

HÁBITAT PARA LA INCLUSIÓN



Cinco Regiones. Una sola Provincia

HÁBITAT PARA LA INCLUSIÓN

*Publicación del Seminario–Taller «Hábitat y Calidad Social»
realizado los días 26, 27 y 28 de agosto de 2009 en las ciudades de Santa Fe y Rosario.*



Hábitat para la Inclusión / Coordinado por Hermes Binner y Antonio Bonfatti. – 1ª ed. – Santa Fe: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe, 2011. 158 p. : il. ; 25x17 cm.

ISBN 978-987-23560-3-3

1. Políticas Habitacionales. 2. Viviendas. I. Binner, Hermes, coord. – II. Bonfatti, Antonio, coord. – CDD 363.5

Fecha de catalogación: 07/09/2011

ISBN 978-987-23560-3-3

1ª edición: 3.000 ejemplares

Ciudad de Santa Fe, Argentina

Septiembre de 2011.



www.urb-al3.eu

urb-al III
Innovación Institucional - P. Santa Fe (AR)



www.santafe.gob.ar

*No existen territorios sin futuro,
existen territorios sin proyectos.*

Cuando asumimos el Gobierno de la Provincia, convocamos al conjunto de las santafesinas y los santafesinos a emprender la tarea colectiva de cambiar Santa Fe, convencidos de que los problemas de nuestra provincia se debían a la ausencia de un proyecto común.

Nos propusimos alcanzar un mayor bienestar para Santa Fe y un mejor Estado para todos. Y para lograr esos objetivos debimos construir un Plan Estratégico con una metodología que promoviera la participación de la ciudadanía.

La idea misma de un Plan implica reconocer la importancia de definir orientaciones de largo plazo para la acción pública, en la certeza de que no hay política de Estado sin orientación estratégica.

En definitiva, gobernar no es simplemente gestionar, ser buenos administradores del viejo Estado; gobernar es ser constructores de un nuevo Estado: solidario, participativo y cercano a la gente.

HERMES BINNER
Gobernador de la Provincia de Santa Fe
Presentación del Plan Estratégico Provincial
Santa Fe, diciembre de 2008

► Sumario

09. PRESENTACIÓN

10. *Prólogo*

Antonio Bonfatti

14. *Presentación del Seminario–Taller*

Mónica Bifarello

18. *Introducción al tema*

25. SEMINARIO

26. *Marco conceptual, contexto latinoamericano*

Marcelo Gianotti – Ariel González

32. *Hábitat, el derecho a la ciudad y la vivienda*

Lorena Zárate

50. *Habitar la ciudad en la Argentina. Un desafío para las políticas públicas*

Raúl Fernández Wagner

72. *Hábitat, espacio público y ciudadanía I. Programa Santa Fe Hábitat*

María Isabel Garzia

78. *Hábitat, espacio público y ciudadanía II. Programa de Mejoramiento de Barrios en la ciudad de Santa Fe*

María Angélica Sabatier

86. *Hábitat, espacio público y ciudadanía III. El derecho a la tierra*

Guillermo Marzioni

94. *Hábitat, ambiente y calidad de vida I. Salud y hábitat*

Julio Monsalvo

102. *Hábitat, ambiente y calidad de vida II. El rol de las organizaciones*

Sandra Gallo

110. *Hábitat, ambiente y calidad de vida III. Vivienda y sociedad*

César Carli

114. *Una agenda de trabajo para la Reforma Urbana*

Eduardo Reese

128. *Políticas habitacionales en Brasil*

Pablo Benetti

145. TALLER DE TRABAJO

150. *Bibliografía y otras fuentes*

152. *Participantes del Seminario–Taller*

154. *Autoridades*

155. *Equipo de Trabajo*

156. *Fotos del Seminario–Taller «Hábitat y Calidad Social»*

PRESENTACIÓN

> >

Prologo

Desde el inicio de esta gestión nos propusimos reformar el Estado provincial para construir un nuevo Estado, cercano a la gente, que pudiera resolver los problemas con mucha más eficacia y eficiencia y respetando la diversidad que caracteriza al territorio provincial.

La provincia de Santa Fe es un territorio extenso que presenta características particulares y diversas. Para construir una provincia integrada es necesario fortalecer la unidad territorial sin sacrificar la riqueza de esta diversidad.

Este doble propósito de reformar el Estado y construir una provincia integrada, generó la necesidad de contar con un *Plan Estratégico Provincial* para definir políticas de Estado capaces de encauzar la acción de nuestro gobierno y de los que vendrán; mientras se avanzaba en el proceso de descentralización estatal reorganizando la provincia en cinco regiones.

Los criterios de organización regional fueron el fruto de extensos estudios donde participaron muchísimos actores de las cinco regiones. Estas cinco regiones tienen que ver con los caminos de la gente para resolver sus cuestiones sociales, sus cuestiones económicas, en definitiva, su vida cotidiana.

El proyecto de regionalización provincial implica una nueva manera de gestionar el territorio, nos ayuda a interpretar mejor las necesidades y percepciones de todos los santafesinos y aspira a superar las viejas fragmentaciones y superposiciones territoriales. Posibilita, además, la puesta en práctica de nuevas formas de organización que permiten una mayor proximidad entre el Estado y los ciudadanos.

Las regiones son concebidas como redes contando con nodos ubicados en las ciudades de Reconquista, Rafaela, Santa Fe, Rosario y Venado Tuerto. Estos nodos son nuestros puntos de encuentro, los lugares donde se produce la articulación, concertación, distribución y redistribución de capacidades, información y recursos.

Las regiones son espacios de planificación, de participación ciudadana y de concertación entre actores sociales. Constituyen el escenario para desarrollar la descentralización provincial. Descentralizar funciones en las regiones implica dotar a los municipios y comunas de mayores responsabilidades y competencias locales.

En cada una de estas regiones se han impulsado procesos donde los ciudadanos pueden expresar su opinión en espacios abiertos e inclusivos de participación, principalmente con la convocatoria a las Asambleas Ciudadanas. En ellas, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, del Estado, de la actividad privada y la ciudadanía en general se reúnen para debatir sobre el territorio, su realidad actual y sobre el modelo de provincia deseada por todos.

El Plan Estratégico es, en pocas palabras, una nueva forma de administración del gobierno provincial basada en la participación colectiva.

Durante el año 2008, los participantes de las Asambleas identificaron –a través de distintas metodologías propuestas– una serie de temáticas estratégicas para potenciar en cada región. De la identificación de esas temáticas surgieron los seminarios y talleres de sensibilización que durante 2009 y 2010 se realizaron en distintas localidades de la provincia, proceso que continúa durante el 2011.

Estos encuentros son organizados por la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunidades del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, en el marco de las actividades del *Plan Estratégico Provincial*, y cuentan con el financiamiento del Proyecto URB-AL III: «Innovación Institucional en Gobiernos Intermedios: la Regionalización como un instrumento clave para promover democracias de proximidad».

Con la organización de estos encuentros y la publicación de las ponencias presentadas, el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado brinda la posibilidad de acceder a este valioso material a especialistas y a la ciudadanía en general, contribuyendo así a la profundización y divulgación de los temas tratados.

ANTONIO BONFATTI
Ministro de Gobierno y Reforma del Estado

Presentación del Seminario-Taller

En primer lugar, queremos agradecer la participación y el interés en esta jornada de significativa importancia para nosotros: este es el primer Seminario-Taller pensado y diseñado en el marco del *Plan Estratégico Provincial*.

Los planes estratégicos son, entre otras cosas, procesos de gestión en red, y ésta es nuestra vocación. Cuando imaginamos los diferentes espacios de encuentro, como las Asambleas Ciudadanas, los Foros de Pueblos Originarios y los Foros de Jóvenes, pensamos también en un espacio participativo dirigido a una temática estratégica específica y a una situación particular.

Y cuando imaginamos los Seminarios pensamos en espacios en donde trabajar una gestión diferente entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. Además, entre el Estado y sus diferentes niveles, ya que todavía queda mucho por hacer en lo referente a la coordinación intergubernamental. Los gobiernos locales han ido asumiendo cada vez más responsabilidades en la resolución de los problemas de la gente, tal vez porque su estrecha proximidad a la ciudadanía exige respuestas más urgentes. En este sentido, estamos convencidos de que no puede haber ningún plan estratégico provincial que se sostenga si no nos damos la mano y trabajamos institucionalmente y en conjunto con los gobiernos locales y con las organizaciones de la sociedad civil.

El sector académico y del conocimiento, como parte de nuestra sociedad santafesina, ha participado y participa de las Asambleas Ciudadanas y de los Foros. Sin embargo, pensamos que podíamos generar un espacio más técnico y especializado donde trabajar determinados temas para debatir el modo de traducir los conocimientos que aportan estos sectores en políticas públicas. Por este motivo, es muy importante el espacio de este Seminario, porque es un espacio de producción de

conocimiento; y el Plan Estratégico también tiene la responsabilidad de producir conocimiento en el territorio y desde el territorio. No un conocimiento abstracto sino uno que apunte a brindar respuestas a los problemas de la sociedad.

Entonces, si nos preguntamos para qué queremos producir conocimiento sobre esta temática, debemos tener en claro qué es el hábitat para poder acordar acciones y estrategias conjuntas que nos permitan superar los problemas y las dificultades presentes. Así, la producción de conocimiento en el territorio tiene como objetivo tomar decisiones. Pero no partimos de cero, porque no ignoramos que ya existe conocimiento producido en la región, el cual reconocemos y valoramos. No venimos a descubrir el hábitat, sino que venimos a potenciar el trabajo que ya se viene realizando.

Hay que pensar el territorio a escala provincial y no sólo a escala urbana. Por ello les pedimos que amplíen la mirada, ya que la provincia de Santa Fe tiene una enorme condición de ruralidad; y si bien la gran mayoría de la población vive en ciudades, esta condición particulariza el modo de habitar en gran parte del territorio santafesino. No estamos hablando sólo del problema del hábitat en las grandes ciudades, que es muchas veces acuciante, sino que estamos pensando el hábitat integralmente, en el conjunto del territorio provincial.

La elección de los temas que se abordarán en los seminarios está relacionada con aquellos que han sido priorizados en las Asambleas Ciudadanas por los propios santafesinos; o sea, aquellos que presentaron mayor interés, complejidad o dificultad de resolución. La intención es que los seminarios continúen y que a futuro nos volvamos a encontrar para revisar nuevamente estas temáticas y abordar otras.

Éste será un espacio donde la palabra circule, ya que no venimos sólo a escuchar a los especialistas sino a que cada uno de los presentes participe, puesto que todos tendrán mucho para decir y aportar.

Este encuentro pretende ser el puntapié inicial para que, en conjunto, podamos coordinar esfuerzos y los concretemos en acciones de gobierno, en políticas de Estado. En definitiva, avanzar en políticas públicas sostenibles y que den respuestas a las necesidades de la gente.

MÓNICA BIFARELLO
Secretaria de Regiones, Municipios y Comunas
Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado

Introducción al tema

El *Plan Estratégico Provincial* definió una visión de la provincia y sus regiones solidaria e integrada, en procura del equilibrio territorial, la calidad social de sus habitantes y la articulación de un desarrollo económico adecuado entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

Entre sus ejes estratégicos se destaca la Línea 2: *Calidad Social* (GOBIERNO DE SANTA FE, 2008: 79), que incluye programas y proyectos que garanticen el derecho universal a la educación, la salud y la cultura como herramientas esenciales para la cohesión social y el desarrollo humano, posibilitando el acceso de toda la población a los bienes públicos y, con ello, el escenario necesario para la construcción de estrategias colectivas. Esta línea estratégica está conformada por cuatro programas: Educación, Salud y Cultura Universales; Seguridad, Ciudadanía y Convivencia; Agua como Derecho y Oportunidad, y el Programa Hábitat para la Inclusión, que tiene como objetivo posibilitar el acceso a la tierra, a una vivienda digna y a un hábitat de calidad a los ciudadanos.

El Programa Hábitat para la Inclusión está conformado por proyectos específicos en distintos grados de ejecución y constituido como punto de partida para su profundización y debate a través de diversos mecanismos participativos planteados por el *Plan Estratégico Provincial*: Programa de vivienda, Santa Fe Hábitat, Programa de Regularización Dominial, y el Proyecto Banco de Tierras.

Como parte de las actividades de fortalecimiento y capacitación auspiciadas por el Programa URB-AL III, la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas organizó el Seminario-Taller denominado: «*Hábitat y Calidad Social*» con la idea de generar un espacio de intercambio y puesta en común en torno a un tema prioritario surgido en las Asambleas Ciudadanas llevadas a cabo durante los años 2008 y 2009.

Este Seminario sensibilizó a los actores gubernamentales, profesionales y de la sociedad civil, respecto de la importancia del derecho a la ciudad y a la vivienda desde

una mirada integradora y su relación con la producción de los asentamientos humanos, con el convencimiento de que la construcción de un hábitat adecuado y más equitativo supone una tarea de la sociedad en su conjunto.

Esta publicación resume los aspectos más importantes de este seminario e invita a repensar el concepto de hábitat.

El Seminario-Taller fue un marco adecuado para el planteo de diferentes puntos de vista para el debate y la reflexión acerca de la concepción integral del hábitat, la recuperación del rol del Estado y de las políticas públicas como herramientas de transformación. Por lo tanto, es un desafío para quienes se sienten comprometidos profesional y políticamente con la situación del hábitat social indagar sobre cuáles son los mecanismos adecuados para comprender, en su verdadera dimensión y complejidad, las particularidades que hacen a la problemática habitacional.

«La respuesta a estas cuestiones no la encontraremos en nuevos modelos o en utopías cerradas que den certezas a nuestros pasos. La única certidumbre con la que contamos es saber que ésta, la certidumbre, no existe. Que tanto la ciencia como la historia contemporánea nos muestran que el universo y nuestro mundo constituyen un sistema dinámico, indeterminado, imprevisible y profunda y crecientemente complejo, y que todo lo que pasa en la escala más pequeña de la materia y del acontecer social incide de alguna forma en lo que sucede a escala planetaria y en los confines del universo. Son precisamente estas constataciones las que afirman nuestra esperanza y nos motivan a seguir adelante, aunque tengamos que hacerlo desde los resquicios que nos abren las grandes contradicciones de nuestro tiempo y desde la realidad caótica, aleatoria e impredecible en la que se gestan hoy los procesos sociales que habrán de transformarla» (ORTIZ FLOREZ, 2002).

En el Seminario del día 26 de agosto, realizado en la ciudad de Santa Fe, participaron 350 representantes, provenientes de municipios y comunas de la provincia;

estudiantes de servicio social, humanidades y arquitectura; especialistas en hábitat y vivienda e integrantes de instituciones de la sociedad civil preocupados por la problemática del hábitat, la vivienda y el medio ambiente.

Los temas abordados, organizados en conferencias y paneles temáticos, estuvieron focalizados en el derecho a la ciudad y la vivienda, las políticas habitacionales, la problemática de la salud y el acceso al suelo urbano, y presentaron una secuencia y variedad tal que permitieron compartir diversas aproximaciones al problema, repasando los múltiples actores intervinientes, sus respectivos intereses, visiones y propuestas sobre la problemática.

El primer eje «Hábitat, el derecho a la ciudad y la vivienda», propuso sensibilizar a los actores involucrados en la problemática habitacional y urbana sobre la importancia que reviste centrar la mirada en este tema desde una perspectiva amplia e integradora y repasar las variables y los actores que intervienen en la formulación y la gestión de las políticas, los planes, programas y proyectos relacionados con la ciudad y la vivienda.

Dos conferencias dieron inicio al encuentro. La primera estuvo a cargo de Lorena Zárate, representante regional para América Latina de la HIC, Coalición Internacional del Hábitat, quien resaltó en primera instancia los objetivos fundamentales de la organización para luego centrarse en el desarrollo de la realidad latinoamericana desde la perspectiva de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad y la Vivienda, la declaración de Reforma Urbana en Argentina y el concepto de Producción Social del Hábitat.

La segunda conferencia estuvo a cargo de Raúl Fernández Wagner, representante del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, quien focalizó su exposición en la descripción de los distintos aspectos que constituyen las políticas de vivienda en Argentina y el rol de los municipios y comunas; también se refirió a las perspectivas y a los desafíos futuros a través de los estudios realizados desde su centro de investigación, particularmente en el conurbano bonaerense.

