

09

El rol de las organizaciones sociales en asentamientos precarios.
El caso particular de la ciudad de Santa Fe.

ACCIÓN
IMPACTO
INFORMALIDAD
TERRITORIO
SOCIEDAD CIVIL

Las recientes transformaciones evidenciadas en el territorio como resultado de los acelerados cambios han sido el objeto de estudio de abundantes investigaciones. El rol del Estado, del sector privado y de la sociedad civil han debido redefinirse. Las organizaciones sociales de nuevo formato surgen a partir de la década del 80 como un nuevo modo de generar intervenciones a escala local y en torno a temáticas específicas, siendo en muchos casos gestores de la formación y consolidación de barrios, viviendas y el hábitat urbano. Este trabajo busca profundizar sobre la comprensión de la precariedad urbana en asentamientos informales de la ciudad de Santa Fe e indagar acerca del rol que las organizaciones sociales adquieren, en particular aquellas transformaciones ocurridas entre las últimas décadas del siglo pasado y la primera de éste. Se parte de la hipótesis de que las organizaciones sociales, que tomaron un rol protagónico mediante la ausencia del papel del Estado, se han constituido en generadoras de profundos cambios con relación al hábitat urbano. Si bien son muy valiosas las indagaciones realizadas hasta el momento, es escaso el material referido específicamente a dicha problemática, principalmente en áreas afectadas por un marcado proceso de urbanización, como es el caso de Santa Fe.

The role of social organizations in slums. The case of the city of Santa Fe.

Recent changes evidenced in the territory, as a result of rapid changes, have been the subject of numerous research studies. The role of the state, private sector and civil society have had to redefine itself. New social organizations appear from the 80 decade as a new way to generate local interventions around specific topics and, in many cases, as managers of the formation and consolidation of neighborhoods, housing and urban habitat. This paper seeks to deepen understanding about urban precariousness in informal settlements in the city of Santa Fe, and investigate the role that social organizations acquire, particularly those changes that have occurred between the last decades of last century and the first of this one. It starts from the assumption that social organizations, taking a leading role by the absence of the role of the state, have become generators of profound changes in relation to urban habitat. Although very valuable investigations carried out so far, very few material is specifically referred to this problem, particularly in those areas affected by a marked process of urbanization such as Santa Fe.



Autora

Arq. Emilia Carla Mosso

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo,
Universidad Nacional del Litoral,
Argentina.

Palabras clave

Acción,
Impacto,
Informalidad,
Territorio,
Sociedad Civil.

Key words

Action,
Impact,
Informality,
Territory,
Civil Society.

Artículo recibido | *Artigo recebido:*

03 / 06 / 2012

Artículo aceptado | *Artigo aceito:*

01 / 08 / 2013

INTRODUCCIÓN

La adecuación e inclusión de las economías locales al mundo globalizado producen fenómenos de redistribución del crecimiento urbano, que impulsan la expansión y fragmentación de las ciudades. Es posible asociar las recientes transformaciones estructurales y morfológicas de las urbes a las características del nuevo escenario económico y social inspirado en el modelo neoliberal. Las ciudades se muestran cada vez más como una realidad compleja, múltiple, heterogénea y diversa, siendo el resultado de diversos procesos físicos-geográficos así como de la interacción entre distintos actores localizados en un territorio definido.

El contexto de industrialización débil e inestable de las ciudades de América Latina ha contribuido a fundar a las mismas como escenario compartido para clases diversas: un espacio fragmentado con elevada segregación espacial, lo que agudiza la exclusión social. La ciudad es vista como promesa de bienestar incumplido, aumentando en tamaño y cantidad sin ser resultado de un proceso de desarrollo económico y social sostenido, el cual se encuentra lejos de ofrecer oportunidades equitativas y garantizar plenamente la ciudadanía a todos sus pobladores.

El derecho a una ciudad digna para todos implica la mejora de la calidad de vida para sus habitantes, lo que abarca desde el acceso a la propiedad del suelo urbano, la vivienda y el barrio, hasta la escala de ciudad y su entorno. La problemática del acceso a la tierra urbana así como la exclusión de vastos sectores de población del mercado legal de la tierra (Hardoy y Satterthwaite, 1987) no son fenómenos nuevos, pero sí son novedosas las formas que toman en la ciudad contemporánea. Gran porcentaje de la población urbana habita en asentamientos informales denotando condiciones de habitabilidad precarias. La situación se ve agravada en la actualidad, donde el incremento de la población urbana avanza de forma vertiginosa. En este contexto, la realidad de los asentamientos precarios se ha convertido en una problemática de difícil solución. Las malas condiciones de desigualdad, exclusión y riesgo que presentan los habitantes provocan situaciones de segregación física y social, manifestada tanto en lo que refiere al desenvolvimiento social de los mismos, como también en el hecho de no disponer de una vivienda apropiada son seguridad de su tenencia, la falta de infraestructura y servicios básicos,

así como de equipamientos de salud, educación y seguridad, redes de transporte, espacios públicos, etc. A esto se le suma la ubicación geográfica de los mismos, los cuales no cuentan con ningún tipo de planificación urbana y se encuentran muchas veces asentados en terrenos sin aptitud y de alta vulnerabilidad.

