

X Seminario Investigación Urbana y Regional

POLÍTICAS DE VIVIENDA Y DERECHOS HABITACIONALES. *Reflexiones sobre la justicia Espacial en la Ciudad Latinoamericana*

Las políticas habitacionales en la ciudad de buenos aires, el rol de las organizaciones sociales y el ejercicio de los “derechos a una vivienda digna”¹

Sandra Inés Sánchez

Doctora de la Universidad de Buenos Aires con especialidad en Historia y Teoría de las Artes de la Facultad de Filosofía y Letras (FFyL/UBA), Arquitecta de Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (FADU/UBA)

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Jefa de Trabajos Prácticos en la materia *Historia III*, cátedra Arquitecto Roberto Julio Fernández (FADU/UBA)

Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente (ISU/FADU/UBA)

sandrainsanchez@gmail.com

Resumen

En la Ciudad de Buenos Aires, hacia la década del noventa se declaró el estado de “emergencia habitacional” con la finalidad de frenar los desalojos compulsivos y masivos que dejaban a familias enteras en la calle. Con la crisis del año 2001, la actualización de las respuestas institucionales al problema habitacional resultó sumamente compleja porque implicaba políticas urbanas y sus procesos de gestión, pero que debían confrontarse con las nuevas necesidades de participación de las organizaciones sociales y la inercia de las mismas prácticas institucionales y de los múltiples grupos y sectores involucrados.

En este trabajo se desarrollarán las implicancias de las políticas habitacionales desplegadas desde el gobierno y su confrontación con las acciones desplegadas por las organizaciones sociales que defienden el “derecho a una vivienda digna”. Se focalizará en el accionar desplegado por algunas organizaciones sociales y la puesta en crisis del rol de las instituciones que esto implica.

Introducción

Este escrito se desprende de las investigaciones realizadas en el marco de dos proyectos de investigación insertos en el *Programa de Marginaciones Sociales de la Universidad de*

¹ Se agradece la colaboración de Fernanda Olmos y Santiago Rodríguez Alonso.

Buenos Aires (PIUBAMAS), los Proyectos UBACyT: “Pensiones, inquilinatos y hoteles de la Ciudad de Buenos Aires: Estudio de sus características institucionales, habitacionales, edilicias y ocupacionales” (2010-2012); y el actualmente vigente: “Estrategias de regulación del espacio doméstico en los inquilinatos, pensiones, hoteles y casas tomadas de la Ciudad de Buenos Aires: un estudio de casos sobre el accionar institucional y de las organizaciones sociales en las comunas 1 y 3” (2012-2015), ambos con sede en el Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente (ISU/FADU/UBA). Se desarrollarán las implicancias de las políticas habitacionales desplegadas desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y su confrontación con las acciones desplegadas por las organizaciones sociales que defienden el derecho a una vivienda digna. Se focalizará el estudio de casos en el accionar desplegado por una organización social y la puesta en crisis del rol de las instituciones que esto implica.

Desde el año 2007 en que comenzó la primera gestión de Macri como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires,² su política habitacional se caracterizó por un retorno a los desalojos masivos que llegan a alcanzar una cifra de tres por día. A esto deben sumarse las permanencias prolongadas en hoteles y pensiones que resultan alquileres encubiertos, y a alquileres y subalquileres informales en inquilinatos y casas tomadas, y que redundan en una permanente violación a los derechos de los habitantes con menor poder adquisitivo que pagan los costos más altos del mercado para vivir en las peores condiciones.

Según la *Encuesta Nacional de Hogares*,³ el 9,7% de los hogares de la ciudad “residen en situación de hacinamiento” y un “1,6% se encuentra en situación de hacinamiento

² Fue electo jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por el período 2007-2011, y elegido nuevamente para el período 2011-2015.