Como continuidad del Seminario se desarrollaron dos paneles temáticos organizados a partir de los siguientes ejes:

- «*Hábitat, ambiente y calidad de vida*», que propuso abordar el hábitat en forma multidimensional; en este caso, la relación con el ambiente y la salud, analizando de qué manera inciden las condiciones ambientales de los asentamientos y los elementos constructivos del hábitat en la salud psicofísica de los habitantes, parti-

cularmente de los barrios más vulnerables. El panel, que fue coordinado por el Dr. Mario Drisun, estuvo integrado por el Arq. Cesar Luis Carli, de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UNL; el Dr. Julio Monsalvo, representante del gobierno de la provincia de Formosa; y la Lic. Sandra Gallo, de la organización CANOA, quienes abordaron aspectos vinculados a: ecosistemas globales y locales, desarrollo sostenible, calidad de vida, municipios saludables, vulnerabilidad y gestión del riesgo y políticas de salud, comunidad y participación.

- «*Hábitat, espacio público y ciudadanía*», en el cual se revisaron aspectos conceptuales, jurídicos, urbanísticos, habitacionales y sociales, tangibles e intangibles, que hacen a la protección y al incremento del capital humano y social. Se plantearon modelos de gestión con eje en el territorio como espacio de articulación de las acciones necesarias para el mejoramiento integral del hábitat y la generación de ciudadanía responsable. El panel, que fue coordinado por la directora provincial de Vivienda y Urbanismo, Arq. Alicia Pino, estuvo integrado por la Ing. María Angélica Sabatier, coordinadora de la Unidad Ejecutora Municipal del Programa de Mejoramiento de Barrios de la ciudad de Santa Fe; el Arq. Guillermo Marzoni, integrante de la Secretaría de Tierras para el Hábitat Social de la Nación, y la Arq. María Isabel Garzia, representante del Programa Santa Fe Hábitat. Se desarrollaron distintos aspectos de experiencias relacionadas con programas de mejoramiento barrial, proyectos en gestión por parte del Estado provincial y acciones desarrolladas a escala nacional.
- Como cierre del Seminario, el eje «*Hábitat y gestión del suelo*» planteó la necesidad de sensibilizar a los distintos actores sobre la importancia de abordar el problema del suelo desde el marco conceptual e institucional expuesto por la Declaración Nacional por la Reforma Urbana en Argentina y su relación con las políticas de acceso al suelo urbano y a la vivienda en Argentina. Como disparador principal para el abordaje de este tema, se desarrolló la conferencia del Arq. Eduardo Reese, representante del Lincoln Institute y de la Universidad de General Sarmiento, quien redondeó un diagnóstico de la gestión del suelo urbano en Argentina y Sudamérica, las variables que intervienen en su conformación y los impedimentos por los cuales atraviesan los gobiernos locales para generar condiciones óptimas de accesibilidad al suelo urbano para la implementación de políticas urbanas y habitacionales.

En el Taller del día 27 de agosto, en la misma ciudad, participaron 80 representantes de equipos técnicos de municipios y comunas y en el cual se trabajó en distintos momentos con el objeto de repasar las variables que intervienen en la construcción de hábitat, evaluando políticas, planes, programas, proyectos y los instrumentos de aplicación, generando de esa manera insumos para la agenda de la tercera fase de trabajo del Programa URB-AL III. En el mismo se repasaron y sistematizaron los problemas de la ciudad, sus contextos y los factores intervinientes en las prácticas sociales y arquitectónicas más destacadas en el orden local como también las fortalezas y contradicciones que se manifiestan en la ejecución de los programas públicos.

Como cierre de las actividades, el 28 de agosto se realizó en la ciudad de Rosario la conferencia del Arq. Pablo Benetti, experto en políticas habitacionales, quien desarrolla su actividad en Brasil y en esta oportunidad explicitó los aspectos centrales de las acciones que se llevan a cabo en el país vecino en materia habitacional y los desafíos pendientes respecto de la relación de los servicios urbanos, el equipamiento social, el espacio público y la localización de la vivienda en la ciudad.

SEMINARIO

> >

Marco conceptual, contexto latinoamericano

Arq. Marcelo Gianotti* – Ing. Ariel González**

La realidad latinoamericana a partir de la década de los '90, producto del impacto de la globalización económica y de las condiciones sobre la calidad de vida de la población más desprotegida, se ha visto afectada debido a los crecientes índices de desempleo, subempleo y precariedad habitacional, situación que, conjugada con el preponderante rol que han asumido los centros urbanos, convierten a la ciudad en un escenario de crecientes conflictos y disputas.

El proceso de «globalización» cambia por completo el escenario mundial y las relaciones del capitalismo produciendo cambios en las formas productivas, un marcado protagonismo del sector financiero con alto impacto en los Estados latinoamericanos. Esta situación obliga a redefinir en forma drástica y abrupta la actuación del sector público en todos los niveles del estado y a procesar los nuevos conflictos que se generan en una sociedad más fragmentada y a promover otras articulaciones con la sociedad civil (García Delgado, 2002).

La CEPAL refleja en su informe anual (2009) «Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe», que la pobreza y la precariedad habitacional son dos de los problemas más acuciantes de la situación actual y del financiamiento de políticas y programas de la región. Esta situación, sumada al alto nivel de urbanización, se convierte en un rasgo distintivo de América Latina y el Caribe que, combinada con los altos niveles de pobreza, la convierte «en una de las regiones con mayor proporción de personas que viven en tugurios». Ya en el año 2001, los 128 millones

* Arquitecto. Estudios de Maestría en Hábitat y Vivienda y de Postgrado en Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos. Es Profesor adjunto-investigador de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo – Universidad Nacional del Litoral (FADU – UNL). Codirector del Instituto de Vivienda Social, Secretario de Extensión y Miembro del Consejo de Extensión de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional del Litoral. Trabajó en la Dirección Provincial de Vivienda. Es Subdirector General de Planificación, Hábitat y Equipamiento Comunitario de la Subsecretaría de Proyectos de Inversión y Financiamiento Externo del Gobierno de Santa Fe.

de habitantes que vivían en estas condiciones, representaban el 29,49% del total de la población urbana.

Las transformaciones ocurridas en las ciudades latinoamericanas bajo estos fenómenos, han sido objeto de varios trabajos de especialistas, entre ellos Alicia Ziccardi (2008) donde plantea que las ciudades del Siglo XXI «expresan espacialmente los efectos de los profundos procesos de transformación económica, social y cultural generados por la aplicación de políticas neoliberales en un contexto internacional globalizado. La modernización de las ciudades en esta etapa de su existencia deja atrás los proyectos de industrialización –generadores de empleos estables y bien remunerados– para dar paso a la expansión de un sector terciario: éste alberga tanto el conjunto de actividades que requiere el capital financiero y la sociedad de la información que ofrece empleo a la fuerza de trabajo con mayor nivel educativo, como las actividades propias de la economía informal –en particular el comercio ambulante o callejero– y de la economía del delito –tráfico de drogas, mercancías de procedencia ilícita–, opciones ocupacionales para el amplio conjunto de trabajadores que posee baja calificación».

Por su parte, Fernández Wagner (2000) precisa que los emergentes más visibles de la pobreza urbana en América Latina se reflejan sobre la condición del alojamiento, «los asentamientos precarios, que caracterizaron los procesos de urbanización espontánea para parte de la población más pobre de las ciudades latinoamericanas».

** Ingeniero en Construcciones, Magister Scientiae en Metodología de la Investigación Científica y Técnica. Profesor e investigador de la Universidad Tecnológica Nacional – Santa Fe – Argentina. Experimentado en el trabajo en equipos interdisciplinarios que abordan el tema del hábitat urbano y rural. Secretario Ejecutivo de la Red Latinoamericana de Cátedras de Vivienda (ULACAV) y Miembro de la Red Iberoamericana Proterra.

nas desde los años '50. Estos fenómenos han adquirido distintas denominaciones (villas miseria, favelas, callampas, colonias populares, barriadas)» y han caracterizado a los barrios populares conformados en su gran mayoría por pobladores migrantes. Sectores sociales que no logran insertarse adecuadamente en el sistema productivo, resignándose en consecuencia, a vivir precariamente en las periferias de las ciudades.

En este panorama la pobreza urbana, las desigualdades sociales y las nuevas formas de exclusión se visualizan en el hábitat conformando procesos complejos que se presentan como nuevos desafíos para las políticas sociales y habitacionales, las cuales exigen su replanteo bajo una mirada más amplia con la incorporación de distintas disciplinas sociales, que a partir de diferentes marcos teórico-conceptuales aporten al abordaje de la cuestión.

La cuestión de la vivienda en América Latina adquiere visibilidad a partir de la problematización del fenómeno urbano de los años 60, cuando los gobiernos nacionales ponen en marcha políticas habitacionales de escala nacional para contrarrestar el crecimiento de los asentamientos precarios. Estas políticas no registraron cambios significativos, ya que la construcción de soluciones habitacionales permaneció por debajo de las demandadas por la formación de nuevos hogares.

Argentina no se ha caracterizado por desarrollar –particularmente en estos últimos cuarenta años– políticas urbanas y de viviendas que enfoquen la ciudad en forma integral. Las estrategias para la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos de viviendas centraron sus esfuerzos en estabilizar el déficit habitacional y focalizaron los recursos económicos, humanos y materiales en el financiamiento de la oferta de vivienda a través de programas denominados «llave en mano»; en tanto que fueron contadas las oportunidades de abordar la problemática desde una visión integradora de los derechos básicos de ciudadanía, tal como lo plantean los acuerdos internacionales sobre el tema. Si bien en Argentina, luego de la crisis de 2001, la política habitacional se ha ubicado en un lugar de privilegio dentro de la agenda del gobierno nacional debido a su impacto numérico de soluciones habitacionales construidas, básicamente por la ejecución de los Planes Federales a partir del año 2001, ésta fue cimentada en un esquema recentralizado en la gestión del gobierno nacional, debilitando la participación de los institutos provinciales de vivienda y caracterizada por un modelo de producción pública en términos tradicionales cuyos impactos en términos urbanos y sociales, implícitos y explícitos, derivados de estos planes es una cuestión de estudio aun pendiente. No obstante son alentadoras las iniciativas puestas en marcha relacionadas con el mejoramiento de asentamientos

informales en numerosas provincias donde el Estado asume la responsabilidad en la promoción de políticas del derecho a la vivienda.

En la Provincia de Santa Fe, la baja calidad del hábitat rural-urbano y de los asentamientos informales es una de las problemáticas más sentidas y demandadas por los municipios y comunas, debido a la insuficiente capacidad por parte del Estado para dar respuestas a las necesidades habitacionales, por lo cual requiere de la construcción de una agenda común sobre los principales temas habitacionales: mejoramiento de los mecanismos de producción y gestión del suelo urbano; acceso a la infraestructura y servicios básicos; mejoramiento del espacio público y generación de actividades productivas vinculadas al hábitat.

Las nuevas visiones de sistemas de producción de vivienda

En distintos ámbitos internacionales en los cuales el derecho a la vivienda ha sido objeto de tratamiento como también de formulación de acuerdos y de fijación de metas, se coincide en la idea de hábitat entendido como un concepto abarcativo que trasciende la clásica concepción de vivienda, vinculándola a la ciudad, a los servicios de transporte, a la infraestructura, a las oportunidades de trabajo, a la educación y a la cultura que la ciudad ofrece. Este cambio de paradigma puede justificarse diciendo que, si desde lo «habitacional» detectamos que numerosas familias y personas excluidas no tienen cómo acceder a una vivienda digna, el eje del problema no es la vivienda propiamente dicha, ni las infraestructuras y servicios necesarios para su uso, sino las condiciones sociales. En este sentido, si se mantienen las relaciones sociales de desigualdad y las familias no logran salir de su situación de pobreza y exclusión, el «hábitat» promocionado por las políticas y programas sectoriales se volverá a corto plazo obsoleto o precario y habrá sido en vano el esfuerzo.

Se trata de un abordaje complejo que exige la temática de la ciudad y la vivienda articulado con derechos humanos (derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales), salud y ambiente, como dimensiones del hábitat. Al respecto, Víctor Pelli nos plantea: «El centro y la motivación genuina de la acción social de la vivienda se encuentra en las necesidades de la gente. (...) Toda solución teórica, de acción, o de decisión política, sobre la solución habitacional, debe tener su basamento en el conocimiento profundo y constantemente actualizado de las necesidades de las personas, entendido como conocimiento construido junto con la misma gente que las padece, no sólo la de las estadísticas y de las encuestas, sino

las personas concretas, con nombre, rostros y diálogo, una por una, uno por uno. No caer en el equívoco, típico de los planes públicos convencionales, de que la necesidad habitacional responde a un patrón único e indiferenciado para todos los grupos sociales, con su correlato en un tipo único de satisfactor genérico, del que se da por supuesto que puede satisfacer todas las necesidades habitacionales de cualquier familia, y que suele confundirse y tomar, indebidamente, el lugar de la vivienda digna» (PELLI, 2007). En los países del sur, entre un 50 y un 70% de las viviendas y muchos de los componentes del hábitat es producido y distribuido al margen de los sistemas de mercado controlado por el sector privado y de los programas financieros estatales. Este fenómeno llevó, en los últimos años y en diferentes trabajos, como los de Ortiz Flores, Pelli, Fernández Wagner, entre otros, a que se comience a trabajar esta modalidad denominándola «producción social del hábitat». Se entiende por producción social al «conjunto de programas, proyectos y actividades relativos a los procesos de planeación, construcción y distribución de la vivienda, conducidos por promotores que trabajan en forma organizada, planificada y continua, bajo esquemas de operación estructurados» (ORTIZ FLORES, 2002: 31).

Siguiendo este criterio, se identifican: el sistema de producción pública, el sistema de producción privada y el sistema de producción social. Este último se convierte en el centro de atracción de los intereses debido a su magnitud y complejidad. «La producción social del hábitat, principalmente aquella que se apoya en procesos autogestionarios colectivos, por implicar capacitación, participación responsable, organización y la solidaridad activa de los pobladores, contribuye a fortalecer las prácticas comunitarias, el ejercicio directo de la democracia, la autoestima de los participantes y una convivencia social más vigorosa». «Al acrecentar la capacidad de gestión de los pobladores organizados y su control sobre los procesos productivos del hábitat, al derramar los recursos provenientes del ahorro, el crédito y los subsidios en la comunidad en que se desarrollan las acciones, al fortalecer así los circuitos populares de mercado, contribuye a potenciar la economía de los participantes, de la comunidad barrial en que se ubican y de los sectores populares en su conjunto.» «Al poner al ser humano, individual y colectivo, al centro de sus estrategias, su método de trabajo y sus acciones, pone en marcha procesos innovadores de profundo contenido social e impacto transformador.» (ORTIZ FLORES, 2002: 32).

Estos enfoques sobre producción social del hábitat se manifiestan en distintas formas: autoconstrucción, autoproducción, grupos informales y empresas sociales legalmente constituidas y de autoconstrucción dirigida, que ponen de manifiesto la enorme potencialidad de esas modalidades dejando en evidencia la incapacidad de

la producción privada para dar respuesta a esos sectores sociales y la debilidad de la política pública para enfrentar este desafío.

Entendemos que los conceptos, puntos de vista y experiencias sistematizadas en el Seminario son un insumo adecuado para el debate acerca de la concepción integral del hábitat, la recuperación del rol del Estado y de las políticas públicas como herramienta de transformación. Por lo tanto se convierte en un nuevo desafío para quienes nos sentimos comprometidos profesional y políticamente con la situación del hábitat social, a indagar sobre cuáles son los mecanismos adecuados para comprender en su verdadera dimensión y complejidad las particularidades que hacen a la problemática habitacional.

Es necesario evaluar acciones integrales y multidimensionales que favorezcan la integración y el desarrollo sostenible de las comunidades involucradas, fortaleciendo además el concepto de ciudadanía, lo cual implica que las personas puedan acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, afrontando a su vez responsabilidades en un rediseño de la política habitacional para los países de la región.