Ante la ausencia de políticas habitacionales por parte de los gobiernos de turno y, sumado al desinterés del sector privado —que se ha inclinado hacia la especulación inmobiliaria del suelo urbano—, desde una mirada alternativa las organizaciones sociales se han ocupado de atender a los sectores más postergados de la sociedad. En este sentido, gran porcentaje de los programas de mejoramiento de asentamientos informales no surge por parte del Estado sino que más bien es impulsado por organizaciones sociales, las cuales, a partir de la década del 80 —y en correspondencia con el retroceso del Estado—, se han convertido en actores protagónicos. Por lo tanto, resulta importante destacar el papel que han adquirido las organizaciones sociales en las últimas décadas, de manera intencional o no, en asuntos de interés social realizando trabajos de promoción, integración y desarrollo a favor de la emancipación política y social de sectores desfavorecidos y en defensa de los derechos humanos. Cabe aclarar que esta investigación se encuentra en curso, que se presentan aquí las conclusiones obtenidas hasta el momento mediante el relevamiento y la medición del tema en cuestión, buscando focalizar en un campo no muy arribado hasta el momento y pretendiendo generar nuevas conceptualizaciones sobre esta dinámica territorial reciente.

METODOLOGIA

El centro de interés de la investigación es identificar la acción de las organizaciones sociales en la ciudad de Santa Fe de las últimas décadas del siglo pasado y la primera de éste en lo que refiere a la problemática precariedad urbana en asentamientos informales y las consecuentes resultantes espaciales de este proceso de construcción del hábitat urbano. Con el fin de medir el proceso, la indagación se realizará a través de la implementación y ensayo de una serie de indicadores urbanos. Se pretende ensayar nuevas hipótesis y explicaciones sobre los fenómenos relevados.

Para efectuar dicho análisis, considerado fundamental como sistema de recolección y tratamiento de información estadística urbana sobre la ciudad, se plantean dos etapas diferenciadas en cuanto a la fundamentación metodológica. La primera, de tipo exploratorio, con implementación de técnicas cualitativas y relevamiento de información existente cuyo objetivo principal consiste en una adecuación de los conceptos sobre el problema. Posteriormente, en una segunda etapa, de carácter cuali-cuantitativo, donde se prevé la implementación de técnicas de relevamiento y medición con el objeto de cuantificar las distintas variables a fin de componer un indicador de calidad de vida.

Las técnicas a implementar serán, según cada caso y etapa, las tradicionales para este tipo de estudios: entrevistas en profundidad y semiestructuradas, relevamientos de campo, confección de matrices planimétricas, relevamiento bibliográfico, análisis y relevamiento de datos de fuentes primarias y secundarias, establecimiento de mapas de actores y ponderación de datos a partir de las distintas variables de las hipótesis.

Se seguirán dos caminos simultáneos y complementarios: Para la selección de casos, se considerarán igualmente relevantes no sólo aquellas transformaciones operadas en el territorio de manera física sino también las que no manifiestan cambios materiales en el territorio pero sí denotan cambios en los modos en que las organizaciones sociales crean relaciones con otros actores/agentes.

Al momento de medir las intervenciones de las organizaciones sociales en el territorio, se prestará atención a:

- I) tipos de servicios ofrecidos por éstas a los habitantes/ciudadanos;
- II) alcance de los servicios y distribución de los mismos en el espacio;
- III) carácter de los beneficiarios.

Las organizaciones sociales seleccionadas serán las que, luego de un primer análisis extensivo de las organizaciones civiles asentadas en la ciudad de Santa Fe, poseen un mayor reconocimiento a nivel territorial, tanto con relación al número de acciones desplegadas como en cuanto a su extensión físico-espacial. Claro que esta selección no impedirá que una vez realizado el trabajo de investigación puedan registrarse nuevos grupos de organizaciones sociales en formación o, por qué no, advertir otros ya existentes.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

1. Escenario Local: Argentina

El largo proceso de recesión y reestructuración del capitalismo a nivel mundial que desde comienzos de los 80 planteó la necesidad de transformaciones en las economías nacionales y en el rol del Estado, tuvo efectos profundos en todas las esferas de la sociedad. Entró en jaque el modelo argentino del Estado de Bienestar que institucionalizó los derechos sociales, la universalidad y el carácter público de los mismos (FALÚ, 2004).

Después de largos años de dictadura militar en la Argentina, a partir de 1983 el país retornó a la democracia. Es en este contexto —una sociedad marcada por la pobreza y la precariedad— donde después de trágicos años se intentó reconstruir el país. Se buscó así dar respuesta por parte de Estado a aquellos sectores que habían quedado desamparados durante la dictadura. En este aspecto, se desarrollaron dos intentos por parte del mismo: uno consistió en consolidar la tenencia del suelo, es decir, regularizar la instrucción; otro, dar vivienda mediante diferentes alternativas.

Ya en la década del 90 —con el sistema neoliberal instalado— la desregularización y las privatizaciones alcanzaron valores imprevistos, de la mano de un grupo de leyes que consistieron en dotar de poderes casi ilimitados al Poder Ejecutivo y abrir la economía, dejándola en manos de empresas privadas, declarándose el estado de Emergencia en el plano económico y administrativo. De este modo se facultó al Ejecutivo para disponer medidas tendientes a superar la crisis resultante de la hiperinflación desatada durante la gestión anterior. Con este nuevo rol del Estado de intervención mínima se redujo el gasto público y se descentralizó la administración.