³ “Es una encuesta anual que realiza la Dirección General de Estadística y Censos desde 2002. Se trata de un relevamiento por muestreo, que involucra un número importante de viviendas particulares distribuidas en el territorio de la Ciudad. [...] Las temáticas incluidas

crítico”. Si bien el porcentaje de hogares no hacinados es de 90.3%, en las Comunas 4 y 8 (de la zona sur), los hogares hacinados superan al promedio general de la Ciudad, con el 19,0% y el 24,4%, respectivamente. Un 5,1% de los hogares (y 5,2% de la población) reside en viviendas precarias identificadas como inquilinatos, conventillos, hoteles o pensiones, en construcciones no destinadas a vivienda y en ranchos o casillas. Si bien la población de estos tipos habitacionales representa el 5,9 por ciento del total de la ciudad, la mayor proporción se concentra en las comunas 1, 3, 4, y 5. Las Comunas 1, 3 y 4 son las que tienen mayor porcentaje de viviendas precarias que asciende a 11,6%, 12,5% y 13,7% respectivamente, mientras que las Comunas de las zonas norte y oeste el porcentaje de viviendas en esas condiciones no supera el 3,5% (Mazzeo, Lago, Wainer, 2008) (ver Mapa 1).

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 sigue concibiéndose como de “emergencia habitacional”. La cuestión habitacional en la ciudad de Buenos Aires puede resumirse en una constelación de fenómenos interrelacionados. El alto costo de la estadía en hoteles, pensiones e inquilinatos que alcanza a sumas de 1300 pesos por pieza con baño y cocina compartidos y que 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 y la ausencia de

permiten analizar las características de las viviendas, del hábitat y de Los hogares y familias, así como los aspectos sociodemográficos de la población.”

propuestas institucionales frente a los desalojos masivos, más allá de las tres operatorias vigentes que se han instalado como el núcleo central de la política institucional: el subsidio habitacional (seis cuotas mensuales que suman 11000\$ o bien 7000\$ un solo pago). También los paradores nocturnos, a partir de la jurisprudencia sentada por el juicio “Alba Quintana” se constituyó como una solución institucional frente a la denominada “situación de calle” (Constante, 2011) si bien este dictamen fue revertido en un reciente juicio clave cuyos alcances jurídicos es imposible vislumbrar. La Ley 341 de subsidios habitacionales es la única solución definitiva viable para estos sectores sociales pero está prácticamente desfinanciada y desmantelada.

La acción de las organizaciones sociales

Durante la década del noventa, la emergencia de las ONGs significó para el Banco Mundial una “manera” de colaboración “en la lucha contra la pobreza” y contribución al “desarrollo económico y social a largo plazo” de los países “miembros” (Filmus, 1997, p. 9). Aunque las ONGs constituyeron parte del mecanismo de implementación de políticas focalizadas consustanciadas con la jerarquización de organizaciones políticas supranacionales que a su vez ponían en crisis el rol del Estado en el abordaje de los problemas económicos, sociales y habitacionales comenzaron a motorizar diferentes formas de participación social y territorialización. Como parte representativa de este proceso, en el mes de febrero de 2000 se sancionó la Ley 341 destinada a instrumentar políticas de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de “hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional” mediante subsidios o créditos con garantías hipotecarias y que tenía como finalidad financiar obras nuevas o edificadas y su ampliación, refacción o

rehabilitación. Los destinatarios podían ser personas individuales o incorporadas en procesos de organización colectiva tales como cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro. Esta ley implicó una inflexión en las políticas sociales de vivienda urbana en múltiples aspectos derivados de su condición autogestiva. Las personas u organizaciones debían gestionar la búsqueda de terreno, contratar a los técnicos encargados de la elaboración del proyecto y llevar adelante la administración de todo el proceso de ejecución hasta la culminación de las obras. Representó en este sentido un cambio radical respecto de las políticas habitacionales “llave en mano” que alienaban a los beneficiarios de los procesos de producción del hábitat. Si bien originalmente estaba destinada a grupos y sectores sociales urbanos en situación “crítica habitacional” y en su promoción las organizaciones sociales tuvieron un rol relevante, conforme se aplicaba y a través de las sucesivas reglamentaciones y cambios en los organismos de ejecución, control y regulación, sumado a las variaciones de criterios en el establecimiento, ejecución y reducción de las partidas presupuestarias, sus objetivos y alcances se fueron transformando sustancialmente y su impulso inicial fue decayendo de manera progresiva hasta quedar prácticamente desactivada y desfinanciada.