Hábitat, el derecho a la ciudad y la vivienda

Hábitat en América Latina: derecho a la vivienda y derecho a la ciudad

Lorena Zárate*

Agradecimientos y presentación

Me gustaría destacar la voluntad que en este evento están manifestando las autoridades, de apertura y de diálogo, de escucha y de construcción colectiva con otros actores de la sociedad para lo que deben ser las políticas públicas, la actuación del Estado. Me parece que es un elemento imprescindible para una construcción de verdad democrática pero que lamentablemente no es el denominador común.

Aquí debería estar hoy Enrique Ortiz Flores, arquitecto mexicano con quien tengo el privilegio de trabajar hace más de nueve años en la ciudad de México, pero por compromisos previos no pudo atender la invitación. Me han pedido, entonces, que haga esta conferencia inicial. Tengo muchas cosas que quisiera compartirles desde nuestra experiencia y quehacer cotidiano. Lo primero es contarles de dónde vengo. La organización que represento se llama Habitat International Coalition (Coalición Internacional para el Hábitat, conocida como HIC por sus siglas en inglés), y desde 2003 estoy a cargo de la coordinación de la oficina regional para América Latina (HIC-AL). Es una red independiente y sin fines de lucro con más de 30 años de historia, ya que sus orígenes se remontan a 1976, en ocasión de la realización de la I Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos en Vancouver, Canadá. Hoy, está integrada por algo más de 350 organizaciones de diferente tipo en alrededor de 100 países: ONG, organizaciones sociales, comunitarias, barriales, coo-

* Coordinadora de la Coalición Internacional para el Hábitat. Oficina de Coordinación Regional para América Latina (HIC-AL). Nació en La Plata, Argentina. Estudió Profesorado de Historia en la Universidad Nacional de La Plata. En Argentina, trabajó siete años como miembro del equipo de redacción y publicaciones de la Fundación CEPA (Centro de Estudios y Proyección del Ambiente), la Red FLACAM (Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales-Cátedra UNESCO para el Desarrollo Sustentable) y la revista Ambiente. Vive en México desde junio de 1999. En julio de 2000 se incorporó al equipo de trabajo de la oficina regional de HIC para América Latina con sede en la ciudad de México. Desde 2003 es coordinadora de HIC-AL.

perativas de vivienda, organizaciones de mujeres, centros de investigación y enseñanza en universidades y activistas en derechos humanos. Lo que tienen en común es su preocupación, estudio, lucha y trabajo por el hábitat popular, fortaleciendo los actores y procesos e incidiendo en las políticas públicas a nivel local, nacional, regional e internacional.

El derecho a la vivienda

El objetivo principal de la organización es la promoción, la defensa y la realización del derecho de toda persona a un lugar seguro donde vivir en paz, con dignidad y bienestar; incluye el derecho a la vivienda pero va mucho más allá de las paredes y el techo. Esto aplica tanto a los individuos y a las familias como a las comunidades urbanas y rurales, indígenas y campesinas. Ahora, ¿cómo entendemos ese derecho a la vivienda?

Según los instrumentos internacionales de derechos humanos,¹ el derecho a la vivienda se compone de siete elementos. Uno primero y fundamental es la seguridad de la tenencia: no alcanza con tener un lugar donde vivir sino que, en toda circunstancia, debemos estar seguros/os de que de un momento a otro no va a llegar alguien (un individuo, una empresa o el Estado mismo) a decirnos (en general no

1. Entre otros documentos relevantes, el derecho a la vivienda, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, está reconocido en el ART. 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), reafirmado luego en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-PIDESC (1966, ratificado por Argentina en 1986 e incorporado al «Bloque Normativo Constitucional» en 1994) y detallado en sus elementos y en las obligaciones del Estado en la Observación General N° 4 del Comité DESC de la ONU (1991). Para una actualización del folleto informativo de la ONU sobre el derecho a la vivienda ver (por el momento disponible sólo en inglés).

http://www.hic-al.org/noticias.cfm?noticia=855&id_categoria=8

en muy buenos términos y con frecuencia haciendo uso desmedido de la fuerza) que tenemos que irnos de ese lugar (tierra, departamento o casa). Este tema está a propósito definido así, en términos muy amplios, porque no se quiere limitar a la posesión o no de un título de propiedad privada individual. Es, como sabemos, un tema que genera mucho debate y que seguramente estaremos discutiendo en este Seminario; por eso nos parece importante ampliar la mirada. Como dato general para tener en cuenta, la propiedad privada individual, con título de por medio, como opción mayoritaria de la población, es algo reciente en la historia de la humanidad. Antes existían sobre todo otras formas (colectivas, de usufructo, posesión, renta,² etc.), entonces ¿por qué tenemos hoy que limitarnos a esta opción? Ésta ha sido una intención explícita desde la posguerra y ha tomado especial fuerza en la época de los gobiernos neoliberales, promovida como objetivo central de la política pública de vivienda en diversos países, ya sea Estados Unidos, el Reino Unido, Colombia o México: «Hacer de nuestro país un país de propietarios», hemos escuchado varias veces. Eso ha generado muchas distorsiones y problemas (la burbuja inmobiliaria reciente es sin duda la muestra más elocuente y terrible), así como brutal competencia e inseguridad para la gente que no puede acceder a esta opción por distintos motivos. Entonces hablamos de la seguridad de tenencia en términos amplios, entendida sobre todo como forma jurídico-administrativa de protección contra el desalojo, el hostigamiento y otro tipo de amenazas.

Saliendo de los aspectos jurídicos y pasando a las condiciones físicas, tanto puertas adentro como puertas afuera, el derecho a la vivienda incluye la cuestión del acceso a los servicios e infraestructura (agua potable, saneamiento, energía, calefacción, alumbrado, recolección de residuos, comunicación, transporte). Debe considerar, además, la asequibilidad, es decir, que el gasto que implica tener y mantener una vivienda sea adecuado al nivel de ingreso y no ponga en peligro la satisfacción de otras necesidades básicas; la habitabilidad, en tanto condiciones adecuadas de espacio, salud y seguridad estructural; la accesibilidad, una política no discriminatoria y que dé atención prioritaria a los grupos desfavorecidos (adultos mayores, niños, enfermos mentales, personas con problemas médicos persistentes, individuos HIV positivos, víctimas de desastres naturales, etc.); el lugar donde está ubicada, que permita acceso a opciones de empleo, servicios de atención a la salud, escuelas y

2. La vivienda en alquiler, de la que se habla poco o nada en las políticas públicas actuales, sigue siendo una opción muy importante de alojamiento para alrededor de un 30% de la población en las grandes ciudades.



ASENTAMIENTOS POPULARES EN AMÉRICA LATINA.



POLÍTICA DE VIVIENDA EN MÉXICO.

otros servicios sociales, y no en zonas de riesgo o cercanas a fuentes de contaminación; y finalmente la adecuación cultural, un factor muy importante y que casi nunca se tiene en cuenta en las políticas de vivienda, que no admiten una adecuada expresión de la diversidad de nuestras comunidades e individuos.

Las ciudades que tenemos

Pero claro, todo eso que hemos conquistado por escrito, y que entendemos debería tener en cuenta una adecuada política pública de vivienda y hábitat, está muy lejos de ser la realidad que tenemos. Dicen que una imagen vale más que mil palabras. Permítanme sintetizar nuestra visión, reflexión y propuestas en seis imágenes.

La primera es una imagen habitual en las grandes ciudades de América Latina (y hoy también en otros lugares del mundo): asentamientos populares que en general se ven como un problema, expresiones de caos, desorden, falta de planeación. Gente «invadiendo» sitios y poniéndose donde puede, construyendo como puede, muchas veces sin calidad y sin seguridad. Quiero proponerles que revisemos lo que percibimos en imágenes como éstas para tratar de mirar esta realidad de otra manera. Según las cifras de Naciones Unidas, hoy el mundo ya es más urbano que rural, y todo parece indicar que esta tendencia va a continuar, lo cual no quiere decir que sea inevitable ni que debamos seguir alimentando una urbanización salvaje y la concentración delirante e insostenible de la población. Hay cada vez más ciudades con más de diez millones de habitantes (serán 22 en 2015), la mayoría en

el llamado «sur» del mundo.³ En América Latina hay alrededor de 500 millones de personas viviendo en áreas urbanas. Hace varias décadas que existe una señal de alerta respecto de que tenemos que parar esto de algún modo y revertir esta tendencia, mirar el territorio de manera más integral y generar opciones que busquen un mayor equilibrio para hacer posible una vida digna tanto en el campo como en la ciudad. Para esto será imprescindible revisar radicalmente y actuar cuanto antes para modificar nuestros patrones de producción, distribución y consumo, no sólo a nivel material sino también, y quizás cultural y simbólico.

Porque lo que vemos hoy en el territorio, sabemos, no es una casualidad o un capricho de la naturaleza, sino que es producto concreto de condiciones económicas y sociales que están generando exclusión, marginalidad e «informalidad». Es por lo tanto muy importante tener esto en cuenta a la hora de hacer una política de hábitat. No hace falta que les diga que actualmente tenemos porcentajes que van desde el 30% hasta el 80% de la gente de nuestros países que obtiene sus ingresos de la llamada economía informal (en actividades, muchas, que antes eran consideradas como «artes y oficios»), y una gran parte viviendo en asentamientos llamados irregulares. Según cifras oficiales, siempre conservadoras, durante 2007 en promedio un 34,1% de la población de América Latina estaba en situación de pobreza (entre 57 y 175 U\$S/mes), incluyendo un 12,6% en pobreza extrema o indigencia (entre 29 y 93 U\$S/mes).⁴ Esta población, excluida en términos económicos lo está también en términos territoriales y hasta jurídicos y políticos (podría decirse que son no-ciudadanos). Por no tener un domicilio formal (es decir, reconocido por las autoridades: calles con nombres, números que identifiquen sus viviendas), no siempre puede acceder a sus otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; y por supuesto no puede participar en la toma de decisiones. ¿Y cuál ha sido la acción del Estado?

Todas y todos aquí sabemos lo que ha pasado. Como ejemplo, lo que ven en la se-

3. Asia y África son hoy las regiones del planeta con una tasa de urbanización más acelerada, incluso más intensa (y en peores condiciones, porque no hay un proceso de industrialización que la sustente) que la que pasó América Latina hace medio siglo. Grandes periferias en ciudades que han multiplicado su tamaño hasta más de 10 veces en los últimos 50 años, con la mayoría de la población que vive en condiciones absolutamente precarias.

4. Tomado de *Panorama social de América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Diciembre de 2008 (CEPAL/LC/G.2402-P/E), Capítulo 1: Pobreza, exclusión social y desigualdad distributiva. Versión electrónica disponible en:

<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/34732/P34732.ml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

gunda imagen es resultado de la política de vivienda «exitosa» de los últimos ocho años en México. Conjuntos habitacionales de escalas inimaginables, que pueden ir desde las 3.000 hasta las 70.000 viviendas, en terrenos ubicados a decenas de kilómetros del centro, que hasta hace poco eran tierras de cultivo o bosques y zonas de recarga de acuíferos. Si pensáramos en la cantidad de gente que eso implica, estaríamos hablando en realidad de nuevas «ciudades» pero, ¿ven ahí alguna plaza, escuela, hospital, iglesia, banco, parque...? Sembradíos de casas, todas chiquitas, todas iguales, y nada más.

Permítanme decirles algo más sobre este asunto porque es realmente irracional lo que se está haciendo y, sin embargo, es un «modelo» (surgido en Chile hace muchos años y promovido por el Banco Mundial) del cual se sigue presumiendo y se trata de implementar en otros países. Muchas de las cientos de miles de viviendas construidas en estos últimos años están vacías, abandonadas o nunca ocupadas porque no se han podido dar los créditos suficientes (el sistema sólo opera a través de la banca comercial, que deja afuera a toda persona que no pueda comprobar un cierto nivel de ingreso, es decir, más del 50% de la población) o bien porque la gente a la que le han adjudicado estas casas en lugares tan alejados no tiene o no puede gastar tanto tiempo (promedio de cuatro horas) y dinero (un 50% del ingreso o más) en trasladarse hasta los lugares con ofertas de empleo y equipamientos. Como ha sucedido antes y ya ha sido estudiado y denunciado,⁵ estos nuevos conjuntos están generando además una serie de problemas muy graves para los que sí llegan a habitarlos: hacinamiento, deterioro estructural prematuro, violencia intrafamiliar, delincuencia, etcétera.

Las dos siguientes también son imágenes más o menos habituales: barrios extremadamente ricos en nuestras ciudades, como el que se llama Santa Fe, en el oeste de la ciudad de México, donde desde hace un tiempo se ven surgir torres enormes y brillantes, como en una película de ciencia ficción. Modernas oficinas de las grandes compañías transnacionales, hoteles y departamentos de lujo en los metros cuadrados probablemente más caros de América Latina. Ahí tampoco hay ciudad: ni plaza pública, ni lugar para el encuentro y el intercambio, ni veredas para caminar, ni sendas para andar en bicicleta. Eso sí, existen unos complejos gigantes para hacer

5. Para un análisis de la política chilena de las últimas tres décadas, una crítica documentada y a fondo de sus resultados y propuestas para mejorarla ver el libro editado por Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Ediciones SUR, Santiago de Chile, 2005 (versión electrónica completa disponible en:

<http://www.sitiosur.cl/publicacionesdescarga.php?id=3498&nunico=2007>).

compras y consumir cosas de todo tipo. El transporte público es escaso (sólo para llevar a la mano de obra necesaria para mantener esta vida suntuosa, gente de los asentamientos populares vecinos pero con realidades muy contrastantes).

La otra es una imagen lamentablemente más familiar para muchos y muchas de los que están acá: las consecuencias de los desastres llamados naturales, que tienen que ver con contingencias ambientales pero cuyos impactos dependen de la acción humana. Y quise incluirla en esta presentación porque estos eventos (traumáticos para las poblaciones afectadas) son muchas veces tomados como excusas para desplazar a la gente, para desalojarla, para hacerle perder su lugar, en general sin darle ninguna alternativa, compensación o ayuda para iniciar el proceso de recuperar algo de todo lo que perdió, tanto material como social, económica y simbólicamente. Ciertamente es que en muchos casos se trata de lugares de alto riesgo que nunca debieron ser aptos para asentarse. Pero ahí otra vez está la responsabilidad del Estado, tanto en la regulación como en la definición de alternativas para la gente que menos ingresos tiene y por lo tanto menos posibilidades de acceder al suelo, cuyo precio no ha dejado de incrementarse (de manera exponencial) en particular en los últimos años de especulación desmedida en nuestros países. Y también al Estado le caben unas obligaciones muy específicas, ampliamente detalladas en diversos documentos, a la hora de realojar y reasentar poblaciones,⁶ que deben participar activamente del proceso, estar bien informadas y dar su libre consentimiento a las alternativas propuestas. En síntesis, debemos ver cómo abordamos estas situaciones también desde un enfoque de derechos humanos y de derecho a la vivienda.

La ciudad que queremos: producción y gestión social del hábitat

Pero, ¿cómo avanzar hacia la concreción de los derechos que ya tenemos en los papeles? Volvamos a las imágenes del principio. Decía hace un rato que intentemos mirar la realidad que tenemos de otra manera, desde otro lugar: no sólo como un problema, como lo caótico, lo irregular y lo informal, sino también y sobre todo como producto de un gran esfuerzo de la gente por construir y transformar su entorno

6. Ver, por ejemplo, Emanuelli, María Silvia y Gómez, Oscar (2009). *Derechos humanos, proyectos de desarrollo y desalojos. Una guía práctica*. México: HIC-AL y Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos en México (versión electrónica disponible en: www.hic-al.org/publicaciones).



BARRIO RICO DE SANTA FE, MÉXICO



INUNDACIONES EN SANTA FE, ARGENTINA

y sus condiciones de vida. Pueden ser esfuerzos individuales, familiares o colectivos organizados; en estos últimos nos concentramos y son los que queremos impulsar porque sabemos que tienen más fuerza y que implican una serie de otros cambios a nivel del barrio, comunitario e individual. Desde hace muchos años en América Latina a esto le llamamos producción y gestión social de la vivienda y del hábitat, para ponerle un nombre positivo: procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas bajo el control de autoproductores organizados u otros agentes sociales que operan sin fines de lucro (familias, grupos, cooperativas, *mutirões*, asociaciones, etc.) y que implican articulación de saberes y recursos de múltiples actores (organizaciones barriales, movimientos nacionales, ONG, investigadores y académicos, organismos de gobierno, legisladores, instituciones de cooperación internacional).