«Las privatizaciones de las empresas públicas (...) destruyeron distintas capacidades del Estado que aceleraron la pérdida de su autonomía relativa, y por otro, dejaron a merced de las reglas del mercado la asignación distribución de recursos sociales, privatizando y mercantilizando el acceso a los servicios y bienes públicos más básicos de la población. Por otro lado, el aumento de la desocupación y la reestructuración del mercado laboral hicieron necesario que el Estado asuma un rol marcadamente asistencialista al tener que crear y reforzar estrategias de contención a la pobreza a través de políticas sociales focalizadas.» (AAVV, 2006).

Respecto del proceso de privatización de empresas de servicios públicos, estuvo lejos de garantizar a todos los ciudadanos el acceso a los servicios básicos. Lo mismo sucedió con el tema de la vivienda: los costos impidieron que sectores populares tuvieran acceso a ella.

La situación desbordó en un escenario de retroceso del Estado durante el neoliberalismo. El papel de aquél, entonces, se convirtió más bien en el de facilitador para el sector privado más que de ejecutor para los sectores necesitados.

Según la perspectiva del Banco Mundial, cada país debía desarrollar el marco institucional necesario para administrar el sector vivienda y el Estado debía descentralizar sus funciones hacia el nivel local y abandonar el rol de productor directo de viviendas estimulando la participación del sector privado, ONG, OBC y los destinatarios (LENTINI, 2005).

Fue así como en este escenario se vislumbraron dos cuestiones claves: por un lado, la aparición de nuevas formas de urbanización: los barrios cerrados de la mano del sector privado y, por el otro, el crecimiento acelerado de asentamientos informales por parte de aquellos sectores desamparados. En este nuevo contexto se produjo una fuerte segregación socioespacial y las necesidades de las familias, antes cubiertas por las instituciones estatales o por el ingreso salarial estable, comenzaron a depender de las formas espontáneas y desarticuladas que cada una de ellas encontró y organizó en su barrio, con maneras de autogestionar cotidianamente la propia reproducción de la vida. Comedores, salas de salud, organizaciones de base, comunidades eclesiales, juntas vecinales, ONG, etc. (AA VV, 2006).

El contexto mencionado repercutió directamente en la sociedad: se generaron así nuevas formas de organización desde la sociedad civil que intentaron, como podían, ocuparse del problema. Surgieron organizaciones de nuevo formato en respuesta a las deficiencias del régimen democrático de turno, principalmente en lo que refiere al descreimiento ciudadano. Estas nuevas formas de participación se produjeron no tanto a partir de movimientos sociales, como había sucedido décadas atrás, sino como un modo de generar intervenciones a escala local y en torno a temáticas específicas: derechos humanos, género, medioambiente, salud, educación, trabajo, entre otras (RODRÍGUEZ, 2010). Atento a todo ello, a partir del escenario propuesto, se intentará analizar la capacidad que tienen estas organizaciones para provocar transformaciones en la construcción del hábitat urbano. Primero, conceptualizando brevemente a qué nos referimos cuando hablamos de pobreza y precariedad urbana para, posteriormente, arribar a las organizaciones de la sociedad civil, buscando comprender el rol y la actuación que las organizaciones del tercer sector tienen en cuanto a dicha problemática.

2. ¿Que se entiende por pobreza y precariedad urbana?

Si bien son numerosas las definiciones de pobreza, se observa un acuerdo en asociarla a la idea de carencia, ausencia y privación. En rasgos generales, se entiende a la pobreza como una situación de vida que surge como resultado de la imposibilidad de tener acceso a los recursos básicos tanto físicos como síquicos que inciden en la calidad de vida de las personas; es decir, aquellas carencias y necesidades básicas insatisfechas tales como el acceso a una vivienda digna, a la infraestructura y servicios básicos (luz, agua, cloaca), a la tenencia de la propiedad del suelo, así como también a la falta de medios para poder acceder a los recursos básicos —como a un empleo estable y a la educación—, etc., presentados dentro de ciertos grupos de la población. La misma se manifiesta como consecuencia de procesos complejos de exclusión social y segregación, y es medida generalmente por medio de convenciones internacionales, a través de indicadores básicos. A la vez, la forma en que se concibe a la pobreza resulta importante para la definición de políticas destinadas a su superación.

La pobreza es la condición de privación y ausencia de oportunidades de las familias y comunidades a los bienes y servicios que la sociedad, en un momento dado del tiempo, entiende como adecuados para el desarrollo integral del ser humano. Involucra aspectos materiales y no materiales. La pobreza es heterogénea, compleja y dinámica, sus causas son múltiples y operan en el nivel micro, meso y macro social (WINCHESTER, 2008).

Diversos estudios señalan características propias de la pobreza que sólo es posible encontrar dentro de las ciudades. Por la tanto, para definir la precariedad urbana se pueden tomar las mismas concepciones y particularidades con los que se define a la pobreza en general, pero agregándole las singularidades propias de lo urbano.

