

La lucha de organizaciones sociales por una política habitacional en Córdoba

Marcos Antonio Galán¹

Resumen

El acceso a la vivienda se ha complejizado producto del avance del monocultivo sojero, provocando entre otros impactos, procesos migratorios y concentración demográfica. En Córdoba, el 84.5% de su población vive en centros urbanos y el 39% vive en la capital. El estado provincial y el municipio de la capital han priorizado sus políticas consolidando una sociedad excluyente, favoreciendo el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios rentistas y la concentración de la tierra. La ausencia de políticas de acceso a la vivienda ha sido funcional a las nuevas formas de privatización de las ciudades y de segregación urbana y social, empujando a vastos sectores sociales al desarrollo de espacios de hábitat informal. Este trabajo da cuenta de algunas disputas de los sectores populares ante la Municipalidad de Córdoba por instituir una política habitacional que atienda sus demandas.

Palabras clave: Organizaciones populares- Política habitacional- Derecho a la ciudad.

La trama urbana y la configuración de las ciudades excluyentes.

La problemática del acceso al suelo urbano se ha ido complejizando con la implementación del modelo neoliberal desde la década del 70; los procesos de incorporación de tecnología a la producción industrial y agraria, agravado con el avance del monocultivo sojero provocaron nuevos procesos migratorios del campo a la ciudad e intraurbanos. Según el trabajo de la Red Agroforestal, (Página 12, 22/02/10) “en los últimos años amplias zonas del NEA y NOA se sumaron a la producción de oleaginosas, especialmente de soja y fueron incorporadas de este modo al esquema modernizante de agricultura pampeana. Para lo cual se arrasaron decenas de miles de hectáreas de monte, se eliminaron cultivos tradicionales, se cambió el destino de terrenos dedicados a la ganadería y se modificó la estructura de tenencia de la tierra”. Siguiendo con el informe, más de 200.000 familias fueron expulsadas a causa de la fiebre neoliberal de los noventa que las

¹ Mgter; Marco Antonio Galán. Docente Carrera de Trabajo Social. FCS. UNC. marcogalan1539@yahoo.com.ar

desplazó a los barrios marginales de las grandes ciudades. El agravamiento de la concentración demográfica a nivel nacional y provincial, se expresa en el constante aumento de la población urbana, pasando de un 62,25 % para 1947 a un 89,31% (35.8 de 40.1 millones censo 2001) de la población nacional viviendo en centros urbanos de más de 2.000 habitantes. En la Provincia de Córdoba, con un total de población de 3.308.876 habitantes (INDEC 2010), el 84.47% vive en centros urbanos y sobre el total de la población el 39% reside en la ciudad Capital. En el año 2005, la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social del Estado Nacional, identificó algunos obstáculos para el acceso al suelo urbano, entre ellos: el acelerado y desmedido incremento de los precios de los inmuebles; la especulación inmobiliaria y financiera sobre el uso del suelo; la falta de regulación urbana y rural sobre el mercado de suelo; la financiación inadecuada para estos sectores y la falta de implementación adecuada de los programas de regularización dominial urbana y rural.

Las estrategias populares de acceso al suelo con destino a vivienda en la Ciudad de Córdoba.

En este contexto, resulta relevante dar cuenta de cómo accedieron los sectores populares con ingresos insuficientes a la tierra con destino a vivienda y qué desempeño tuvieron las políticas públicas. Es importante también reconstruir el proceso por el cual esta cuestión se transformó en objeto de atención de las políticas públicas, cómo llegó a problematizarse, qué rol desempeñaron los reclamos y demandas de los pobladores y sus organizaciones de base. Cunill Grau (1997:60) afirma que “al hacer referencia a un mayor o menor poder del Estado, es fundamental conocer quién o quiénes lo controlan”. En el año 2017 se creó por Decreto Nacional N°358/17 el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) que permitió a los Movimientos Populares y algunas ONG relevar 4100 barrios. Como estrategias de producción de suelo urbano por parte de organizaciones comunitarias (Galán, 2010), se identificaron a un importante número de organizaciones de base, que les permitieron desde la década del '80 acceder a terrenos para planes de vivienda social y otras conquistas, donde la Mesa de Concertación de Políticas Sociales durante el periodo 1992-1995 se destaca entre las experiencias más importantes. Como contracara de esto y ante la ausencia de políticas públicas, los sectores populares han desarrollado un conjunto de estrategias de hábitat informal, Clichevsky (2000), entre las que se identifican la conformación de villas de emergencia, con una población que pasó del 1,99 sobre el total