En términos generales, podemos decir que entre el 50 y el 70% de la vivienda y los sitios habitables en el mundo del sur lo ha hecho la gente, una medición macro y microeconómica mostró que en México representa el 63% de la vivienda del país (TORRES, 2006). Sí, ni el Estado ni el mercado, sino la gente. Como puede, claro. A veces mejor, a veces peor, pero siempre con un proceso, con una lógica que si aprendemos a mirar y a entender se puede potenciar de una manera considerable. Organizaciones afiliadas a HIC y otras redes aliadas llevan años haciendo propuestas e incidiendo en las políticas públicas para abrir y fortalecer este camino. Apoyado en marcos normativos, instrumentos financieros, fiscales, administrativos y de fomento, y con acceso a recursos públicos de manera integral y sostenida, logra resultados –como el de la imagen– absolutamente envidiables. Esfuerzos como éste han construido ya cientos de miles de viviendas en varios países de la región. Por supuesto, en cada lugar las tipologías y los procesos son distintos pero en casi todos los casos lo primero que se construye no es la casa de cada uno sino el lugar comunitario, el lugar para todos/as, para las asambleas, la toma de decisiones, la capacitación, los talleres y la radio; y luego la escuela y el centro de salud; el mercado, las áreas deportivas y recreativas.

En fin, mucho más que sólo casas. Por eso hablamos de gestión transformadora de pedazos de ciudad. Decimos que estos esfuerzos de la gente organizada, cuando son reconocidos y apoyados, realmente son transformadores tanto de las personas en lo individual y colectivo (autoestima, dignidad, conciencia crítica) como del entorno físico y hasta la transformación política, en términos de generar una ciudadanía consciente y responsable (la transformación en el modo de organizarnos, elaborar



AUTOCONSTRUCCIÓN EN LA PAZ - EL ALTO



VIVIENDAS DE LA FEDERACIÓN URUGUAYA DE COOPERATIVAS DE VIVIENDA POR AYUDA MUTUA

y discutir propuestas con las autoridades e involucrarnos en su implementación y seguimiento). ¿No debería una política de hábitat tender a esto?

La ciudad que queremos: el derecho a la ciudad

Teniendo estos elementos en mente, quisiera entrar ahora al segundo gran tema de la presentación, y que es algo que se viene trabajando desde hace más de cuatro décadas, tanto desde la teoría como en la práctica, en distintos lugares del mundo y en particular en América Latina: el derecho a la ciudad como una herramienta para la reflexión, el debate, la articulación, la movilización, la planeación y la acción pública y colectiva sobre el territorio. Pero, antes de seguir, vale la pena aclarar que cuando decimos derecho a la ciudad no significa que queremos más ciudades, que queremos seguir vaciando el campo ni cubriendo todo de más cemento y más asfalto. En realidad queremos y sabemos que podemos construir una ciudad distinta. Por eso decimos que «otra ciudad es posible». Una ciudad como la soñamos, como de utopía. ¿Cómo queremos que sea? Le ponemos unos adjetivos: incluyente, sustentable, responsable, democrática. En términos generales, lo definimos como el derecho de todos los habitantes a disfrutar de la ciudad. Así como decimos que los habitantes no sólo construyen sus casas sino barrios y pedazos de ciudad, también decimos que tienen derecho a disfrutarla y a que no sea privatizada, que no sea cerrada, que no sea apropiada por unos pocos. Incluimos en la definición, por supuesto, principios de democracia, equidad, justicia social. Algo importante es que se trata de un derecho nuevo, de carácter colectivo, que no está reconocido aún como tal en los instrumentos internacionales de derechos humanos pero sí está incluido en muchos instrumentos jurídicos y normativos de distintos países y ciudades, e incluso a nivel regional. Hablaré sobre esto otra vez más adelante.

Creemos que el derecho a la ciudad es una mirada territorial integral que nos permitirá profundizar la democracia y al mismo tiempo la realización de los derechos humanos. Por un lado, supone retomar la planeación como una función pública inalienable, que debe ofrecer espacios para la participación hasta el más alto nivel a través de mecanismos de democracia directa, para la toma de decisiones sobre los asuntos que afectan nuestras vidas, nuestros lugares, los bienes comunes. Por otro lado, muchas veces se habla de los derechos humanos de los diversos grupos de población de una manera que parece que fuera algo abstracto y que no tuviera

una materialización concreta en el territorio (que va más allá de los límites político-administrativos).

Según lo estamos definiendo, el derecho a la ciudad se desglosa en seis fundamentos estratégicos. Permítanme compartirles qué entendemos por cada uno de ellos y qué tipo de acciones se podrían tomar para avanzar en su implementación.

a) El primero es *el ejercicio pleno de la ciudadanía*: es decir, la realización de todos los derechos humanos para todas y todos. ¿Cómo avanzar en esto? Un paso fundamental y, por otra parte, obligatorio para todos los países que los han suscrito, es adecuar la legislación nacional, provincial y local a los estándares internacionales de derechos humanos para que ése sea el marco general de toda política pública. A la vez, abrir espacios institucionales donde se puedan hacer, de manera colectiva y con participación popular, diagnósticos y programas de derechos humanos y promover el reconocimiento de nuevos derechos (a la tierra, la energía, el transporte, etc.). Una tarea fundamental en esto será la difusión y formación no sólo de la ciudadanía en general sino y sobre todo de los funcionarios públicos, sin olvidar a aquellos encargados de impartir justicia. Y aquí me quisiera detener un momento para recordar, según el marco internacional de derechos humanos, cuáles son las obligaciones del Estado en esta materia. Se agrupan básicamente en tres:

- *Respetar*: es decir, abstenerse de tomar medidas que obstaculicen o impidan el goce de los derechos humanos. Y si la gente está haciendo un esfuerzo por realizar derechos y no le estamos dando alternativas, no podemos criminalizar esas acciones.
- *Proteger*: es decir, impedir que terceros actores afecten o violen derechos humanos de las poblaciones y de la gente (particulares, empresas). Al Estado le toca ser garante, poner límites y proveer mecanismos para la defensa y la justiciabilidad (tribunales, etcétera).
- *Garantizar y realizar*: es decir, dedicar el máximo de recursos disponibles para concretar los derechos humanos bajo el principio de no regresividad.

b) El segundo, uno de los elementos centrales del derecho a la ciudad, presente desde hace tiempo en muchas Constituciones de nuestra región pero crítico sin embargo con respecto a su implementación y a las resistencias que debe enfrentar: *la función social de la propiedad, la tierra y la ciudad*. Es decir, privilegiar el beneficio colectivo, el interés público antes que el interés privado, individual. Todos los ciudadanos tienen derecho al usufructo equitativo de los recursos

y los bienes que la ciudad ofrece. Por lo tanto se deben generar instrumentos específicos para frenar la especulación, la segregación urbana y la exclusión, y no a la inversa, como es el caso de los desalojos y los desplazamientos forzados, que están calificados por Naciones Unidas como violaciones graves a los derechos humanos. En varios países ya se ha avanzado en instrumentos diversos para esto: impuestos progresivos a los suelos «en engorde», expropiación con fines públicos, prescripción y regularización de los barrios autoproducidos (programas masivos aplicados en las últimas dos décadas en varios países). Instrumentos como la Ley de Reforma Urbana, en Brasil, la Ley de Desarrollo Territorial en Colombia, o acuerdos para la apropiación pública y reutilización con sentido social de las plusvalías urbanas.⁷ Esto incluye esquemas de crédito y subsidio para la adquisición de suelo por los sectores empobrecidos, controlando el precio del suelo y marcando zonas especiales de interés social (como les llaman en Brasil dentro del Estatuto de las Ciudades).

- c) Un tercer elemento es lo que llamamos *la gestión democrática de la ciudad*. Esto debe estar explícitamente planteado en los planes estratégicos. Se refiere a fortalecer los espacios institucionalizados de toma de decisiones y no sólo los espacios consultivos ciudadanos; el desafío es cómo conquistamos consejos que no sólo «aconsejen» sino que también puedan tener capacidad de decisión y de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. El Consejo y la Conferencia de las Ciudades en Brasil, con un amplio y muy disciplinado proceso participativo desde lo local hasta lo nacional, sin ser perfecto, es un buen ejemplo de máximas atribuciones y representación equitativa de todos los sectores de la sociedad. Muchos instrumentos ya están reconocidos en las constituciones y marcos jurídicos pero hay otros que todavía no (o, peor aún, que existían y se perdieron): mesas de concertación, referéndum, plebiscitos, contraloría ciudadana, comisiones territoriales, etc. Una serie de opciones que habrá que tener en cuenta para que realmente se pueda hacer efectiva una gestión participativa del territorio que es, a la vez, una profundización de la práctica de la democracia.
- d) Del cuarto también ya hemos hablado hace un momento: *la producción democrática de y en la ciudad*. Esto tiene que ver con la gestión social del hábitat, el

derecho a producir la ciudad pero también a un hábitat que sea productivo, a un hábitat que nos genere ingresos, a un hábitat que fortalezca la economía popular y no sólo las ganancias cuasi-monopólicas de unos pocos. Y eso en las políticas públicas de hábitat se puede y se debe intentar desde un abordaje integral. Es central pensar cómo recuperamos y valoramos la capacidad productiva de la gente. No alcanza con iniciativas o programas sueltos; es necesario definir y poner en práctica una serie de instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, programáticos, fiscales y de fomento (formativos, socioorganizativos, tecnológicos). ¿De qué tipo de cosas concretas estamos hablando? Por ejemplo, de espacios y proyectos productivos en los conjuntos habitacionales, espacios de autogestión y generación de ingreso en las viviendas y en los barrios. Ya tenemos un largo catálogo de buenas prácticas;⁸ ya es hora de que empecemos a presumir de las buenas políticas.

- e) El siguiente también es un elemento fundamental: *la relación de la ciudad con el territorio en el que se encuentra, con su entorno*, y es lo que llamamos manejo sustentable de los recursos naturales, energéticos, patrimoniales, históricos y culturales de la ciudad. Cómo hacer que mejorar las ciudades que tenemos no implique destruir el campo o destruir y consumir todo lo que tenemos alrededor, afectando seriamente la naturaleza y las condiciones de vida de las comunidades vecinas y las futuras generaciones. Regulaciones más estrictas, uso de tecnologías apropiadas, protección de los acuíferos, captación de agua de lluvia, priorización del transporte público. En fin, medidas que conocemos y que tienen que ver con ser muy conscientes y controlar el impacto ambiental pero también social de nuestras actividades. Y esto último es relevante: cuando desde el sector público o privado se van a emprender nuevos proyectos en general se piensan y promocionan en función de lo que «hace falta» y de lo que, por lo tanto, se va a «agregar», pero rara vez, en cambio, en términos de lo que ya hay y de lo que se va a transformar o a quitar, lo cual implica una afectación seria a los medios y modos de vida de una determinada población.
- f) Y por último, pero no por eso el menos importante: *el disfrute equitativo de la ciudad*. Este componente se refiere esencialmente a la disponibilidad y calidad de los espacios públicos para que cumplan sus diversas funciones de intercambio,

7. Algunos de estos materiales se pueden consultar en:
<http://www.hic-al.org/psh.cfm?base=3&pag=instrumentosavances>

8. Enrique Ortiz Flores y Zárate, María Lorena (comps. y eds.) (2005). *De la marginación a la ciudadanía: 38 casos de producción y gestión social del hábitat*. Barcelona: Fundación Forum Universal de las Culturas, HIC y HIC-AL.

encuentro, convivencia, ocio, recreación, creatividad colectiva, manifestación cultural y debate político. En muchas de nuestras ciudades, y espero que ése no sea el caso aquí, se han ido privatizando, se han ido perdiendo esos espacios: plazas, parques, foros, salón de usos múltiples, centros culturales, etc. Sitios que son básicos para la vida de la comunidad se han ido convirtiendo en otras cosas. Hay que pensar entonces cómo hacemos una política pública que tome en cuenta esas dimensiones también; como ya dijimos, una política preocupada por el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad no hace necesaria ni solamente casitas. Se requieren tanto las infraestructuras como los programas de apoyo a iniciativas culturales, lúdicas, creativas, fomentando en especial las autónomas y autogestivas y con fuerte protagonismo de las y los jóvenes (proyectos como éstos se han hecho o se están haciendo en el marco de algunos programas de mejoramiento barrial, como el de la ciudad de México en los últimos tres años). En pocas palabras, la ciudad como espacio abierto y expresión de la diversidad.

Avances y desafíos

Ya para ir terminando esta larga exposición, quisiera decirles que todo esto que estoy contando no es una utopía abstracta e irrealizable; algo de eso tiene, por supuesto, algo de sueño, de ideal que nos alienta, y por eso seguimos trabajando todos los días. Pero también es cierto que ya hay dados unos pasos institucionales muy concretos en ese camino; modestos algunos, frágiles tal vez, que pueden revertirse, imperfectos, pero innegables. Puedo mencionar que una parte de lo que entendemos por derecho a la ciudad, la realización de los derechos humanos en un territorio determinado, ya está incluido, por ejemplo, en instrumentos como la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, firmada por más de 400 ciudades, o la función social de la propiedad y la gestión democrática del territorio, que están normados en el marco del Estatuto de las Ciudades de Brasil. Y ahora, en la ciudad de México, por iniciativa de organizaciones sociales del movimiento urbano popular, y en conjunto con el gobierno local, la Comisión de Derechos Humanos y organizaciones civiles estamos trabajando desde hace casi dos años en la elaboración, debate y difusión de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad que, como tal y con los contenidos que acabo de compartirles, sería la primera en el mundo con esas características. Se cuenta ya con una propuesta borrador consensuada que se va a presentar al jefe de Gobierno en las próximas semanas para

que pueda procederse a su firma durante 2010.⁹ Este documento contiene no sólo enunciados de la ciudad que soñamos sino, como en el caso de la planeación que se ha trabajado aquí en Santa Fe, propuestas muy detalladas del tipo de acciones que deberían tomarse (tanto desde las autoridades como desde otras instituciones sociales y privadas y la población en general) para avanzar en la realización de cada uno de estos principios. En fin, una serie de instrumentos diversos que podemos facilitar a todo el que esté interesado.¹⁰

Pero los avances, sabemos, nunca dejan de ser desafíos. Cuando los temas y perspectivas que trabajamos pasan a estar en boca de muchos y en algunos documentos relevantes nos ponemos contentos pero también alertas. Así, en 2007, para nuestra sorpresa, el Derecho a la Ciudad aparece en el punto 29 del Plan de Acción que aprueba la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de Iberoamérica, donde «instruyen» a los ministros y máximas autoridades de vivienda y urbanismo que «promuevan la consagración del derecho a la ciudad mediante la generación de políticas públicas que aseguren el acceso al suelo, a viviendas adecuadas, a infraestructura y equipamiento social, y los mecanismos y las fuentes de financiamiento suficientes y sustentables». Sin duda nos alegra que el tema esté explícitamente en la agenda oficial pero nos preocupa que su significado y su alcance queden limitados a eso. En los últimos años, la Asamblea de MINURVI ha aprobado numerosas declaraciones respecto del rol del Estado y las políticas integrales de hábitat como estratégicas para la superación de la pobreza y una distribución más equitativa, pero no vemos avances sustantivos en ese camino (y muchas veces nos parece que las señales van más bien en sentido contrario). Por eso el año pasado, con una serie de redes regionales y más de cien organizaciones de catorce países de América Latina, elaboramos, firmamos y difundimos una declaración de la sociedad civil para los ministros de vivienda y urbanismo. En tres páginas (porque sabemos que no tienen tiempo de leer más) pusimos un diagnóstico rápido de los problemas que veíamos fundamentales, un planteo de qué entendemos nosotros por el derecho a la ciudad y cuatro puntos de recomendaciones sobre qué se puede y se debe hacer desde las políticas públicas, desde los gobiernos a nivel nacional, para avanzar en su implementación (y que no quede reducido a eslogan más o menos de moda). Sabemos que depende de noso-