Con la crisis del 2001 “crecieron grupos y organizaciones” como “nuevas modalidades de protesta” que “alentaron el debate acerca del papel, las características y perspectivas de estas expresiones” (Giorgetti, 2001, p. 5) a la vez que se gestaban imaginarios sociales de total prescindencia de las instituciones gubernamentales. Las organizaciones sociales fortalecían los anclajes territoriales a la vez que paradójicamente surgían como sintomatología más evidente de los procesos de globalización.

Recientemente, organizaciones sociales nucleadas en torno a cuestiones habitacionales e instituciones como la Defensoría de la Ciudad, frente a ciertas acciones que avasallan derechos habitacionales de los habitantes de hoteles, inquilinatos y pensiones, adoptan estrategias de resistencia. Funcionan como canalizadoras y organizadoras de acciones de asesoramiento y acompañamiento frente a los desalojos, y en los casos de ocupación de edificios brindan asistencia y tutelan la organización del espacio doméstico, además de asesorar en la gestión de subsidios y desplegar eventualmente todos los recursos disponibles alimentarios y para la obtención de ingresos.

Las organizaciones sociales “cobraron centralidad a partir de las cíclicas crisis socio económicas que afectaron a nuestro país en las últimas dos décadas”. En el período 1989-2001 en particular “... se ha constituido un extendido y heterogéneo universo de experiencias comunitarias que han dado respuesta a situaciones de pobreza y desempleo. Particularmente en los períodos de agudización de la crisis (1989 por hiperinflación, 2001 por hiper-desocupación), los sectores populares urbanos generaron un variado conjunto de estrategias y acciones en el territorio que dieron respuestas, más o menos organizadas, al proceso de empobrecimiento y pauperización de sus condiciones de vida” (Bráncoli, 2010, p. 26). En el escenario inmediato de la crisis institucional del año 2001, la “desafiliación” socioeconómica y sociocultural encontró su contrapartida en ciertas organizaciones sociales que, con carácter territorial, comenzaron a desplegar sus actividades y dieron contención a los grupos y sectores más afectados por la problemática habitacional. La Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires, la Comisión de Justicia y Paz de la Misión Claretiana de la Parroquia de Constitución, el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, la agrupación Poder Barrial de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, y la

Asamblea del Pueblo de San Telmo (en adelante Asamblea) representan algunas de las agrupaciones más relevantes que han actuado y actúan sobre la zona de las comunas 2 y 3. A nivel institucional, primero recurren a cuestiones procedimentales como la existencia de menores, discapacitados o enfermos. La estrategia de emergencia consiste siempre en frenar, dilatar o anular el proceso de desalojo a través de la revisión de la causa, negociación de plazos y condiciones. La interposición de amparos frente al cese de beneficios sociales como el subsidio habitacional es la última estrategia a la que recurren los damnificados, situación que ha desencadenado una gran polémica en los juristas acerca de la validez de la judicialización de las políticas sociales.

Estas acciones se ubican en un contexto en donde las políticas institucionales estatales y municipales que operan sobre estos tipos habitacionales y sus habitantes no resultan convergentes en múltiples sentidos. Un funcionario de organismo público, advertía que no se deberían llevar a cabo desalojos sin proveer de una vivienda alternativa, argumento que “muy pocos defensores plantean” y que “ningún juez admite” aún a pesar de lo dispuesto por el derecho internacional (E 2011).