La *precariedad urbana* demuestra un déficit en las condiciones en que viven los pobres urbanos, manifestando ya sea de forma directa o indirecta la vulnerabilidad y el estado de abandono en que los mismos se encuentran sumergidos. La misma es entendida como la proporción de hogares que no tiene cubiertas sus necesidades habitacionales, tales como la materialidad de la vivienda, acceso a servicios básicos (agua y saneamiento) y la tenencia del suelo urbano; afecta tanto a los hogares pobres, como también, en menor grado, a aquellos hogares que se encuentran sobre la línea de pobreza por ingresos (WINCHESTER, 2008)

Los problemas más representativos de la precariedad urbana se manifiestan en:

- a) falta de dotación de infraestructuras, servicios y equipamientos adecuados;
- b) problemas de accesibilidad, transporte, anegación de vías;
- c) escasez de espacios públicos;
- d) situaciones ambientales desfavorables;
- e) dificultades relacionados con la tenencia del suelo urbano;
- f) viviendas no regularizadas y que no responden todos los reglamentos;
- g) hogares construidos en áreas de riesgo hídrico,
- h) nivel de planificación insuficiente de la tierra urbana;
- i) escasez de prevención de desastres con instrumentos de mitigación operativos.

Desde el punto de vista del enfoque de los derechos y la ciudadanía (CEPAL, 2000), se plantea que los Estados tienen la obligación de responsabilizarse en la garantía de que se cumplan los derechos mínimos tanto civiles, políticos y sociales para todos los ciudadanos. Estos derechos «mínimos» se establecen en función de disminuir las brechas de desigualdad de ciertos grupos de la población en relación al total de la misma.

Tanto la pobreza como la precariedad urbana ponen en juego ciertas bases de un desarrollo sustentable, provocando una degradación en calidad de vida de los habitantes. De esta manera, algunos principios de sustentabilidad ligados a la equidad social, desarrollo económico e integridad ecológica, se ven degradados, afectando el acceso de las generaciones presentes y futuras en lo que respecta a recursos esenciales. Esto implica una falta de control respecto a recursos ambientales tales como el acceso al suelo, el agua y la energía, así como también a un ambiente limpio y sano. A la vez acarrea aspectos relacionados con el acceso equitativo a oportunidades de trabajo e ingresos, viviendas y demás posibilidades de capacitación y aprendizaje.

3. La precariedad en el acceso al suelo urbano: asentamientos informales

Existen dos mercados en cuanto al acceso al suelo urbano, lo que se traduce, en dos ciudades: por un lado, el acceso legal, aquel que se otorga desde el punto de vista dominial mediante el mercado formal y, por otro lado, el mercado informal, donde habitan los sectores más vulnerables de la población, en tierras no aptas para su ocupación con alto riesgo urbano-ambiental. La población que no puede acceder al mercado formal transgrede la ley. Por lo tanto, cada ciudad de América latina incluye en sí misma dos ciudades: la ciudad de los que pueden pagar y la ciudad de los que no pueden pagar, la ciudad legal y la ciudad ilegal, la ciudad oficial, desde el punto de vista laboral, y la ciudad informal, la ciudad limpia y la ciudad sucia. La ciudad de la ley, los derechos, la cultura, libertad, y la ciudad ajena a la ley, no integrada, excluida del sistema. Estas «subciudades» han ido formándose de un modo simultáneo y una se sirve de la otra. Esta dualidad se retroalimenta con la polarización social y la fragmentación territorial.

Lo informal refiere a algo equivocadamente espontáneo, que surge sin estar en los planes estatales, no integrado al sistema que se considera convencional; y que muchas veces ha sido el sistema formal el que produjo la informalidad. Según los aspectos urbano-ambientales, significa ocupación de tierras sin condiciones para ser usadas con fines residenciales: inundables o vulnerable ante cualquier otro tipo de riesgo: deslizamientos, terremotos, etc.; sin infraestructura; difícil accesibilidad a los centros de empleo, educación primaria, servicios primarios de salud; contaminación del suelo; cercanía a basurales clandestinos y hornos de ladrillo; construcción de viviendas por fuera de la normativa existente, etc. La exclusión no se limita al acceso a los beneficios que la ciudad ofrece, sino también a la participación en las decisiones que afectan a la ciudad.

La estrecha relación que existe entre precariedad del hábitat y precariedad del empleo está vinculada a su vez con los asentamientos precarios y su ubicación en zonas de riesgo ambiental, determinando un ambiente urbano informal. El contexto de precariedad se relaciona con la tipología habitacional, los materiales de construcción de las viviendas, la disponibilidad de servicios básicos, seguridad en la tenencia, acceso legal al suelo urbano, a espacio público, educación, empleo, salud y medio ambiente sano. Esto hace que el acceso de los pobres al suelo urbano sea restrictivo y determina que la localización de sus asentamientos se realice en áreas periféricas de la ciudad y en sectores de riesgo (áreas inundables, contaminadas, de difícil accesibilidad, sin infraestructura ni equipamiento).

Desde el punto de vista del déficit habitacional, los hogares que se encuentran en asentamientos informales presentan por lo general las siguientes particularidades.

- Viviendas con carencias de infraestructura y servicios básicos:
 - a) Falta de red de agua potable o inestabilidad en la calidad de la misma;
 - b) Falta de red de cloaca;
 - c) Falta de alumbrado público;
 - d) Falta de recolección de basura;
 - e) Falta de accesibilidad: calles, transporte público, transporte privado, etc.
- *Viviendas con carencias constructivas:*
 - a) falta de pisos;
 - b) construcción con materiales inadecuados;
 - c) autoconstrucción fuera de las normativas vigentes.
- *Viviendas construidas en áreas vulnerables:*
 - a) viviendas construidas en zonas de riesgo hídrico;
 - b) viviendas construidas en zonas de riesgo de derrumbe;
 - c) viviendas construidas en proximidad a basurales.
- *Viviendas con carencias de equipamientos en relación a:*
 - a) educación;
 - b) salud;
 - c) seguridad;
 - d) actividades culturales y de recreación;
 - e) espacios públicos.