9. Más información, documentos, noticias, fotos y videos disponibles: <http://www.hic-al.org/comite.cfm>

10. Referencias breves a esos instrumentos y versiones completas de algunos de ellos se encuentran disponibles en Ortiz Flores, Enrique, Nadia Nehls y María Lorena Zárate, *El derecho a la ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate*. HIC-AL, México, 2008 (versión electrónica disponible en <http://www.hic-al.org/publicaciones.cfm?pag=publicderviv>).

tros si se hace o no, de si tenemos la capacidad de hacer oír nuestras propuestas y ejercer la presión suficiente para darle seguimiento y que se concrete con el sentido que queremos. Ahora el desafío es global, porque el próximo v Foro Urbano Mundial –que cada dos años convoca Naciones Unidas– será en torno a «El derecho a la ciudad: uniendo lo urbano dividido» (Rio de Janeiro, marzo de 2010).¹¹

Este tipo de acciones forma parte, por supuesto, de un proceso más amplio. En los últimos cinco años, como oficina regional de HIC hemos estado coordinando un proyecto de incidencia en políticas públicas de vivienda y hábitat en siete países, junto con organizaciones sociales, ONG y academia. Incidencia en marcos jurídicos y normativos pero también en políticas, programas, presupuestos. Rápidamente les comparto los resultados en números: para que tengan una idea, en estos últimos cinco años en esos siete países se hicieron propuestas de cambios y modificaciones en 16 leyes, siete reglamentos, un decreto, tres artículos, 11 normas/procedimientos, 21 propuestas de programas que tienen que ver con temas de vivienda y hábitat popular; el 40% de esos instrumentos ya está aprobado. A la vez, se promovieron casi 300 eventos (de formación, difusión, incidencia) y se participó sistemáticamente en más de 35 espacios de negociación de políticas públicas. Derecho a la vivienda, acceso al suelo, bancos de tierras y de inmuebles, reservas territoriales a cargo del Estado, son algunos de los contenidos que hemos estado trabajando articuladamente. También la protección de inquilinos en los centros históricos, que es un tema muy delicado y grave, porque como parte de los procesos de renovación y de embellecimiento urbano del último tiempo son poblaciones que tienen mucha vulnerabilidad y son miles las personas que han sido desalojadas sin ninguna consideración a sus derechos ni respeto a las normas internacionales vigentes en la materia. Es muy relevante del tema de la asistencia técnica, como el caso de esos proyectos de producción social del hábitat que han logrado buenos resultados gracias al acompañamiento y apoyo de profesionales de diversas ramas (arquitectos, abogados, asistentes sociales, etc.). En Brasil, por ejemplo, ya se ha logrado una ley que la hace obligatoria y el Estado debe destinar recursos públicos para esto, en coordinación con las universidades.¹²

Por eso me alegra saber que aquí están presentes hoy tanto profesores como alumnos de diversas casas de estudio. Me parece que hay un planteo profundo que debe-

mos hacernos, y es qué profesionales estamos formando hoy en las universidades. Porque si sabemos que la mitad de la población está viviendo en las condiciones que mencionamos, ¿qué arquitectos/as necesitamos? Sin duda no los que estamos formando, obsesionados con ver quién va a hacer la torre más alta, más linda y más moderna y va a ganar un premio internacional (seguramente en su mayoría serán hombres). ¿Cuántos saben y quieren trabajar en procesos como éstos de hábitat popular, vivienda progresiva, con participación de la gente? Lo mismo podría decir para todas las carreras. Creo que es necesario un replanteo profundo de este asunto si queremos impulsar esta otra ciudad posible y este otro hábitat social y ecológicamente sustentable.

Y ahora sí, para finalizar, con relación al derecho a la ciudad y en diálogo con Henri Lefebvre y David Harvey, quiero destacar la importancia del ejercicio de un poder colectivo para transformar el proceso de urbanización y el derecho a cambiarnos a nosotras y nosotros mismos cambiando la ciudad. No hace falta que insista en que la realidad que hoy tenemos es producto de nuestras decisiones, acciones u omisiones. Tenemos que pensar qué tipo de personas y comunidades queremos para el presente y el futuro y, si los seres humanos están en el centro de nuestras políticas y nuestras preocupaciones, qué tipo de hábitat construimos para que siga formándose ese ser humano utópico y capaz de transformar la realidad en algo más digno y más justo para todas y todos.

11. Más información en http://www.hic-al.org/eventos.cfm?evento=857&id_categoria=6

12. Texto de la ley (en portugués) disponible en:

http://www.hic-al.org/noticias.cfm?noticia=688&id_categoria=16

Habitar la ciudad en la Argentina. Un desafío para las políticas públicas

Raúl Fernández Wagner*

Ustedes se preguntarán por qué este título. Básicamente, porque estoy convencido de que buena parte de lo que sabemos y conocemos por experiencia en materia de hábitat, de desarrollo urbano y particularmente de vivienda, ha venido confrontando con un escenario que presenta una configuración mucho más compleja que la que tenía hace unos años. Escenario que desafía las formas convencionales de concebir las políticas, sus estructuras de gestión, los instrumentos y el marco legislativo, el cual fue concebido en otro tiempo, para otro país. Un país que ha cambiado su estructura social de manera muy profunda y derivó en procesos socioespaciales mucho más complejos y conflictivos y en consecuencia también más violentos en términos sociales y urbanos, los que necesitamos repensar.

Con ese espíritu tomamos este desafío y la invitación. Nuestra idea es presentar la cuestión de la condición del habitar en las ciudades argentinas con la intención de imaginar una concepción más amplia que la centrada en «la vivienda». Esto es parte de una reflexión que, además de nuestro trabajo habitual en la enseñanza y la investigación, se nutre de lo que trabajamos con instancias de gobierno en sus distintas escalas y de lo que luchamos en términos de política institucional, como el caso del Movimiento por la Reforma Urbana, lucha y espacios que compartimos con muchos compañeros que están en este encuentro. El propósito es terminar esta exposición con un conjunto de propuestas que sirva como insumo para la discusión, para debatir en los talleres, tratando de ampliar la perspectiva del modo en que concebimos y hacemos política pública.

* Docente e investigador del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina. Arquitecto, especialista en Vivienda Social en el Instituto de Pesquisas Tecnológicas de la Universidad de San Pablo (Brasil) y estudios doctorales en la Architectural Association de Londres (Reino Unido). Profesor asociado de la UNGS. Director de la Especialización en Desarrollo Local en Regiones Urbanas. Asesor y consultor en gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires.

Éste es el punto central de la ponencia. Decimos que la realidad que nos toca vivir en Argentina respecto de las condiciones en que se habita la ciudad y los problemas de acceso que enfrenta la población se presentan en modo diferente, constituyen un desafío para las políticas públicas. Un ejemplo de ello es la paradoja que, días atrás, en una ponencia en la *Red Muni*, planteábamos a un grupo de municipalistas: tenemos una gran cantidad de ciudades que mejora su gestión, hace planes estratégicos, aplica nuevos métodos, tecnologías e innovaciones en la gestión municipal, con un nivel muy importante en los últimos años, y con la excepcionalidad de que ello se da además con el «viento a favor» de un sostenido e importante crecimiento económico que repercute fuertemente en la economía de esos territorios. Entonces, ¿por qué hay cada vez más intendentes o funcionarios preocupados porque no pueden afrontar los conflictos territoriales en sus ciudades? ¿Cómo explicamos esa paradoja? Ésa es la cuestión.

Tratando de abordar esto en un nivel general, primero recordemos la aún vigente definición de vivienda que hizo Oscar Yujnovsky en uno de los libros más comprensivos que se haya escrito sobre la política de vivienda en Argentina. Allí se define vivienda como «una configuración de servicios: los servicios habitacionales», y eso propone una importante integración de la relación vivienda-ciudad. Ella es pertinente cuando estamos convocados a reflexionar sobre la vivienda, porque lo que estamos mirando son las condiciones de acceso de la población a la ciudad. Acceso en un sentido amplio: acceso, trayectorias, permanencia.

Ahora bien, si esos servicios –en el marco de las relaciones económicas y sociales imperantes– constituyen una mercancía, se puede afirmar que las condiciones de acceso a la ciudad han variado radicalmente en estos años porque han cambiado las condiciones de acceso a las mercancías que podemos identificar en su forma básica como: suelo urbano, vivienda, infraestructura y equipamientos. Entonces, hoy en Argentina comprar estas mercancías para buena parte de la población tiene

límites muy precisos. Por ejemplo, han cambiado dramáticamente las condiciones generales sobre el suelo urbano. Un suelo antes abundante y barato, por un complejo conjunto de factores (escasez, condiciones de las infraestructuras, localización, usos, marco jurídico y regulatorio, modos de vida y/o excedentes financieros, por citar aleatoriamente algunos), se vuelve progresivamente más caro. Lo cual no sólo presenta una barrera imposible de salvar sino que altera fundamentalmente las condiciones de producción de suelo, de compra de viviendas, e incluso de autoconstrucción de las mismas.

Ese proceso se corresponde con la transformación de la estructura social argentina. Ya todos los historiadores en este país coinciden en que hubo un proceso que comprende desde 1976 a 2001, con la crisis de 2001-2002 como referencia histórica del fin de las políticas de ajuste estructural de la economía de la etapa del endeudamiento (del Consenso de Washington), o lo que vulgarmente reconocemos como la etapa neoliberal. Ésta, que será recordada por la transformación socioeconómica más brutal, signada por un aumento de la pobreza estructural en la medida en que caían los salarios, crecían los despidos y aumentaban los bienes esenciales producto de su mercantilización, significó un cambio regresivo de la relación de los trabajadores con su participación en la economía. Por ejemplo, en el año 1975, que fue el pico más alto, el 55% de la torta nacional se distribuía en los asalariados, y en 2001 ello no superaba el 20%, y en aquel año también la distancia entre el decil más rico y el decil más pobre de la población era de 12 veces, mientras que para el pico de la crisis en 2002 se llegó hasta 41 veces y hoy (en 2009) se ha situado en 31 veces.

Lo más notable de este marco de reactivación económica pos 2002 es que no se logra desandar esta brutal transformación social de la participación de la población en la riqueza del país. Hay lentos avances en materia de empleo y trabajo en una reindustrialización más selectiva, con ingresos que no llegan a emparejar el modo en que los mercados se disparan. Fundamentalmente, el mercado de bienes, de suelo, de inmuebles, con lo cual nos da una combinación que ya es mucho más compleja, donde vemos que las clases medias no logran tener las posibilidades que tuvieron en otros tiempos, lo cual muestra elocuentemente sus enormes dificultades para el acceso mediante el mercado formal del suelo urbano. Un ejemplo es que las clases medias no pueden ni comprar un lote urbanizado en un área urbana intermedia, que las nuevas generaciones penan con los alquileres o con el «allegamiento» familiar.

Una parte de la clase media ha venido solucionando el tema por los legados de los padres, que en otras épocas tuvieron acceso más fácil o pudieron construir o

adquirir una casa. Pero los asalariados, la mayoría de los trabajadores precarizados, y particularmente el enorme ejército de cuentapropistas enfrentan situaciones habitacionales críticas, acceden al suelo en el mercado informal, y los más pobres quedan directamente desplazados del mercado del suelo en las peores condiciones ambientales. En Buenos Aires, es notable ver, en La Matanza, que el río tiene una primera barranca a la cual siempre llegaban los asentamientos. Ahora, ya está urbanizada una segunda barranca que está dentro del cauce. Esto es lo más dramático que se enfrenta cuando el acceso al suelo de los más pobres es sólo posible en situaciones de riesgo para la salud, en situaciones extremas de contaminación, basurales, y expuestos a desastres.

Cuando los operadores económicos hablan del «mercado de la vivienda» se están refiriendo al 20% más rico de la población, al sector ABC1. Incluso hay quienes opinan que ni el sector C1 entra en eso en muchos de los productos inmobiliarios que se comercializan, lo cual se restringiría a sólo el 6% de la población. Por ello, los productos del mercado para otros sectores de ingresos más bajos son los del usado para la compra de viviendas, pero esto escasamente agrega parque habitacional para la creciente demanda social, por ejemplo, de las clases media y media-baja. Las demandas populares de vivienda y suelo se dan en el mercado informal, como dijimos, en gran medida compuesto por una cantidad de productos que no alcanzan los estándares mínimos de habitabilidad, servicios, seguridad ambiental, etcétera. Entonces, este modo diferenciado y crecientemente estratificado de acceso al suelo tiene hoy como emblema dominante al «barrio cerrado», y como emblema del acceso de los sectores populares –no sin una gran dosis de estigmatización– a «la villa» o los asentamientos.

La configuración de la ciudad desigual

En el campo de los estudios urbanos en los últimos años mucho se demoniza a los barrios cerrados por los modos diferenciales de vida y por la segregación residencial, con lo que estamos totalmente de acuerdo. Pero hay otro punto de observación muy interesante –al tiempo que crítico– de este fenómeno, que se refiere impacto de estos barrios en el proceso de desarrollo urbano por la manera en que éstos devoran espacio residencial en nuestras ciudades. Veamos unas cifras.

Recientemente hicimos un cálculo en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Hoy existen alrededor de 556 barrios cerrados, los cuales representaban una oferta

de 110.000 lotes, y ocupan, sumadas sus superficies en toda la región metropolitana, un total que llega ya casi 40.000 hectáreas, lo que da una densidad de tres hogares por hectárea. Incluso, actualmente todavía es menor, pues de esas 110.000 ahora sólo están ocupadas 63.000 parcelas. Para tener una comparación, en los conjuntos del conurbano del Programa Federal, como en las villas y asentamientos, las poblaciones ocupan una densidad de 30 hogares por hectárea. Por ejemplo, villas y asentamientos en la región metropolitana, esto es el AMBA, que serían los 24 partidos, son 220.000 hogares estimados y 6.484 hectáreas nada más; debe tenerse en cuenta la densidad de cada tipología residencial en la relación hogares-hectáreas. Sólo como referencia: en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –que ocupa la mitad de la superficie de los barrios cerrados: 20.000 hectáreas– viven tres millones de habitantes, los que conforman un poco más de un millón de hogares. O sea que los barrios cerrados ya se han devorado para esas pocas familias (en total llegarán a unos 450.000 habitantes cuando esté todo ocupado) el doble de lo que es la ciudad de Buenos Aires, donde viven tres millones; es decir, considerando la densidad de Buenos Aires, en esos barrios cerrados podrían vivir seis millones. Esto marca el impacto real sobre el suelo, sobre el espacio residencial disponible, distorsionando y cambiando todas las relaciones y los valores.

Paradójicamente, para agregar otra dimensión crítica –en este caso sobre el modo en que el espacio residencial es gestionado– debe destacarse el hecho de que buena parte de los barrios cerrados es una suerte de «asentamiento irregular». El índice de irregularidad en varios de los partidos que tienen más barrios cerrados en Buenos Aires es llamativo, entre el 50 y 70% de las nuevas urbanizaciones no está aprobado. Es además notorio que, por un inapropiado uso de la Ley 13512 de Propiedad Horizontal, en estos loteos los títulos de propiedad son jurídicamente imperfectos. Se podría decir que la ciudad que producen los emprendedores inmobiliarios se apoya en una «precariedad jurídica» que preocupa a muchos especialistas.

Ahora bien, en términos de la historia social que nos atañe, el agravante principal es que ese suelo era hasta hace veinte o treinta años el suelo al que accedían los sectores populares, en la periferia de las ciudades –mediante los conocidos loteos populares de los '40 hasta los '80–, lo que cambia radicalmente la ecuación que teníamos antes: es decir, las elites pasaron a competir por el mismo suelo con los sectores populares. Bueno, en realidad no compiten, directamente los sectores populares perdieron frente a los desarrolladores inmobiliarios.