de la población del año 1970, al 8,5% aproximadamente en el año 2002.² El relevamiento de la ONG Techo³ del año 2016 da cuenta de cuenta de 119 villas y de 17.500 familias en villas en la Ciudad de Córdoba. Otra forma de acceso al suelo urbano ha sido la ocupación de lotes ya subdivididos de manera individual en barrios consolidados con loteos aprobados, si bien es difícil tener datos precisos, en el marco de la ley Provincial N° 9150⁴ se han registrado 52.000 familias ocupantes de hecho o poseedoras de las cuales el 30 % son de la Ciudad de Córdoba.

Políticas Públicas sobre la cuestión: la Municipalidad de Córdoba

El reconocimiento a la vivienda como derecho se reflejó en la Declaración Universal de Derechos del Hombre (1948), la Conferencia de Hábitat (1976), la II Conferencia Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (1996), la Declaración del Milenio y los diferentes Foros Social Mundial (2001/2/5). Argentina en la Constitución de 1949 y la Reforma Constitucional (1994) y en Córdoba con la reforma constitucional año 1985, art 58 y la Carta Orgánica Municipal en varios de sus artículos. A pesar del avance normativo (Galán, 2010), las Políticas Públicas desarrolladas por la Dirección Provincial de Vivienda, han atendido centralmente a sectores que conforman el segundo y tercer quintil de ingresos. Por otra parte con fondos de créditos internacionales (BID) se han implementado operatorias focalizadas para sectores del primer quintil que habitan villas con riesgo ambiental e hídrico. Algunas de estas políticas han estado atravesadas por intereses vinculados a la obra pública, a la liberación de traza urbana para el revaluó inmobiliario y/o a demandas de seguridad de las clases medias. Según Galán (2010), la Municipalidad de Córdoba ha carecido de políticas que generen suelo urbano para loteos populares y que regulen el acceso al suelo urbano dejando desregulado el mercado inmobiliario. En lo referido a la legislación para regular el fraccionamiento de loteos para planes de vivienda social, la ordenanza N° 8060 estableció un capítulo especial en los artículos 127 al 131 destinado a encuadrar la denominada política de erradicación de villas de emergencia, que están sobre trazas a liberar para ejecutar obra pública. Según relevamientos propios desde el año 2002 hasta el 2017 no se han afectado presupuestos municipales para políticas de hábitat social.

² Fuente: Elaboración propia en base a fuentes de: SEHAS-Ministerio de Desarrollo Social / Ex--Ministerio de la Solidaridad de Córdoba, Censos INDEC 1970 y 2001 y relevamientos propios

³ ONG Techo. Relevamiento Asentamientos Informales 2016.

⁴ Informe del Programa Tierras para el Futuro año 2017.

La disputa por la renta urbana y la sanción de la Ordenanza Reserva de Inmuebles con Destino Social.

La ausencia de políticas municipales con destino a vivienda social, llevo a un conjunto de organizaciones sociales a proponer la Ordenanza N° 11988, denominada Banco de Inmuebles con Destino Social, sancionada en el año 2011. La ordenanza establece en su art. 1° que el Banco Municipal de Inmuebles debe integrarse por inmuebles del dominio público afectados al uso privado, que no cuenten con afectación específica. Entre sus principales objetivos encontramos el facilitar el acceso a tierra para vivienda propia y única, gestionar la reserva de tierras destinadas a equipamiento urbano, promover la reducción de la incidencia del precio del suelo en el precio total de las viviendas construidas o a construir, como forma de regular y limitar los procesos de valorización y especulación inmobiliaria. Se establece asimismo que, las nuevas urbanizaciones a ser aprobadas por el Municipio, deberán donar el cinco (5 %) de la superficie parcelaria, a fin de integrar el Banco Municipal de Inmuebles. El aporte o cesión del 5 %⁵ de las parcelas o su valor en dinero, se cuantifico entre el año 2011 y 2016 en 509.895.89 metros cuadrados que debieron ingresar al Banco de Inmuebles o lo que traducidos en pesos, en \$1.019.791.000 aproximadamente, que estimado producirían 2500 lotes. Prevé además la creación de un Padrón de Postulantes, en el cual se inscribirán aquellas personas físicas o jurídicas con necesidades habitacionales.