Dentro de los problemas más generalizados que se presenta en los hogares precarios se encuentran la falta de dotación o la mala calidad de acceso a los servicios urbanos básicos, como el saneamiento y redes de agua potable. Esto puede variar según la ubicación geográfica del asentamiento precario respecto al resto de la ciudad, como así también por la edad del mismo. Por lo general, no presentan las mismas condiciones asentamientos ubicados en zonas periféricas de la ciudad, como aquellas con proximidad al centro. A la vez no es la misma situación la que posee un nuevo asentamiento informal de aquel que ya se encuentra consolidado por el pasar de los años.

En la resolución de las necesidades habitacionales, el suelo urbano constituye un factor crucial. El mercado especulativo de tierras, sumado a la escasez de tierras urbanizadas disponibles ha provocado un incremento en los precios del suelo, provocando en las ciudades intermedias y grandes metrópolis, el efecto de relegar (producto del menor costo de la tierra) a los sectores más pobres a zonas periféricas, contribuyendo a la segregación y fragmentación socioespacial y la exclusión urbana; generando conflictos en el uso del suelo.

En general, el enfoque sobre asentamientos informales ha variado, pasando de políticas negativas, como el desalojo y la erradicación, a políticas más positivas como el mejoramiento progresivo de los asentamientos, la movilización de recursos locales para las mejoras y políticas basada en el derecho a la ciudad digna para todos. Las estrategias más conocidas van desde programas de regularización dominial hasta programas integrales de mejoramientos de barrios. El primer paso para esto consiste en reconocer a los asentamientos informales como una realidad urbana que existe y forma parte del crecimiento de la ciudad.

4. Organizaciones sociales

Diversas definiciones se le han dado a estas instituciones que, teniendo en cuenta la cultura propia de cada país, el rol que las mismas desempeñan y su momento de actuación en un contexto específico local, se refieren a lo mismo. Las “organizaciones de la sociedad civil”, “organizaciones del tercer sector”, “organizaciones sin fines de lucro”, “organizaciones no gubernamentales”, etc., constituyen instituciones que en rasgos generales se caracterizan por ser no gubernamentales, de carácter altruista y sin fines de lucro. A la vez, cada organización se distingue de las otras en cuanto a su origen, naturaleza, contexto de aparición —movimiento de desocupados, organizaciones en defensa de los derechos humanos o por algún fin religioso, entre otros—, el escenario físico y social en el que trabajan, y el tipo de prestación que brindan.

En este contexto de profundas transformaciones económicas, socioespaciales y culturales, nuevos actores sociales han levantado sus voces críticas. Con sus prácticas, estos nuevos actores sociales cuestionan las autoridades preestablecidas y sus formas de exclusión; construyen, reinventan y reivindican identidades y particularidades culturales que no sólo cuestionan las viejas hegemonías y las fronteras territoriales entre Estados nacionales, regiones o territorios urbanos, sino que también buscan la visibilidad y el reconocimiento como actores políticos en las arenas locales, regionales y globales (BETANCOUR; STIENEN; UURÁN ARENAS, 2001).

Dichas organizaciones acompañan procesos socioproductivos, se ocupan de la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de los sectores más vulnerables y al mismo tiempo se ofrecen como espacios que intentan reconstruir la participación social junto al surgimiento de propuestas de democracia directa y participativa. Las organizaciones sociales de nuevo formato —que surgen como respuesta a las deficiencias del régimen político democrático— se producen no tanto a partir de movimientos sociales, como había sucedido décadas atrás, sino como un modo de generar intervenciones a escala local, y en torno a temáticas específicas: derechos humanos, género, medio ambiente, salud, educación, trabajo, entre otras. Por lo tanto, las organizaciones sociales constituyen un amplio abanico de intereses, generan espacios de deliberación y formación espontánea de opinión en espacios públicos, fortalecen el ejercicio de la ciudadanía y son usinas de recepción de una multiplicidad relevante de demandas ciudadanas (RODRIGUEZ, 2010)

5. ¿Cuál es el rol de las organizaciones en asentamientos precarios?

En una primera instancia se advierten dos tipos de acciones desarrolladas por las organizaciones sociales en materia de transformación del medio físico. Por un lado, se evidencia la existencia de aquellas acciones que impactan de manera directa en el territorio, es decir, donde se manifiesta de manera física algún cambio producto de acciones/intervenciones realizado por las organizaciones sociales, originando transformaciones que se evidencian de manera directa en el territorio. En síntesis, se evidencian modificaciones ejercidas por la ejecución de acciones concretas (obras civiles) que alte-