Antes, durante el período de «Metropolización de Buenos Aires», como lo llamaba Horacio Torres, la producción de suelo que encarnaba el sistema de desarrollo del

MUNICIPIO	TOTAL URBANIZACIONES CERRADAS	TOTAL URBANIZACIONES APROBADAS	TOTAL URBANIZACIONES SIN APROBAR	PORCENTAJE DE IRREGULARIDAD
Pilar	133	79	54	40,6%
Escobar	45	22	23	51,1%
La Plata	21	9	12	57,1%
Cañuelas	14	5	9	64,3%
Tigre	71	50	21	26,8%
San Miguel	17	4	13	76,5%
San Fernando	14	2	12	85,7%
Esteban Echeverría	23	12	11	47,8%
Ezeiza	15	9	6	40,0%
Berazategui	9	2	7	77,8%

CANTIDAD DE URBANIZACIONES CERRADAS APROBADAS EN LA DIRECCIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.
FUENTE: DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ORDENAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2006.

espacio residencial del loteo popular, asociada a los trenes y colectivos (al principio fueron tranvías) para distribución local, permitían la compra del lote y alguna inversión en vivienda (casillas o cuartos de materiales sencillos) con un equivalente a una cuota del alquiler. En la RMBA eso se dio entre 1950 y 1980, cuando se terminó de completar el suelo vacante de dicha oferta. Para 1990 era crítica la disponibilidad de suelo. Esto, que pasó en Buenos Aires, también ocurrió en el interior con situaciones bastante parecidas. Ésa era la manera en que sectores populares durante años tuvieron la forma de resolver el acceso a la ciudad, a la vivienda.

Cuando nosotros comenzábamos a trabajar en el campo de la vivienda en aquellos años, en la década del '80, el problema principal era cómo regularizar las construcciones y dotar de servicios a los barrios, lo que, frente a la dureza de las situaciones que vemos, eran temas relativamente solucionables, abordables. En esos espacios, los sectores populares empezaron a competir con las elites de otra manera. En tanto que un dato que sale de los estudios y de los trabajos que hace el equipo de Infohábitat (en las investigaciones que dirige María Cristina Cravino) se refiere al modo en que ha cambiado el acceso al suelo en la región metropolitana. Por ejemplo, vean que en el período 1981-1991 el 10,4% de los nuevos pobladores ingresaba por villas a asentamientos, pero en los últimos cinco años lo hace casi el 60%, en un contexto de crecimiento económico, con fuerte impulso a la obra pública y construcción de viviendas.

En la Navidad de 2008 se produjo una impactante «mega toma» de tierras en Budge, Buenos Aires, oportunidad en la que 15.000 personas ocuparon 110 hectáreas

a metros del Puente La Noria y de la Avenida General Paz, en tierra inundable, ya que todo eso es un bajo. También conmueven los crecientes conflictos entre los sectores populares por las condiciones en que se habita, que han ido en aumento en estos años y donde, con dureza antes nunca vista, las viviendas que se terminan son ocupadas por otros pobladores, hay represalias e incendios en villas por distintas acciones represivas y un fuerte proceso de lucha popular. En estos conflictos –en gran medida judicializados– la fuerza pública actúa en general resguardando el derecho a la propiedad. Frente a este escenario, en cuanto al que yo podría abundar con mil descripciones y ejemplos más, llegamos al punto central en esta tesis: ¿cómo estamos enfrentando desde las políticas públicas esta cuestión? ¿Qué estamos haciendo desde el Estado? La respuesta es: construyendo viviendas, que es lo que históricamente hemos hecho y para lo que tenemos organizado el aparato institucional del Estado.

La política nacional de vivienda

Centremos la observación en el Estado nacional porque allí es donde el proceso es particularmente dinámico y crítico a la vez.

La política habitacional argentina tuvo una gran continuidad en su armado institucional desde los inicios de la dictadura en 1977, con la constitución del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el cual tuvo una primera fase de funcionamiento centralizado hasta 1992, cuando se cambió el origen de los fondos, se descentralizó y fortaleció la acción de los Institutos Provinciales de Vivienda. Esta descentralización provocó que varios institutos de vivienda pudieran realizar acciones interesantes, innovar en el formato, generar otros acuerdos locales, otras líneas de política apoyadas en técnicos de los institutos. Más tarde, en 1994, se creó, mediante la Ley 24494, el Sistema Federal de la Vivienda, que organizó y reguló el sistema de la vivienda pública en todo el territorio nacional. A fines de la década de los '90, la crisis económica del agotamiento de la convertibilidad generó una profunda crisis de financiamiento en las provincias, por lo que se autorizó la «libre disponibilidad» de los fondos (para otros fines), lo que paulatinamente paralizó el sistema. Por ello, asumidas las nuevas autoridades, a fines de 2004 se lanzó el llamado Programa o Plan Federal de Construcción de Viviendas de la Nación, basado en un aporte financiero muy importante del Tesoro. «Los Federales» arrancaron con algo así como 5 mil millones de pesos en ese momento y con un claro objetivo contracíclico en

materia económico-social. En gran medida era entendible que el Estado hiciera un gran esfuerzo financiero para salir de la crisis de 2001-2002, promoviendo la reactivación económica mediante la obra pública, dinamizando el sector construcciones y generando empleo formal. Así, se puso en marcha un agresivo Plan de Obras, donde la construcción de viviendas públicas fue de la mano de construcción de carreteras, diques, redes de servicios y más tarde escuelas y hospitales. Luego de la desindustrialización y la reproducción del capital financiero sin trabajo, emergió una salida «desarrollista» aprovechando la capacidad del Estado mediante la obra pública a gran escala, la promoción de la reactivación de la economía y por lo tanto del mercado interno y la generación de empleo en el sector estructurado.

Esta implementación de los Planes Federales de Construcción de Viviendas tuvo algunas implicancias importantes. Primero, que a un sistema público de vivienda que funcionaba descentralizado (en el Sistema Federal de la Vivienda desde mediados de los '90) ahora se le superpondría una estructura centralizada pero triplicando el volumen de fondos, por lo que la política se recentralizó. Ello volvió hacia atrás varios avances que se estaban haciendo en institutos en distintas provincias respecto de formatos de otros tipos de programas, adaptándose a realidades locales o regionales. Y además tuvo otras implicancias, pues esta política centralizada poseía un formato de producto rígido: una misma vivienda mínima en barrios residenciales (en suelo nuevo) en todos lados.

A continuación, observamos un análisis del entramado de intereses en torno a la política, a la mirada del mismo como campo de fuerzas y las consecuencias territoriales. Dividimos en tres sectores: el sector Estado o sector público (organismos nacionales), el sector privado (empresas, cámaras), y el sector social (territorial) demandante de viviendas.

El sector público está conformado principalmente por el Ministerio de Planificación Federal, el cual, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, organiza el Sistema Federal de la Vivienda teniendo el Consejo Federal de la Vivienda (integrado por los institutos de vivienda provinciales) como consejo asesor. También, en menor medida y específicamente en algunos programas, participan el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo. El punto fundante de una política de «financiación de la oferta» es la necesaria relación con el sector privado. El acuerdo madre es con la CAC, la Cámara Argentina de la Construcción, con otras cámaras más chicas (como CAVERA) y con los obreros de la construcción de la UOCRA. Esta alianza juega un rol importantísimo, fundacional en este diseño de la política habitacional, pues define los términos del proyecto político de la

actual gestión.

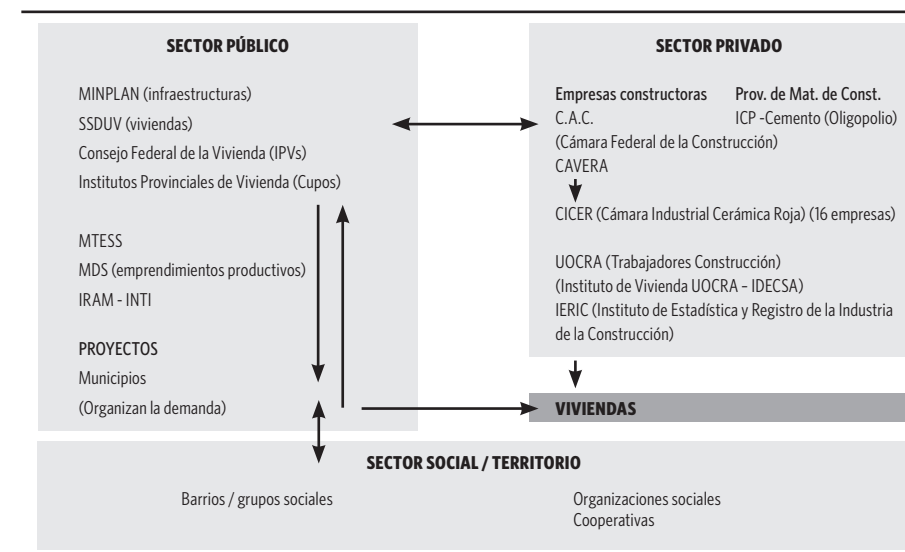
El férreo poder de esta alianza productiva subordinó de algún modo, en términos de toma de las principales decisiones, a lo que en este esquema denominamos como «sector social», es decir, el territorio y/o la población demandante, la cual no tuvo participación en las principales decisiones y el armado o puesta en marcha de los programas federales, y contó en este diseño de la gestión con un tipo de participación vinculada a la manera en que los municipios pudieron organizar la «demanda de viviendas» en el territorio y formular el formato de proyecto licitable.

El armado de los proyectos activó el sistema, por lo que el rol de los municipios, dependiendo de la escala también de los institutos provinciales, pasó a ser relevante. Ello no estuvo exento de muchas tensiones que se generaron en el territorio, pues el panorama social y las demandas postergadas era muy tenso. Por eso ésta es la clase política que nosotros podemos definir como de financiamiento de la oferta, es decir, en la cual el Estado articula con el sector construcción y después bajan los productos al territorio, en tanto que no sólo tiene tensiones respecto al tipo de participación de una determinada población o municipio en la definición del producto final, sino que se agrega una cuestión sumamente crítica: que «no había tierras para poner las casas». Esto es, no había suelo urbanizado o por urbanizar para desarrollar los barrios. Es paradójico, la frase más común entre funcionarios y técnicos en los inicios del Federal fue: «¿Dónde ponemos las casas?». El Estado iniciaba un ambicioso programa de construcción de viviendas sin abordar en paralelo cuestiones de política urbana y regulaciones del mercado del suelo.

Esto es crucial porque la problemática del suelo y la relación que ésta tuvo con los instrumentos de urbanismo en un contexto poscrisis 2001-2002, donde el mercado del suelo se disparó en todo el país, incrementó la tensión que enfrentaron los municipios en un esquema donde se subordinaron los actores locales a un formato a decisiones tomadas en otro nivel.

Estas dificultades de la bajada al territorio del Programa Federal llevó a que en cierta medida su avance fuera más lento, y luego a incorporar algunas variantes y flexibilizaciones en un marco de transición y cambio. Los plazos de avance del Federal I (primera etapa 2004-2006) se extenderían y el Federal II se lanzó en 2007; actualmente hay otra reforma en el manejo financiero con la entrada en el sistema de los fondos ANSES.

Pero, ¿cómo evolucionó la política en los últimos años? Es interesante ver cómo pasamos del FONAVI al Federal. El FONAVI, que era centralizado en su primera versión,



PRINCIPALES ACTORES EN LA POLÍTICA HABITACIONAL ARGENTINA.

implicaba el 5% de los salarios que aportaba el empleador; después se descentralizó, en 1992 –cambiando el origen de los fondos por el impuesto a los combustibles– dando autonomía a las provincias con las licitaciones. A fines de los '90, el FONAVI pasó por una fase de desfinanciamiento por la libre disponibilidad. Entonces la implementación del Programa Federal I y luego el Federal II significó una recentralización de la política. Si bien el FONAVI continuó con menor volumen, lo que influyó realmente fue el flujo de fondos, del Tesoro en este caso, no reintegrables, es decir, que constituían un subsidio total; aunque en algunos municipios o provincias se planificó la devolución en cuotas del costo de la vivienda.

El Federal II se demoró en el flujo de fondos y consecuentemente en la ejecución de obras entre 2007 y 2008. A fines de 2009, lo nuevo que se comenzó a negociar con los institutos provinciales es un crédito reintegrable a partir de los fondos de ANSES con tasas de mercado, con lo cual algunas provincias tienen grandes discusiones para decidir si se van a embarcar o no en tomar este crédito y lo que eso significa. Aparte, la garantía del pago del crédito es lo que todavía siguen recibiendo como fondo FONAVI, el cual, como dijimos, es ahora mucho menor.

En esto, que creo es un dilema, aparece como una oportunidad para replantear elementos de la política, pues, si la política de construcción de viviendas en masa

ha disminuido mucho su ritmo, pareciera que se abre un margen para definir de otro modo las estrategias en el nivel local sobre el financiamiento para la vivienda.

El problema del suelo urbano y la asignación social

Lo sucedido en la Región Metropolitana de Buenos Aires nos dispara algunas preguntas: ¿qué ciudad se ha venido construyendo con este formato del Federal?, ¿cómo se articula con otros procesos en el territorio? y ¿cuál ha sido la relación que se estableció con el mercado del suelo?

En general, como «no había suelos», desde la provincia de Buenos Aires se propuso que fueran las empresas las que aportaran el suelo para los proyectos. Aquí cambia totalmente el eje, pues ya no es el municipio quien formula el proyecto, sino la empresa y relacionado ello con su disponibilidad o capacidad de asociación con propietarios de suelo vacante en la RMBA. Así, la provincia de Buenos Aires definió para las licitaciones el llamado formato TPU (Tierra y Proyecto Urbano), donde la empresa no sólo licitaba el proceso de construcción sino que proponía la tierra, el proyecto urbano y el precio. Lo primero que ocurrió es que hubo empresas que propusieron conjuntos de viviendas a gran escala. De algún modo, se asemeja a lo que mostraba Lorena Zárate de lo ocurrido en México con otra relación, pues en aquel país eso lo producía el mercado de las hipotecas y en Argentina es otra cosa; pero en el fondo se parecen porque se produce una suerte de gran ciudad dormitorio donde es todo vivienda y, en muchos casos, escindida del tejido urbano más consolidado. Uno siempre se pregunta cuánto hubiera influido todo este dinero para, por ejemplo, mejorar y densificar las ciudades, pero es obvio que este formato no les va a resultar a las empresas.

Algunos ejemplos que demuestran cómo se llevaron a cabo este tipo de operaciones. Con el formato TPU en el municipio de Moreno, se construyeron 550 viviendas ejecutadas por una empresa local que poseía un suelo bien localizado. Estuvo presente en el inicio el cálculo de cuánto incidió el valor del suelo. En las licitaciones se planteó reconocer 10 mil pesos en ese momento (2005) cuando el costo total de la vivienda licitada era de 55 mil pesos. Esa incidencia del costo del suelo de 10 mil pesos luego fue comentada por funcionarios, dado que para la empresa la incidencia real fue de 5 mil pesos: la ecuación financiera de colocar esa tierra en este formato constituyó un negocio para la empresa, pues, destinarla para otro emprendimiento



VIVIENDAS EN EL MUNICIPIO DE MORENO.



POBLACIÓN ACAMPANDO EN CERCANÍAS A LAS 1990 VIVIENDAS EN CONSTRUCCIÓN EN MONTE GRANDE.

residencial hubiera tenido un costo de producción y una venta muy largos en el tiempo. El Estado de modo indirecto lo compra de un día para el otro, todo junto. Otro ejemplo corresponde a lo que se realizó en Monte Grande, Partido de Esteban Echeverría, el cual tiene algunas particularidades interesantes. Ese barrio es una de las pocas experiencias donde los inversores hicieron loteo abierto muy bien localizado, cerca de Monte Grande y muy cerca de Ezeiza. La empresa colocó una parte del loteo en el Federal como una forma de traer obras de nexo, de modo que aproximaran las redes de servicios a esa zona que estaba lejos, con la expectativa

de que la valorización potenciara el resto del loteo. No fue una mala negociación para ambos. El Estado consiguió construir viviendas muy bien ubicadas para esa población. Sin embargo, como se observa en la foto aérea, hay unos puntitos en las tierras adyacentes. Se trata de población que estaba acampando, proveniente de un asentamiento en las proximidades. Estas personas estaban ahí desde hacía días con la expectativa de recibir viviendas. No sabían a ciencia cierta a quién iban a adjudicar esas viviendas, entonces los pobladores se posicionaron, acamparon, hicieron presión y se manifestaron por ellas. Finalmente, negociaron que les construirían viviendas pero lejos de allí.