La Asamblea del Pueblo de San Telmo data de la crisis del 2001 y ha ido mutando sus objetivos en consonancia con las necesidades que se fueron planteando en el barrio, y con el Movimiento al Socialismo (MAS) ha intentado ingresar en los organismos legislativos. Funciona como ámbito de contención de gran parte de la población que vive en hoteles, inquilinatos, pensiones y casas tomadas de la zona y de aquellas personas que se encuentran viviendo en la calle. En sus inicios comenzaron a tratar cuestiones directamente relacionadas con la problemática del desempleo y habitacional, asesorando y acompañando en la gestión de subsidios, y en los casos de desalojo u ocupación de edificios. Al mismo

tiempo proporcionaban asistencia en relación a las necesidades de alimentación, vestuario, socioculturales y psicológicas de los habitantes del barrio y de los que vivían en la calle y deambulaban por el barrio. Una de las primeras actividades que organizaron en el 2001 fue la coordinación de un sistema de trueque para luego comenzar a funcionar como emergente institucional en la gestión de planes sociales. Actualmente lleva adelante la gestión de un total de seis inquilinatos. Ha creado un comedor comunitario para indigentes,⁴ dos comedores populares (a los que acceden los que viven en hoteles, inquilinatos y casas tomadas de la zona), un merendero, ha impulsado tres micro-emprendimientos (una panadería, una librería y regalería que comparte con la Asociación Amigos del Pueblo Vasco Independencia y Socialismo/Euskal Herriaren Lagunak), edita un periódico mensual, coordina el centro de Difusión Cultural Rosa Luxemburgo que cuenta con una biblioteca pública y en donde se dictan cursos de capacitación en diversas áreas,⁵ administra puestos en la feria de la calle Defensa (dentro del casco histórico del barrio de San Telmo), sigue apoyando reclamos colectivos frente a los problemas habitacionales existentes dentro de su área de influencia e interviene selectivamente en la resistencia de algunos desalojos. Es decir, la Asamblea, inserta en este territorio, constituye una organización que se ha articulado en función de los recursos que éste ofrece y ella misma ha generado una forma de inserción vinculada a la economía del barrio.

⁴ Que en el 2003 lograron enmarcarlo en el programa de comedores comunitarios del gobierno de la ciudad. Actualmente enmarcado en el Programa Apoyo a Grupos Comunitarios dependiente de la Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil del Ministerio de Desarrollo Social y que tiene como finalidad “brindar apoyo y fortalecer a grupos comunitarios, a través de asistencia alimentaria, apoyo financiero para el funcionamiento de los servicios, y estrategias de reconversión hacia centros sociales integrales”.

⁵ En el marco del Programa Formación e Inclusión que tiene como objetivo “la inclusión socio-laboral de las personas en situación de pobreza y con problemáticas de empleo; siendo su finalidad la orientación laboral y el apoyo en la búsqueda del mismo, la formación y la capacitación laboral...”, los inscriptos en los cursos de formación perciben además una beca mensual de apoyo económico.

La gestión de recursos en el ámbito de la Asamblea se presenta tensionada entre la autogestión y la articulación institucional, ya que el comedor para indigentes y el merendero están parcialmente subsidiados por el gobierno de la ciudad. Se diferencia en este punto de otras organizaciones sociales como, por ejemplo, CIBA que no recibe recursos institucionales, y de algunos partidos políticos de izquierda y organizaciones como el MOI que se centran en la “autogestión” de la construcción de vivienda como una alternativa a la política tradicional y a la intervención del Estado.