ran la dimensión física del territorio como ser por ejemplo, tareas de saneamiento del barrio, construcción o mejoramiento progresivo de la vivienda, dotación de algún servicio como luz, agua, desagües, etc., entre otros. Pero existen también acciones donde, si bien no se manifiestan de manera física los cambios producidos por las organizaciones sociales, sí se originan transformaciones que se manifiestan de manera *indirecta* en el territorio; estas son por ejemplo, aquellas acciones referidas a la capacidad de influir en las acciones del estado u otros actores y que consiguen afectar la conformación del territorio —marcos normativos o regulatorios— o bien campañas de concientización, prevención, cursos, charlas, talleres de formación, etcétera. En segunda instancia, otro aspecto destacado es el que refiere al grado o nivel de *institucionalización* o *formalización* que presentan las organizaciones a lo largo de sus trayectorias. Es decir, con la existencia o no de una forma jurídica de actuación. En base a esto, se ubican, por un lado, aquellas organizaciones admitidas por su vía legal, es decir, organizaciones que cuentan con la formalidad como un aspecto fundamental y teniendo en cuenta su estructura-operacional. Éstas son asociaciones civiles y fundaciones, entidades de bien público y mutuales, entre otras. Y, por otro lado, se presencian ciertas organizaciones donde la formalidad no resulta esencial para su desarrollo. En efecto, las mismas no cuentan con una estructura legal, pero si una lógica de distribución organizativa interna. Éstas son, por ejemplo, asociaciones barriales, grupos asociados por algún interés en particular, etc. A la vez, existen aquellas organizaciones que se ubican en el medio de los dos grupos anteriores, es decir que cuentan para ciertos temas con formalidades y para otros no, dependiendo de caso en particular.

En tercera instancia, y teniendo en cuenta que existe un amplio y heterogéneo universo de organizaciones cuyas acciones se ven reflejadas en la materialización de algún tipo de obra o bien se traducen en gestiones y/o presiones para obtener algún tipo de cambio beneficioso para sus intereses —en lo que refiere a disposiciones o regulaciones—, se ha optado por definir la siguiente categoría según la actividad o interés en la cual se aboque la organización, limitándose a una escala que permita acotar el mencionado universo muestral.

OSCs interesadas a mejorar las condiciones del hábitat urbano

- a) Facilitar el acceso al suelo urbano, tenencia segura
- b) Dotar obras de infraestructura o servicios básicos: agua, cloaca, electricidad.
- c) Dotar equipamientos comunitarios: espacios públicos, educación, salud, seguridad.
- d) Conservar o mejorar el medio ambiente
- e) Protección de áreas vulnerables

OSCs interesadas a mejorar las condiciones de la vivienda

- a) Mejorar progresivamente la vivienda
- b) Proveer de una nueva vivienda
- c) Adecuar los estándares y considerar procesos progresivos de construcción.

OSCs interesadas a mejorar las dotaciones de capital social y humano

- a) Mejorar el acceso de los pobres urbanos al empleo e ingresos estables
- b) Promover campañas de concientización
- c) Incorporar la capacitación en oficios de construcción y producción de materiales de construcción.
- d) Incorporación de actividades recreativas y/o culturales y la participación ciudadana.

6. Asentamientos precarios en la ciudad de Santa Fe

Haciendo un breve recorrido por las últimas décadas, hasta mediados siglo XX, el Banco Hipotecario financiaba más del 70 % de las viviendas. A partir de los 70, este porcentaje fue decreciendo a medida que disminuyó la capacidad de planificación y construcción por parte del Estado. Ya para la década del 90 la solución a la construcción del problema de la vivienda quedó en manos del sector privado y el tercer sector. Ante esta situación de ausencia por parte del Estado, el sector informal creció inmediatamente, acarreado el déficit del acceso al suelo urbano y de la vivienda digna. En la actualidad, la escasez de crédito hipotecario hace inalcanzable a los sectores más vulnerables el acceso a la propiedad de la tierra urbana propia.

A modos generales, las políticas que se implementaron en la ciudad de Santa Fe sobre regularización de tierra ocupada por parte del ente municipal (los cuales plantea facilitar el acceso a la legalización de la tenencia de la tierra) en la actualidad tienen una serie de déficit. Un ejemplo de estos inconvenientes consistió en que muchas tierras regularizadas poseen problemas ambientales y no son aptas para usos residenciales. A esto se le suma la situación de vulnerabilidad por inundaciones, la cual genera problemas en los sectores que habitan en condiciones de riesgo, asentados en tierras adyacentes a cursos de agua. La sucesiva ejecución de obras de infraestructura, como lo fueron los consecutivos terraplenes, permitió a la población asentarse en terrenos de cotas bajas sin que esta fuera consciente del problema. Al no visualizarse una situación de riesgo de inundación, no hubo percepción del problema. La población se asentó allí y el Estado no impidió que esto suceda. Para dar respuesta a esto, el ente provincial santafesino implementó una política de construcción de obras de defensa del borde oeste. Mediante la construcción de la misma se habilitó normativamente la ocupación de terrenos bajo cota de inundación. Por lo tanto, fue el mismo ente municipal el que permitió a la población asentarse sobre suelo inundable.

Otro caso característicos lo componen aquellos asentamientos que se encuentran constituidos en remanentes de tierras vinculadas a instalaciones ferroviarias. Con el declive del sistema ferroviario los terrenos pertenecientes al paso del tren quedaron en desuso, contribuyendo a la ocupación informal de los mismos. Como si fue-

ra poco, a estos desequilibrios y desigualdades se debe agregar las malas condiciones ambientales a causa de la contaminación, el volcado de residuos, etc. y demás situaciones de insalubridad.