Otro caso interesante a tener en cuenta es el de Villa Tranquila en Avellaneda, donde la acción del Federal fue parte de un proyecto urbano con un equipo trabajando detrás que pensó la operación urbana y una estrategia compleja para la integración de suelo de distintas fuentes. Pero también hubo casos que se pueden calificar como escandalosos, como en la localidad de Podestá, en el municipio de 3 de Febrero, en donde con el Programa Federal, con el Subprograma de Villas, que tenía supuestamente como destinatarios a los más pobres, se hizo un barrio cerrado (Altos de Podestá). Encima, eso conllevó un doble negocio, porque esta tierra era del Ejército, o sea, tierra pública y con un financiamiento muy grande; además, para ingresar a una vivienda en el barrio había que pagar 30.000 pesos en una inmobiliaria. Esta situación, no obstante, demuestra que la atención a la demanda de otros sectores sociales debería ser contemplada.

Muchos otros aspectos del Programa Federal pueden ser criticados para su mejora, como la «casita» de 45 metros y su relación con la economía familiar; esto es, colocar a determinados pobladores pertenecientes a unas redes y relaciones y pasarlos a otras áreas, muchas veces bastante alejadas, con el impacto en la economía de los hogares. Es un costado poco analizado. Nuestro equipo ahora está haciendo encuestas sobre estas cuestiones.

La otra cara de la política

Ahora cambiemos el enfoque sobre la política pública. Como en el análisis que precede, cuando observamos las políticas públicas lo hacemos centrándonos en la acción del Poder Ejecutivo, pero también la política pública se compone de lo que hace el Poder Judicial y al Poder Legislativo. En ello radica la clave de buena parte de lo que nos está pasando.

En el Poder Legislativo, por un lado, los temas relacionados con el suelo urbano, la planificación y la vivienda no son importantes y cuesta mucho instalarlos en la agenda parlamentaria. No se comprende aún «reforma urbana» como concepto; no se acepta nada que implique discutir la regulación de la propiedad en alguna de sus formas con sentido social. En estos días, por ejemplo, hubo fuertes oposiciones a un proyecto de Ley de Alquileres. El punto más crítico es que generaba un organismo regulador de las relaciones de mercado en el stock de viviendas en oferta. También, a fines de 2008, hubo mucho «ruido» parlamentario con el tratamiento de una leve adecuación de fechas de la Ley 24374, donde inmediatamente el conservadurismo puso en alerta acerca de si ello no vulneraba la propiedad privada. En síntesis, el Poder Legislativo es un ámbito áspero, duro para pelear esta cuestión y, en general, por lo primero que tenemos que luchar es por instalar el tema en su agenda.

Pero es el Poder Judicial, sin duda, el gran actor de la política pública en estos años en materia de acceso al suelo y a la vivienda. La importancia que han adquirido los desalojos, tanto en viviendas en áreas centrales como en tierras ocupadas (en muchos casos desde hace años), delimita claramente que lo que la política pública llevada a cabo desde el Poder Ejecutivo no puede resolver se va a resolver en otro poder del Estado. El Poder Judicial es igualmente una cara de la política pública, y como resultado, el conflicto en el territorio pasa a estar «judicializado». Éste es el punto más duro para la población y el gran fracaso de la política pública en este tiempo: que el Estado no pueda desplegar otros instrumentos de política –que vayan mucho más allá de la construcción de viviendas– que operen sobre los factores estructurales del problema; que los principios de la función social de la propiedad y de la ciudad intervengan sobre los mercados del suelo urbano y del parque de viviendas existentes. Además de los complementos sobre otros mercados, como el financiero, recordando que no se ha recuperado desde lo público un Banco Hipotecario privatizado en los '90.

La judicialización está resolviendo de otra manera en el territorio el acceso para una creciente parte de la población de más bajos ingresos a un sitio donde habitar, a un terreno. En ese sentido, en el mismo Poder Judicial comienza a existir un desdoblamiento en los fallos de los jueces, donde algunos ya reconocen que tienen que protegerse los derechos de esta población y otros privilegian el derecho a la propiedad sobre otros derechos humanos primordiales, como el de habitar. De esto dan cuenta a diario organizaciones no gubernamentales defensoras de derechos (CELS, COHRE, ACIJ, etc.) y también muchas Defensorías del Pueblo, que se han transformado en los elementos clave y sensibles en la lucha contra los desalojos forzosos.

Se registró un aumento exponencial de los desalojos en Buenos Aires entre 2005 y 2008. En la página de Internet de la Defensoría del Pueblo de Buenos Aires se pueden ver los informes de los desalojos, como uno reciente, que demuestra que los desalojos a quienes más afectan es a los niños.

Hay en estos momentos un debate interesante en el Poder Judicial, pues los jueces «garantistas» en muchos casos van a tener que enfrentar *jury* por fallar poniendo límites a la propiedad privada. Esto es lo que está ocurriendo en todas partes: los desalojos. Este escenario crítico que enfrentamos también tiene salidas muchas veces muy buenas, pese a que es muy negativo en el plano nacional, donde, por ejemplo, en Río Negro los legisladores proponen suspender los desalojos por tres años. O en el ámbito local, en medio de escenarios de dureza de los conflictos asociados al acceso al suelo, hay algunos intendentes preocupados por la escalada de dichos conflictos que ensayan actuaciones en materia de suelo. Es decir, el suelo no solamente es dominado por el mercado (y el municipio tiene un rol pasivo) sino que estos gobiernos locales se animan a desarrollar una gestión pública del suelo, por ejemplo, organizando fondos de tierra, gestionando la tierra para los programas públicos, y/o convirtiéndose en desarrolladores. En Viedma, los concejales proponen penar al suelo ocioso; en otros sitios se propone reflotar el viejo impuesto al lote baldío que en algunas provincias se sigue cobrando, e incluso hay equipos técnicos municipales o concejales que están planteando también el tema de recuperación de plusvalías.

Empieza a haber una gran preocupación en cuanto a cómo consolidar la incidencia del poder público sobre el mercado para que no sea el mercado el que defina cómo van a ser nuestras ciudades. Un colega me decía que hoy en día ningún intendente le puede decir que no a un inversor. Es comprensible, ya que es muy difícil decir que no a una inversión con sus aportes al trabajo, al desarrollo. Por eso el desafío sería decirle *no* a los barrios cerrados o torres (que son los dos formatos que consideran viables los inversores), para poder ofertarles a cambio una cartera de otras posibilidades que permita receptar la inversión privada para otros productos, otras formas de hacer negocios inmobiliarios que nos ayuden a consolidar ciudad. Eso es difícil, y realmente es un enorme desafío técnico y político.

Ejemplos y reflexiones finales

Ahora bien, ¿cómo enfrentar esta situación compleja? ¿Cómo hacerlo con foco en la perspectiva de lo local que estamos trabajando en este evento? Sin duda, el principio rector debe ser el *derecho a la ciudad* (con todos los puntos relacionados que desarrolló anteriormente Lorena Zárate).

Entonces, lo importante es ver cómo empezamos a traducir en hechos concretos esta enunciación. Evidentemente, los objetivos de la política que se derivan de ello consistirán en:

- a) *igualar las oportunidades de acceso –en un sentido ampliado– a la ciudad*. Posteriormente, reconociendo que vivimos en condiciones de mercado, donde existe la escasez creada en contextos donde la especulación predomina, ya no es posible que alguien pueda comprar un lote decentemente como pasaba en otra época y en cuotas; es imperioso entonces;
- b) *fortalecer el poder público por sobre el mercado*, generando un conjunto de nuevos instrumentos específicos de política urbana y de suelo que admita un control más apropiado del uso del suelo, un freno a la especulación, volver los valores más razonables y, sobre todo, generar un sistema de compensación en el desarrollo urbano entre las acciones del capital más concentrado y el enorme número de acciones del pequeño capital de los hogares que buscan habitar decentemente nuestras ciudades. Luego:
- c) *promover la producción social del hábitat*, como ya fue mencionado aquí y algo que voy a tratar mañana en el Taller, desarrollar algunos puntos específicos sobre cómo viabilizar y trabajar a partir de este concepto. Y finalmente, tener como prioridad que es urgente;
- d) *«desjudicializar» el conflicto en el territorio*. Con respecto a igualar esas oportunidades de acceso a la ciudad, *se trata de reconstruir las condiciones de acceso al suelo urbano*, desarrollar políticas proactivas de producción de nuevo suelo urbano. Por ejemplo, analizando los dos proyectos de Ley de Ordenamiento Urbano y Uso del Suelo, que en estos momentos están presentados en Diputados, uno por parte de la diputada Silvia Augsburger, de Santa Fe, y otro de la diputada Nélida Belous, de Tierra del Fuego, se comprueba que están bien planteados, que generan nuevos instrumentos y fundamentalmente se preocupan por el freno a la especulación. Pero en la situación en que estamos considero que, sin embargo, falta algo. Es urgente controlar la especulación, pero aparte de ello

necesitamos algunos elementos que abran una puerta para que *el Estado tenga un rol proactivo en la producción del suelo y de intervención en el stock habitacional*. Obviamente constituye un gran desafío pensar cómo se hace eso, pues es imperioso también el desarrollo de dispositivos que permitan controlar y bajar los valores del mercado, no tener valores ridículos, disparados, como pasa muchas veces en las provincias. Debe tenerse en cuenta que en determinadas regiones, como la Pampeana, la renta agraria y los excedentes agropecuarios impulsan a un alza exponencial de los precios de mercado del suelo, con una consecuente dinámica especulativa del mercado y con otro consecuente incremento en la «brecha social» en el acceso al suelo. Por ello, el mencionado *rol proactivo de una ley debe contemplar el apoyo a la generación de un stock público de suelo urbano*, promoviendo el desarrollo del potencial de un «Estado urbanizador», el control del desarrollo del periurbano de las ciudades e impedir toda retención especulativa y/o fragmentación residencial.

Entre los factores clave en las condiciones en que se produce suelo, se debe incluir *la densificación*. O sea que, más allá de la urbanización de tierra nueva, hay que atender el completamiento y la densificación del tejido. Por no haber tenido en cuenta ello, tenemos ciudades que se expanden indefinidamente, muy caras para dotarlas de infraestructuras y servicios y también en términos de movilidad. Mientras que en muchas ciudades intermedias y grandes hay una muy baja densidad en las áreas centrales. No desconocemos que hay cuestiones culturales, que todo el mundo quiere una casa con fondo, pero existe suficiente experiencia que muestra que con adecuadas e inteligentes políticas públicas a nivel local se podría generar mucho suelo muy bien localizado, a muy pocas cuerdas de los centros y muy económicos para los hogares y el Estado. Existe, entonces, un gran desafío en procurar la asociación entre el Estado y los privados para desarrollar nuevos productos inmobiliarios que densifiquen. No es simple, obviamente tiene cierta complejidad jurídica, pero es imperioso hacerlo porque tiene un mejor aprovechamiento de infraestructuras (que ya están hechas) y genera otras formas de suelo en áreas totalmente consolidadas e incrementa la población por manzana en áreas centrales. Un ejemplo: para el nuevo Plan Urbano Ambiental de la ciudad de Villa Mercedes hicimos un cálculo en donde, densificando áreas intermedias con muy baja ocupación, se absorbía la duplicación de su población en los próximos treinta años sin correr ni media cuadra el límite de lo que hoy está urbanizado, sólo completando y densificando a un valor muy razonable lo que ya está. Ese cálculo lo podemos hacer en casi todas las ciudades de Argentina

porque, si hay una situación muy clara y muy concreta, es que las áreas centrales y pericentrales tienen una muy baja densidad.

Por supuesto que hay temas culturales a contemplar. Por ejemplo, en Viedma dijimos «densificación» y pobladores descendientes de los mapuches la rechazaron porque ellos quieren un lote de tierra grande, pero están pensando la ciudad como una sucesión de quintas, un rururbano. Les dijimos «de acuerdo», pero tengan en cuenta que entonces no se puede llegar con redes de servicios a todos, por lo que habrá que pensar otras soluciones con el agua y los detritos. Por ello es importante *reequilibrar el desarrollo residencial en nuestras ciudades*, máxime cuando el mercado nos propone sólo formatos residenciales que están tendiendo a segregar y a fragmentar el territorio, volviéndose artificialmente costosos e inaccesibles a gran parte de la población. Hay que dar una mirada mucho más fina al desarrollo residencial de una ciudad, ver cómo generar homogeneidad y diversidad insertando alternativas o limitando los formatos que hoy son los predilectos del mercado.

Otro desafío clave para la política es *operar sobre el stock de viviendas existentes*. En todas las ciudades, cuando se analiza la relación población-stock de viviendas, se detecta una gran cantidad de viviendas vacantes. En muchos casos tantas viviendas vacantes como necesidad de viviendas nuevas, en general muy bien localizadas. En Argentina hemos tenido alguna experiencia (en el primer gobierno de Perón) con este tema complejo y que jurídicamente significa una intromisión en la propiedad privada. Evidentemente, ello demanda la vigencia de la función social de la propiedad para poder desarrollar un conjunto de instrumentos sobre la situación de ocupación de dicho stock. Aquí aparece de nuevo la demanda de *un rol proactivo del Estado en la promoción y financiamiento de la renovación del parque y su redensificación*. Uno puede llegar a imaginar, si tuviera toda la fuerza política para no construir ni una vivienda nueva en lote nuevo y promover exclusivamente –por ejemplo durante cinco años– la construcción en el tejido urbano existente.

Pero, ¿cómo podemos hacer política de vivienda en el tejido urbano existente? Sin duda es complejo, pero sabemos que las ventajas son muy grandes. Sería una forma ideal de concepción de política que permitiría, además, desarrollar formas de producción social del hábitat dadas las escalas de intervención. Pero los formatos de gestión y producción para la empresa, digamos, en la concepción tradicional, son concebidos por éstas sólo en cuanto a construir viviendas sobre terreno libre. Ésa fue una de las razones por la que las empresas estimaron inviable el Programa Mejor Vivir.

Todo esto que mencionamos obviamente parte de *otorgar un estatus mayor a la planificación urbana*, lo cual creo que progresivamente se está volviendo a considerar. Ya hay muchos municipios que están revisando; incluso los que hicieron planes estratégicos ahora vuelven sobre el plan urbano. Encuentran que el plan estratégico es útil para formular algunas cosas generales pero no les sirve para interpelar los procesos más profundos en el territorio. La otra cuestión asociada en el hecho de *promover ciudades que sean más económicas, más justas, es también que sean más gobernables*. Pues, asimismo, buena parte de los conflictos que antes relatamos están en gran medida interpelando todo el tiempo al poder local, y los intendentes sienten que están parados en una olla a presión que en cualquier momento estalla. Algunos municipios plantean *la necesidad de interpelar las tendencias especulativas del mercado del suelo, penar la especulación, recuperar plusvalía, y generar un stock del suelo urbano público*. Ciertos municipios también han generado con muy buena experiencia bancos de tierra (por ejemplo, Moreno en la RMBA); otros, como el de Córdoba, mediante mejoras en la gestión de catastro, recuperaron tierras que el municipio no sabía que tenía.

La otra cuestión central hoy, luego de 20 años de proliferación de asentamientos informales, es *regularizar la tenencia del suelo y vivienda*. Esta cuestión, central para las organizaciones territoriales, constituye un factor estratégico para consolidar los procesos sociales en la ciudad. Ésta es la bandera principal de lucha en muchas organizaciones en el territorio. Cuando hubo una movilización a fin de año por la actualización de la llamada Ley Pierri, se vieron las dificultades parlamentarias para tratar algo que sea leído como limitación o mengua del ejercicio del derecho de propiedad en varios parlamentarios. En materia de regularización, hay que mejorar los instrumentos y/o generar nuevos. Son asombrosos el ritmo y la cantidad de la formación de nuevos asentamientos irregulares con las ocupaciones de nuevas tierras que están teniendo lugar en los últimos dos años, incluso en algunos municipios y organizaciones con conocimiento y que tenían buen diálogo.

En cuanto a *la promoción de la producción social del hábitat*, en primer lugar se propone crear otros complementos de financiamiento. En un contexto donde no hay financiamiento ni para la compra ni para la construcción de vivienda, son destacables las experiencias con los fondos locales y microcréditos para el mejoramiento y completamiento de viviendas.