La toma de posesión de un inmueble siempre signa una brecha entre el vivir constreñido “cada uno en su pieza” y convertir todo el espacio físico en habitable, y en especial “el patio” y todos los espacios de uso semipúblico como halls y recepciones, que son aquellos a los que los habitantes nunca pueden acceder. En la pequeña escala de organización del espacio doméstico, las organizaciones sociales ponen a prueba su capacidad de organización y convocatoria. En el tránsito de ser un espacio altamente constreñido y regulado (por el encargado) a la autogestión, se producen generalmente desajustes en la interacción y dinámica grupal. Según un entrevistado que tiene una considerable experiencia en tomas, luego de la toma de un hotel de diecinueve habitaciones, en la que fue protagonista, indefectiblemente se comenzó a organizar un régimen de reuniones semanales “... para instalar un código de convivencia”. Al decir del entrevistado “normalmente pasa que cuando se toma una casa, la gente se confunde mucho”: “empiezan a poner la música más alta, empiezan a soltar los chicos a correr, que son las diez de la noche y todavía siguen dando vueltas, empiezan a pasar esas cosas, entonces tenés que hacerte de un código de convivencia consensuado entre todos y ponerlo y respetarlo” (E 2011 a). La magnitud del grupo poblacional también puede conspirar contra la voluntad de

generar acuerdos colectivos. “Sobre todo los lugares más grandes son más complicados de manejar” señala el responsable de una organización. Ellos cuentan con un hotel, con cinco años en proceso judicial de desalojo que “es un caos y... muy difícil organizar”, está compuesto por setenta habitaciones en las cuales en un 20%, 30% de ellas habitan dos familias. Una casa de cerca de cien familias, que para dicha organización “es un delirio”. Se libra entonces “... una pelea ardua que... se pierde muchas veces...”. Para esos casos, “A veces cuando prima el caos, la casa se aleja sola”, o bien “... la gente se va sola”. Mientras algunas organizaciones sociales expulsan a las personas violentas y conflictivas, otras, como CIBA tienen “la política de no ser expulsivos”. Mientras que la Comisión Justicia y Paz se caracteriza por fomentar y trabajar en el sentido de una construcción colectiva de la convivencia atenta a las necesidades personales y grupales, en otras organizaciones sociales como la Asamblea y CIBA se deposita la responsabilidad de la organización en la voluntad colectiva: “Nosotros tampoco vamos a ir a decir, ‘muchachos, qué están haciendo...?’”. Con frecuencia son los damnificados los que suelen institucionalizar a la organización y otorgarle poderes de arbitraje y decisionales en situaciones de conflicto:

“Aparte la gente tiene esa lógica, la lógica del poder ‘ustedes tienen que venir, imponer y se acabó, y al que molesta lo tienen que sacar a la calle’. Está bien, nosotros vamos, imponemos, al que molesta lo sacamos a la calle, nos vamos, y después lo mismo...son ustedes los que tienen que construir esas relaciones, los que tienen que construir un programa de convivencia y hacerlo respetar.”

En estos casos conflictivos que involucran grupos poblacionales de gran magnitud, colisiona “la ley de la asamblea, que es la ley de la mayoría”, con la ley “del que es más

fuerte” y que responde a una lógica de construcción del poder.

La administración de los recursos materiales en el espacio doméstico, la organización de la preparación de los alimentos, la limpieza, el uso de los espacios comunes, el cuidado de las personas mayores y los niños, y la garantía de una subsistencia en situaciones de pobreza crítica; todo se despliega recortado contra el fondo de las políticas sociales de asistencia como la “tarjeta ciudadanía porteña”, los subsidios habitacionales y por escolaridad, y la gestión de amparos por “situación de calle”, en donde la organización social adquiere un carácter intersticial y coyuntural. Para que las organizaciones sociales adquieran un rol central en el reconocimiento del derecho a una vivienda digna, y en la organización de los hoteles, inquilinatos y pensiones bajo un régimen de alquiler social deberán formar parte central de un profundo proceso de transformación de las políticas sociales que excluya criterios asistencialistas.