Las Organizaciones Populares y la puja por instituir una política Pública

La no ejecución de la citada Ordenanza desde el año 2011 hasta el 2016, llevo a la presentación ante la Cámara Segunda en lo Contencioso Administrativo, quien hizo lugar a un recurso de amparo impulsado por la Asociación de Beneficiarios y Adjudicatarios de Planes de Vivienda, la Cooperativa de Trabajo Felipe Varela y la Mutual Carlos Mugica, quienes conformaron junto a otras organizaciones sociales, la Multisectorial por la implementación de la Ordenanza del Banco de Inmuebles, este espacio fue una expresión que articulo a diversas organizaciones vinculadas a la cuestión habitacional y se propuso hacer visible esta cuestión, desarrollando diversas movilizaciones públicas y debates en los medios de comunicación⁶. Los referentes que participaron de las acciones cuyos testimonios fueron recogidos por Radio la Ranchada⁷ sostenían según un vecino de la Cooperativa

⁵ Datos extraídos del texto del Recurso Amparo 2016.

⁶ https://www.youtube.com/watch?v=clJeiQyx_SE-https://www.youtube.com/watch?v=PuL-5lbFCRw&t=530shttps://www.youtube.com/watch?v=xRDeDmOPRFo&t=32s

⁷ <http://laranchada.com.ar/organizaciones-sociales-de-viviendas-se-movilizaran-en-defensa-del->

la Unidad: “yo le pido a todos los concejales no deroguen la ordenanza y que se pongan esta lucha al hombro (...) esperemos que cumplan con esto que es tan importante para la gente que no tiene posibilidad”. Otro de los vecinos, de villa La Vaquita afirmaba “Los sectores humildes no tienen otra forma de acceder a la vivienda (...) la lógica del mercado es muy perversa, si tenés dinero, tenés derecho a ingresar al mercado sino, no (...) el único que puede garantizar el derecho legal es el Estado”. Otro referente afirmaba ante los medios “la situación económica día a día nos van diciendo que los sectores populares se van alejando cada vez más de las posibilidades de acceder a una vivienda propia, lo cual no es un lujo es un derecho”. Otra vecina de Barrio Angelelli sostenía “Es una herramienta ... era la posibilidad de contar con un fondo real para poder pensar en la vivienda social”, otro vecino de La Favela afirmaba “hay que acompañar en la lucha a todos los compañeros que se sienten atravesados al igual que nosotros”. En esta reconstrucción sobre los procesos de formación de las políticas públicas se expresa según Aquin 1996, “la lucha por establecer o por negar el estatuto público de una necesidad dada, esto es, la lucha por validar la necesidad como un asunto de legítima preocupación política o por clasificarlo como un tema no político”, justamente en este aspecto lo que se disputó es la incorporación de la demanda habitacionales de los sectores en situación de pobreza dentro de la agenda y distribución del presupuesto Municipal. Esta disputa simbólica (Aquin, 1996:76) es “donde se juegan los recursos discursivos disponibles por el colectivo a los fines de disputar legitimidad, frente a la colectividad enfrentada con sus demandas” La dinámica generada por el recurso de amparo⁸ y la presión de las organizaciones populares llevo al Municipio en diciembre de 2016 a derogar la Ordenanza N° 11988 y sancionar una nueva ordenanza denominada Reserva de Inmuebles con Destino Social N° 12614, que recoge el texto de la Ordenanza N° 11988, reduciendo el aporte que deben hacer los proyectos de los emprendimientos inmobiliarios privados del 5% al 2 %. Estos cambios y la no implementación de la nueva Ordenanza, llevo a las organizaciones amparistas a presentar un nuevo recurso de Amparo durante el año 2017, logrando que se hiciera lugar al mismo y obligando al Municipio a presentar en la instancia judicial las pruebas del inicio de su ejecución. Durante las movilizaciones de febrero de 2018, la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) reclamo ante la Municipalidad de Córdoba la vigencia de la ordenanza de Reserva de Inmuebles.