Si bien el Plan de Regularización Dominial consiste en un paso concreto para intentar revertir, el mismo supone básicamente el otorgamiento de la estabilidad definitiva del ocupante de un terreno mediante el otorgamiento de la propiedad del lote y su consecuente regularización catastral de la parcela adjudicada, pero este sistema implementado de forma aislada solo termina siendo un hecho aislado que no cambia la realidad del medio. Por lo tanto, lo conveniente consiste en un modelo de actuación integral capaz de entender y resolver la complejidad de la ciudad como objeto de la actuación urbanística y no remitiéndose solo a un abordaje aislado de problemas. Es decir, el hecho de adjudicar lotes a sus propietarios es muy importante pero no es suficiente; se requiere a la vez de políticas de actuación que abarquen desde el progresivo mejoramiento de la vivienda hasta ordenanzas normativas e instalación de servicios e infraestructura.

7. Las organizaciones sociales en Santa Fe

A continuación se seleccionaron a modo de ejemplo un grupo de organizaciones sociales que trabajan en la ciudad de Santa Fe, intentando mostrar las diversas formas de actuación en relación a los asentamientos precarios existentes. En rasgos generales, este apartado se propone identificar —de forma general— los principales programas con que las organizaciones accionan, y como los mismos se vinculan con los beneficiarios. Como se observa, las categorías anteriormente dichas se corresponden con el modo de actuación: acciones con impacto directo e indirecto en el territorio; organizaciones con diversos grados de formalidad e institucionalidad y prácticas desarrolladas en distintas escalas: la vivienda, el barrio y la capacitación.

Por un lado, se lograron reconocer un primer grupo de *organizaciones técnicas de profesionales* o asociaciones civiles. Aquí se encuentran por ejemplo, la asociación Civil CANOA, dedicada a cuestiones de hábitat y mejoramiento barrial. El modo de trabajo es desde una perspectiva interdisciplinaria que intenta llevar a cabo y promover un ejercicio profesional alternativo (de la Arquitectura, de la Ingeniería en Construcción y del Trabajo Social), abordando la problemática del hábitat popular desde una integralidad, en el ámbito público no estatal. Las principales acciones desarrolladas por esta asociación, se desarrollan mediante programas, entre los que pueden mencionarse el Programa de Hábitat y Desarrollo Local, Hábitat y Vivienda, Género y Poder, Gestión Comunitaria para el Mejoramiento del Hábitat y Mejoras y Rehabilitación de Viviendas.

Por un lado, el movimiento Los Sin Techo, lleva a cabo una serie de programas destinados también a mejorar las condiciones del hábitat que apuntan principalmente a la vivienda, educación, salud y cursos de oficios. Entre los programas más distinguidos se mencionan el de Erradicación de ranchos, Barrio digital, El Programa de Salud Materno Infantil, la Escuela de oficios y la formación laboral de los más jóvenes.

Ambas organizaciones tienen fuerte presencia en la ciudad de Santa Fe desde hace varios años.

También se puede mencionar el caso del Centro de Acción de Movimientos Comunitarios CAMCO, orientada al desarrollo de herramientas que promueven y garanticen «todos los derechos para Todos». Las acciones más destacadas son las de desarrollo territorial, economía social, educación y deporte. Entre ellas figuran el Centro de Día para niños/as en situación de calle, el Proyecto de organización y desarrollo territorial «todos los derechos para todos», el Programa de alfabetización, el Centro de Capacitación Laboral y Educativo para Jóvenes «EDUCAMCO» y un programa Cultural y Comunicacional, donde está incluida la enseñanza de oficios, como educación no formal.

Por otro lado, en un segundo grupo se ubican aquellos grupos barriales de micro escala. Entre ellos figuran: La Asociación Civil Manzanas Solidarias las cual surgió

en el barrio Guadalupe, en medio de la crisis que padeciera la Argentina a fines de 2001, que llevó a muchas familias a sufrir una de las consecuencias máximas de la pobreza y la exclusión. La idea inicial fue que cada manzana del barrio podía solidarizarse con una de estas familias cubriendo las necesidades urgentes. Los objetivos se extendieron a largo plazo. Actualmente, el proyecto cubre talleres de apoyo escolar actividades recreativas y deportivas; construcción de bloques para viviendas y huertas familiares; desinfección de animales domésticos; talleres de costura, de salud, cocina, Informática, educación sexual, periodismo, teatro, etcétera.

Otro caso es el de colectividad independiente La Verdedita, quienes llevan adelante un modelo productivo sustentable basado en la soberanía alimentaria. La misma cuenta con la Escuela Vocacional Agroecológica, EVA, con el fin de enfrentar el sistema depredador y conservador de los agronegocios, impulsando una nueva matriz basada en la agroecología para reconstruir la pequeña producción que garantice alimentos sanos, seguros y soberanos, fomentando y fortaleciendo el desarrollo local.

La Cooperativa Teko tiene entre sus principales objetivos promover el desarrollo sostenible de las comunidades y el hábitat en donde estas se desarrollan, respetando los ecosistemas y fortaleciendo las identidades culturales que persiguen estas premisas. La cooperativa, conformada en su inicio por constructores, arquitectos y contadores persigue los principios de economía social tanto en la organización y las formas de decisión y trabajo internas. Entre sus acciones se destacan la capacitación en tecnologías constructivas sustentables, realización de talleres y cursos; la producción, fabricación y venta de materiales de elementos y componentes constructivos sustentables, la ejecución de ladrillos de suelo cemento generando una ocupación, etcétera.

El MOI, Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, es una organización social que tiene como ejes centrales la vi-

vienda digna, el hábitat popular y el derecho a la ciudad desde principios de la década de los 90. Entre sus objetivos básicos se encuentran los de la autogestión y la construcción de condiciones de vida digna para todos. En relación a la autogestión figura en Programa Autogestionario de Vivienda Transitoria donde se busca tener las condiciones materiales que incentiven la organización y un ámbito en donde se realice un ejercicio de prácticas colectivas, solidarias y de cooperación y también el CEIA —Centro Educativo Integral Autogestionario.

