (2012). "La dimensión social de las relocalizaciones de población en la Cuenca Matanza Riachuelo. El fallo 'Mendoza' y los derechos de la infancia en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires", Documento de Trabajo N° 16.
- Rodríguez, María Carla, Di Virgilio, María Mercedes, Arqueros Mejica, Soledad, Rodríguez, María Florencia y Zapata, María Cecilia (2015). "Contradiendo la Constitución de la Ciudad. Un análisis de los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires en el Período 2003-2013", Documento de Trabajo N° 72, IIGG-FCS-UBA.