banco-municipal-de-inmuebles/-

⁸ <http://www.lavoz.com.ar/node/1086353>

<https://latinta.com.ar/2016/12/reserva-de-inmuebles-menos-impuestos-para-los-desarrollistas/>

A modo de conclusión

La disputa por el derecho a la ciudad, expresada en la distribución de la renta generada socialmente por medidas institucionales tales como ordenanzas, decretos, etc, de cambio de uso de suelo o de autorizaciones para el desarrollo de emprendimientos urbanos privados, ha generado una disputa de parte del plusvalor que generan estos emprendimientos privados y que se expresó en movilizaciones, debates en los medios de comunicación, acceso a la justicia mediante el uso del recurso de amparo como medida protectora de los derechos vulnerados, entre otros aspectos. Oszlak, (1992:14) sostiene que “la acumulación de poder es, al mismo tiempo, condición de posibilidad para la fijación de agendas (v.g. qué asuntos deben problematizarse socialmente), para la toma de posición frente a las mismas (qué políticas deben adoptarse a su respecto) y para la extracción y asignación de los recursos que posibilitarán su resolución (quienes ganan y quiénes pagan los costos)” (citado en Cunill Grau, 1997:60). Esta manifestación de la cuestión social visibilizada por las organizaciones sociales, logró que se materializaran dos ordenanzas, primero del Banco de Inmuebles (2010) y posteriormente (2016) la de Reserva de Inmuebles con Destino Social, abriendo espacios para que se traslade al diseño institucional del Municipio parte de las agendas habitacionales de los sectores populares.

Bibliografía

AQUIN, Nora: “La relación sujeto-objeto en el trabajo social: una resignificación posible” en *La especificidad del Trabajo Social y la Formación Profesional* (Córdoba: Editorial Espacio, 1996).

CLICHEVSKY, Nora (2000) “Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación”. Chile

CUNILL GRAU, Nuria: *Repensando lo público a partir de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social* (Caracas: CLAD, Nueva Sociedad, 1997).

Galán Marco A (2009): Informe sobre la “Evaluación de las políticas de hábitat implementadas en los asentamientos Villeros de la Ciudad de Córdoba en el periodo 1999- 2006”. Resolución SeCyT N° 2074/2008. Córdoba.

GALAN Marco A (2013): “Análisis de estrategias de acceso al suelo urbano para viviendas, de poblaciones situación de pobreza y de políticas públicas sobre la cuestión, 1983 /2009.” Resolución SeCyT N° 314/2010.

OSZLAK, Oscar (1992): *Capacidad estatal: requisito necesario para una*

mejor política social. Bs As Edit. Humanitas,

DIARIO Página 12 (22/2/2010) Nota sobre la “Catedra UNESCO: informe de la Red Agroforestal”, CABA.

LA RANCHADA: <http://laranchada.com.ar/tag/banco-de-inmuebles/>
[http://laranchada.com.ar/organizaciones-sociales-de-viviendas-se-movilizaran-en-defensa-del-banco-municipal-de-inmuebles/-](http://laranchada.com.ar/organizaciones-sociales-de-viviendas-se-movilizaran-en-defensa-del-banco-municipal-de-inmuebles/)

DIARIO La Voz del Interior: <http://www.lavoz.com.ar/node/1086353>.

PERIODICO La Tinta: [https://latinta.com.ar/2016/12/reserva-de-inmuebles-menos-impuestos-para-los-desarrollistas/-](https://latinta.com.ar/2016/12/reserva-de-inmuebles-menos-impuestos-para-los-desarrollistas/)

CANAL 10 de Córdoba, SRT: <https://www.youtube.com/watch?v=PuL-5lbFCRw&t=530s>