CONCLUSION

Sobre la base de lo investigado hasta el momento, se ha comprobado la hipótesis principal de esta investigación, demostrándose la actuación relevante que las organizaciones sociales han adquirido como parte de programas para aliviar la pobreza en asentamientos precarios, con un fuerte componente participativo, logrando políticas regulares de vivienda social e incorporándolas como actividades permanentes en su agenda diaria. Así es como se han convertido con el pasar de los años en actores relevantes superando la visión dominante de la vivienda como mercancía para alcanzar una idea más integral del hábitat, centrada en la vivienda y el barrio hasta abarcar la calidad de vida a escala de la ciudad y su entorno rural. Lo anteriormente expuesto se refiere a las acciones desarrolladas con el fin de lograr una distribución equitativa entre todos los ciudadanos. Si bien esto constituye una meta demasiado amplia, es gracias al trabajo que las organizaciones realizan en beneficio de aquellos ciudadanos con menos recursos económicos que habitan situaciones de vulnerabilidad, promoviendo el acceso a una vivienda digna, el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad; la distribución de la renta urbana y los servicios públicos.

En general, los programas implementados incluyen en sí distintos tipos de alcance en sus intervenciones. Las mismas van desde una escala de tipo barrial, que involucran el mejoramiento de las viviendas y la dotación de infraestructura y equipamiento y en ciertos casos, la regularización dominial; hasta alcanzar un grado más amplio, como lo son aquellas intervenciones con un carácter más integral, que junto a las intervenciones de orden físico incorporan intervención social e iniciativas de desarrollo económico y productivo. A la vez, estos programas promueven estrategias para dotar a los asentamientos precarios de mejores infraestructuras y servicios, así como también para desarrollar programas destinados a mitigar los principales problemas sociales de las comunidades y mejorar su calidad de vida en general.

Los mismos también implican la capacitación laboral y otros tipos de programas de empleo transitorio y la capacitación para grupos vulnerables, como las mujeres, jóvenes, y los adultos mayores; ya que la calidad de los ingresos reales de los sectores más pobres tienen directa e indirecta relación con la posibilidad de mejorar su situación.

En definitiva, los casos analizados demuestran como los programas sociales y las políticas por parte de las organizaciones sociales son las principales generadoras de recursos en escenarios de pobreza y precariedad. ■



BIBLIOGRAFÍA

- AA VV:** «La comunicación en los procesos de transformación del hábitat. La implementación del Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en el conurbano bonaerense.» Universidad Nacional de General Sarmiento. Seminario Latinoamericano: Teoría y Política sobre Asentamientos Informales. C+D/ Comunicación + Desarrollo Humano, 2006.
- CABALLERO A, SOJET M, BERTUZZI ML, MÁNTARAS M, RODRIGUEZ M y otros:** «Especulaciones sobre ciudad y urbanismo.» Santa Fe: Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral, 1998.
- CASTELLS, Manuel:** *Crisis urbana y cambio social*. Madrid: Siglo veintiuno, 1981.
- CRAVINO, María Cristina:** «Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos informales del área metropolitana de Buenos Aires.» *Territorios*, Núm. 18-19, enero-diciembre, 2008, pp. 129-145. Universidad de los Andes: Colombia, 2008.
- FALÚ Ana:** «Revisión crítica de las Políticas Habitacionales y el rol del Estado. De los '70 al 2000.» En GATANI Daniela y Eduardo FERNANDEZ: *Procesos de adopción tecnológica para viviendas*. Universidad Nacional de Córdoba: Córdoba, 2004.
- FANTOVA, F.:** «Tercer sector y acción social: trayectorias y contextos». En *Documentación Social* N° 134. pp. 109-124.
- FERNANDES, Edesio:** «Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana Y pobreza urbana en Latinoamérica» en *Revista Vivienda Popular* N° 12, pp. 5-16, Agosto 2003, Facultad de Arquitectura: Uruguay, 2003.
- HARDOY Jorge. E y David SATTERTHWAIT:** *La Ciudad Legal y la Ciudad ilegal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987.
- JARAMILLO G. Samuel:** «Reflexiones sobre la <informalidad> fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina». En *Territorios*, N° 18-19, enero-diciembre, 2008, pp. 11-53. Universidad de los Andes: Colombia, 2008.
- MUÑOZ MACHADO, S.:** «La contribución de las organizaciones sociales a la transformación del Estado de Bienestar». En MUÑOZ MACHADO, S. y otras (dirs.): *Las estructuras del bienestar. Propuestas de refirma y nuevos horizontes*. Madrid: Escuela Libre Editorial/Cívitas, 2002. pp. 709-789.
- PÉREZ-DÍAZ, V. y LÓPEZ NOVO, J.P.:** *El tercer sector social en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.
- THOMPSON, Andrés A.:** *¿Que es el <tercer sector> en Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones privadas sin fines de lucro*. Buenos Aires: CEDES, 1994. p. 58.
- WINCHESTER Lucy:** «La dimensión económica de la pobreza y precariedad urbana en las ciudades latinoamericanas. Implicaciones para las políticas del hábita». En *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N° 103, pp. 27-47, diciembre 2008.