Conclusiones

Ya con la Ley 341, las cooperativas y organizaciones sociales nucleadas habían comenzado a asumir roles antes atribuidos a las instituciones, tales como la gestión de los terrenos, proyectos y equipos técnicos, aunque en un contexto de inercia institucional difícil de romper. En un proceso que lleva más de veinte años, la participación de las organizaciones sociales de la ciudad en cuestiones habitacionales trajeron aparejados profundos desafíos que ponen en crisis las concepciones de la ciudad como “unidad político-administrativa”. Las ciudades son “protagonistas de una nueva forma de articulación entre la esfera pública y la esfera privada, entre el Estado y la sociedad civil”, que se resiste a la formalización. La trayectoria a transitar parte del encantamiento por la

participación de las organizaciones sociales en cuestiones habitacionales hasta el desencantamiento respecto de algunos logros, expectativas y alcances. En el contexto de emergencia habitacional en la ciudad, el discurso de resistencia a los desalojos junto a las demandas de cumplimiento del derecho a una “vivienda digna”, resulta sumamente polémico porque afecta la propiedad privada e implica decisiones políticas con gran exposición ideológica pues enfrentan la concepción de derechos humanos con el orden de la justicia; el derecho a una vivienda frente a las vulneraciones de la propiedad privada. La puesta en juego institucional y de poderes intervinientes en los procesos judiciales tampoco puede escindirse de este contexto controvertido y es por eso que también resultan divergentes en cuanto a las modalidades de acción. Las organizaciones sociales terminan operando como enclaves de resistencia a la permanencia en la ciudad, como mediadoras en el pasaje de la ciudad a un cordón del conurbano cada vez más lejano, administrando recursos y bienes en situación dominial indefinida hasta tanto las instituciones asuman una real implementación de los derechos humanos.

Pensar que la solución radica en la implementación de métodos “de fabricación de espacios ideales donde por fin...” los habitantes “puedan insertarse plenamente en su medio urbano” (De Certeau, 2006, p. 5) es una utopía que no se distancia demasiado de ciertas “realidades” que se plantean. También resulta difícil vislumbrar la resolución a mediano plazo de las encrucijadas que plantea el encuentro entre la políticas públicas y la sociedad civil.

Bibliografía

Bráncoli, Javier (Ed.). (2010). *Donde hay una necesidad, nace una organización.*

Surgimiento y transformaciones de las asociaciones populares urbanas. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Ediciones Ciccus.

Constante, Liliana. (2011). “Sobre el Derecho Humano a la vivienda: a propósito del lamentable fallo del Tribunal Superior de Justicia en el caso ‘Alba Quintana’”. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, A 1 (1), marzo de 2011, pp. 75-102.

De Certeau, Michel. (2006). *La invención de lo cotidiano 2: habitar, cocinar.* México: Universidad Iberoamericana. Departamento de Historia. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente.

Entrevista. (2011). Entrevista a funcionario de la Defensoría de la Ciudad de Buenos Aires (entrevistadores: C. Hendlin; N. Rivas; C. Testa; S. I. Sánchez), 18/5.

_____. (2011 a). Entrevista a Adrián (entrevistadoras L. Rojas Mira; S. I. Sánchez), 5/9.

Filmus, Daniel (Coordinador), Daniel Arroyo, María Elina Estébanez. (1997). *El perfil de las ONGs en la Argentina.* Buenos Aires: FLACSO-Banco Mundial.

Giorgetti, Daniel Alberto. (2001). *Sociedad en Red.* Buenos Aires: Talleres gráficos La Manchita.

Mazzeo, Victoria; María E. Lago; Luis E. Wainer. (2008). “Hábitat y población: el caso de la población que vive en inquilinatos, hoteles, pensiones y casas tomadas de la ciudad de Buenos Aires”. *Población de Buenos Aires*, abril 5 (007). Buenos Aires: Dirección General de Estadísticas y Censos, pp. 31-44.

MAPA 1. División en comunas con los barrios de la Ciudad de Buenos Aires.