Un buen ejemplo es la experiencia de los llamados fondos *revolventes*, que puso en marcha Miriam Rodulfo desde la Subsecretaría de Vivienda en el año 1997, donde

se tomaron sólo cuatro de los 900 millones de pesos (pesos-dólar en aquellos años) del presupuesto anual del FONAVI, y se organizó en 16 ONG de hábitat la instrumentación de microcréditos para apoyar la autogestión de la vivienda. En algunos análisis posteriores de esos fondos (en 2001), por ejemplo, se comprobó que habían reproducido inversiones por 12 millones de pesos. Dichos fondos aún existen, pues los créditos –bien administrados por las organizaciones y con un alto recupero– continúan hasta el día de hoy financiando mejoras en la vivienda. ¿Se imaginan si eso se hubiera podido hacer en cada municipio? Otro ejemplo es el de la Municipalidad de Mar del Plata, donde se implementó por muchos años un fondo parecido, que surgió por un desastre y luego quedó funcionando con alto recupero (del 95%), pues en este sistema se desarrolla confianza. La gente pagaba porque después volvía a pedir y seguía mejorando la casa. Es decir, hay ya suficiente experiencia probada con grandes logros en algunos municipios y muchas ONG con los fondos revolventes de microcréditos para el mejoramiento y completamiento de la vivienda. Entonces, sería si uno tomara parte del financiamiento habitacional y se configurara un menú más abierto de opciones crediticias –con fuerte impacto en las acciones de pequeña escala– hasta el crédito hipotecario.

Otra cuestión importante para discutir en los talleres es la experiencia de algunas provincias que pudieron darle forma al Programa Mejor Vivir, al cual le llevó dos años arrancar a causa del rígido formato por empresas que tenía en el diseño original que oportunamente definiera la SSDUV en Nación. Pero lo relevante es que, por primera vez, el Estado avanzó de una política que sólo construía viviendas nuevas a una posibilidad de mejorar y completar viviendas, es decir, de abordar el 60% de los hogares contabilizados en situaciones habitacionales deficitarias.

Una de las características principales de la política es que el Estado formuló programas sobre la base de financiamiento, pero no hizo acuerdos o no controló a los proveedores de materiales de construcción. A los que les tocó comprar materiales, saben la especulación y sobreprecios en varios submercados, como el de los ladrillos cerámicos. Esto, que el Estado no ejerza su poder y control de este mercado, es concurrente con el mercado del suelo, el mercado financiero o el mercado de los alquileres. El Estado absorbió los sobreprecios y estos mercados los impulsaron en todas las acciones micro. Con otra perspectiva (que no centrara el eje en la gran empresa) se hubieran podido hacer acuerdos productivos con los proveedores y tratar de alimentar y fortalecer toda la pequeña y la mediana escala de la construcción.

Por ello, debe ser parte de la política también *generar acuerdos productivos con pro-*

veedores y pequeños contratistas, promover la formación de cooperativas y pequeñas empresas, y en forma complementaria procurar el control técnico y el empadronamiento de las obras. En este tema se debe trabajar con los municipios para *poder facilitar el empadronamiento progresivo de las construcciones y, en paralelo, realizar acuerdos con colegios profesionales (para desarrollar un sistema social de asistencia técnica).* Ésta es alternativa para desplegar una acción pública con fuerte impacto en la escala local y generadora de sinergias, que vuelve mucho más razonable y económica la intervención pública.

En estos días, el gobierno nacional ha largado un programa basado en la formación de cooperativas para el mejoramiento urbano. En este campo ya hay mucha experiencia y es fácilmente realizable, pero es a la vez complejo, pues creo que, más que ir de arriba hacia abajo, la experiencia indica que es mejor crear marcos para que las cooperativas puedan crecer y desarrollarse. También produce importantes sinergias que se articulen con los gremios del trabajo, no sólo de la construcción. Hay muchos otros, como la CTA en distintos lugares y experiencias, donde el MOI, por ejemplo, está desarrollando experiencias de este tipo en todo el país en el marco de la CTA. Hay que darle más volumen a eso, formalizarlo mucho más y que sea un sistema que funcione solo, que no sea asistido por el Estado todo el tiempo, pero para ello se requiere un impulso político.

Hoy en día no se habla de la regularización de la construcción, eso quedó atrás, se hablaba hace muchos años de cómo regularizar todo ese parque de viviendas. Los municipios lo hacían de dos maneras: compulsiva, esto es, intimaban a pagar los derechos y a regularizar esas obras, o daban amnistías, que también tenían un fin recaudatorio. Allí quedó un trabajo abortado. En algunos lugares, como Mar del Plata, habíamos trabajado en asistencia técnica al autoconstructor pensando en que el Colegio de Arquitectos armara un sistema como de consultorios barriales y de asistencia. Hubo otras experiencias, como el arquitecto de la comunidad. Pero el tema era cómo lograr que la asistencia llegara a la construcción. Y la otra cuestión, que era clave cambiar, era que los municipios que hacían un empadronamiento de una obra como si la fuese a construir una empresa y bajo la modalidad llave en mano, pudieran empadronar la construcción progresiva. Actualmente, esto parece casi antiguo porque el tema es mucho más duro. Antes teníamos esa preocupación en la construcción de los lotes, que se hacían en cuotas y tenían un gran problema que era éste. Pero, de todos modos, creo que aún es un tema presente el de la asistencia técnica en el proceso productivo de construcción la ciudad, es clave.

Este listado breve tuvo la intención de presentarles un panorama, un ejemplo de cómo abordar este proceso en el territorio partiendo de leer e interpretar la forma en que se nos presenta. Sin duda, estos hechos conllevan desafíos para la acción pública que, para enfrentar esta crisis estructural de las condiciones de la población en materia de hábitat en Argentina, tendrá que lidiar con un sistema jurídico ultra-conservador, con agentes poderosos, con intereses gravitantes, así como con la falta de recursos humanos y debilidades de instrumentos.

Ante los dramáticos procesos sociales y urbanos que vivimos, y los derechos vulnerados a diario en las condiciones en que gran parte de la población habita las ciudades en Argentina, el Estado tiene el desafío fundamental de desarrollar un abordaje más comprensivo, con un diseño de políticas basadas en derechos, teniendo como herramientas fundantes la función social de la propiedad y la ciudad.

Hábitat, espacio público y ciudadanía I.

Programa Santa Fe Hábitat

María Isabel Garzía*

El Gobierno de la Provincia de Santa Fe ha encomendado a un equipo de trabajo la formulación del Programa Santa Fe Hábitat en el marco de las siguientes consideraciones:

En primer lugar, este trabajo apunta a la formulación de una solicitud de financiamiento a un organismo internacional, en este caso el Banco Interamericano de Desarrollo; por lo tanto, lo que se hizo es un esbozo de una carpeta de solicitud de financiamiento. En segundo lugar, desarrollamos un anteproyecto, en el cual vertimos algunas dimensiones y diagnósticos que, por supuesto, están simplificados para poder tener este documento de inicio de una gestión de financiamiento. Este trabajo fue financiado por el Consejo Federal de Inversiones mediante un acuerdo tanto con el Ministerio de Economía como con la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas y la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo. Se establecieron, de este modo, algunos componentes de la gestión de suelo que se pueden ir desarrollando a medida que se van gestionando los fondos. En cierto modo, son las lecciones aprendidas tanto en Rosario como en el PROMEBA y en otras ciudades como Santa Fe, donde se están desarrollando acciones enfocadas desde la problemática integral del hábitat.

Nuestras tareas apuntaron a hacer un diagnóstico general y amplio para identificar los principales problemas para implementar el programa, dimensionar la demanda, que no es la demanda general de la provincia sino de la que podría ser una primera etapa del programa. Luego, dentro del formato que exige el BID en estos casos, se formuló el marco lógico del programa. Para esto, recurrimos a los gobiernos locales

* Arquitecta, especialista en Políticas de Hábitat y Desarrollo Urbano con estudios en Control y Gestión de Políticas Públicas (FLACSO), entre otras áreas Directora General del Servicio Público de la Vivienda de la Municipalidad de Rosario. Fue coordinadora de Proyectos Especiales de Hábitat del Municipio de Rosario. Actualmente integra ProHábitat XXI, con la que realiza trabajos de Formulación y Gestión de Proyectos para el gobierno de la Provincia de Santa Fe, la Sociedad Central de Arquitectos, la Corporación Buenos Aires Sur, la Municipalidad de Neuquén y la empresa IATASA, entre otros.

y acordamos hacer una ficha de relevamiento que fue completada por las ciudades que tenían más de 15.000 habitantes. Estas ciudades son 26: Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez, Venado Tuerto, Rafaela, Reconquista, Santo Tomé, Villa Constitución, San Lorenzo, Esperanza, Granadero Baigorria, Casilda, Cañada de Gómez, Capitán Bermúdez, Pérez, Avellaneda, San Justo, Arroyo Seco, Vera, Villa Ocampo, Sunchales, Gálvez, Firmat, Coronda, San Jorge y San Javier.

De estas 26 ciudades se utilizó la información de 18. De los datos que las administraciones locales proporcionaron, resultó una información general de cada ciudad: la cantidad de familias que vive en los asentamientos, la cantidad de asentamientos en la ciudad, el tamaño y la localización de cada asentamiento, la provisión de servicios, la existencia de organizaciones comunitarias dentro de los asentamientos, la antigüedad del asentamiento, y está localizado en una zona urbanizada o no.

Realmente, la información que los gobiernos locales nos dieron es muy rica. Trabajamos con dos categorías: por un lado, los asentamientos informales, los conocidos de los que hemos hablado permanentemente, y se consideraron, además, lo que llamamos barrios precarios, es decir, barrios que tengan algún grado de formalidad pero con situaciones de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), de falta de infraestructura, que generalmente son los barrios vecinos a los asentamientos informales y sobre los que hemos verificado, en la práctica, que al intervenir en el asentamiento se produce un desequilibrio entre los beneficios del asentamiento y los del barrio vecino. Sabemos que en la definición más específica del programa tendremos dificultades con esto, pero quisimos incorporar una dimensión que apunta a la integración.

Por otro lado, se establecieron dos categorías de ciudades: Rosario y Santa Fe, que son grandes centros urbanos, y el resto de las ciudades con un rango de población que va desde los casi 100.000 habitantes, como Villa Gobernador Gálvez, a 18.000 habitantes aproximadamente.

Una de las conclusiones del diagnóstico es que el promedio del tamaño de los asentamientos en Santa Fe y Rosario es de 270 familias y que el promedio de terreno ocupado por cada familia es de 270 metros cuadrados, aproximadamente. El tema de la seguridad aparece recurrentemente en las dos ciudades.

Otra característica es que el 11% de la población en las dos ciudades grandes está en asentamientos informales, mientras que en las ciudades pequeñas ese porcentaje se reduce a 8%.

En las ciudades pequeñas, el tamaño promedio de los asentamientos es de 90 familias, es decir, casi tres veces menos que en las ciudades más grandes, y el terreno ocupado por cada familia es de un promedio de 400 metros cuadrados; esto es, estamos abordando el problema un poco antes en estas ciudades. En cuanto a la localización, los asentamientos en las ciudades pequeñas están localizados fundamentalmente en la periferia; sus estrategias de supervivencia se basan en actividades relacionadas con lo rural, como la cría de animales. Según los funcionarios locales de las diferentes ciudades, éste es uno de los temas más críticos por la convivencia entre la cría de animales y la vida cotidiana de las familias.

Otro dato interesante, que reforzó nuestra hipótesis de que hay que trabajar sobre los barrios precarios que no llegan a ser asentamientos, es que el porcentaje de NBI de estas ciudades es casi del 15%, mientras que la población de asentamientos es del 8%. Por lo tanto, hay población formal empobrecida, con Necesidades Básicas Insatisfechas. Esa relación, en el Programa Rosario Hábitat, está estimada en un 25%, o sea que la necesidad de asistencia de estos barrios precarios se puede estimar en un costo de un 25% de la intervención en el asentamiento. Por último, la dificultad para la obtención de tierras es uno de los grandes problemas, ya no sólo de las familias, sino de los gobiernos locales, para llevar adelante los proyectos.

La dimensión del programa está basada en el análisis de estas 18 ciudades. Así, se formula un programa para 36.000 familias en asentamientos informales o barrios precarios, con la previsión de disponer de 10.000 lotes que impliquen una oferta de suelo servido para la demanda habitacional.

El objetivo general del programa plantea la mejora de la calidad de vida de la población y la democratización del acceso a la ciudad a través de la regularización de los asentamientos y la mejora del acceso al suelo urbanizado a las familias que están afuera del mercado formal. Con esto se intenta incorporar a la gestión del programa no solamente el remedio de la intervención en el asentamiento, sino también algunas herramientas concretas para prevenir la demanda de suelo dada por el crecimiento de la población.

	MUNICIPIO	CANTIDAD HABITANTES MUNICIPIO	NBI	CANTIDAD ASENTAMIENTOS	POBLACION EN ASENTAMIENTOS	CANTIDAD FAMILIAS	% POBLACION VIVIENDO EN ASENTAMIENTO	PROMEDIO CANTIDAD HABITANTES x FAMILIA	PROMEDIO CANTIDAD FAMILIAS x ASENTAMIENTO	PROMEDIO ANTIGÜEDAD	CANTIDAD ASENTAMIENTOS MENOS DE 10 AÑOS	CANTIDAD ASENTAMIENTOS ENTRE 10 Y 40 AÑOS	CANTIDAD ASENTAMIENTOS MAS DE 40 AÑOS	CANTIDAD ASENTAMIENTOS PERDIDOS DE FAMILIAS ENTRE 1 Y 100 FAMILIAS	CANTIDAD ASENTAMIENTOS MAS DE 100 FAMILIAS	M² X FAMILIA	ASENTAMIENTOS LOCALIZACION CENTRAL	ASENTAMIENTOS LOCALIZACION PERIFERICA	ASENTAMIENTOS LOCALIZACION MEDIA	URBANIZABLE	NO URBANIZABLE	TERRENOS PRIVADOS	TERRENOS MUNICIPALES	TERRENOS PROVINCIALES	
Municipios Grandes	Rosario	909.397	10,7	99	101.832	21.860	11,98	4,66	220,81	25,086	15	65	19	0	43	56	119,98	0,0498	46,465	43,434	84,848	12,121	40,404	13,131	30,303
	Santa Fe	369.589	10,2	36	47.220	11.355	12,78	4,2	315,42	291	7	20	9	13	23	433,29	0	100	0	88,9	11,1	41,7	50	22,2	
	Total	1.278.986	10,45	135	149.052	33.215	11,65	4,4875	268,11	27,093	22	85	28	0	56	79	276,64	0,0249	73,232	21,717	86,874	11,611	41,052	31,566	12,615
Municipios Medianos y Pequeños	V.G. Gálvez	74.658	22,9	9	10.600	2.080	14,2	5,1	231	16,7	2	6	1	0	2	7	218	55	23	22	5	4			
	V. Tuerto	69.500	10,3	6	754	140	1,08	5,38	23,3	14,5	2	4	0	3	4	0	71,34	0	6	0	6	0	4	2	0
	Rafaela	68.400	9,3	8	3.608	721	5,27	5	90	8,4	3	5	0	3	3	2	797	0	6	2	5	3	4	1	0
	Reconquista	66.143	16,9	10	3.493	495	5,28	7,5	49,5	29,2	4	4	2	0	6	1	388	0	6	4	4	6	3	5	2
	Santo Tomé	59.072	8,1	6	606	104	1,02	5,8	17,3	10,6	3	3	0	0	6	0	577	0	6	0	0	6	4	2	0
	V.Constitución	44.369	10,6	10	8.307	1.991	18,72	4,17	199	34,9	0	5	5	3	5	5	291	0	8	1	2	8	1	7	1
	Esperanza	35.885	6,9	6	284	68	0,79	4,18	11,333	15,5	1	4	1	0	3	0	0	6	0	5	1	3	3	0	
	G. Baigorria	32.427	15,7	5	5.100	870	15,7	5,8	174	41,6	1	2	2	0	2	3	128,4	0	5	0	1	4	1		
	C. De Gómez	29.833	8,4	1	105	30	0,35	3,5	30	20	0	1	0	0	1	0	1000	1	0	0	1	0	0	0	0
	C. Bermúdez	27.060	12,4	2	1.781	292	6,58	6,1	146	25	0	2	0	0	1	1	278	0	0	2	2	0	0	0	1
	Pérez	24.436	18,8	3	1.125	225	4,6	5	75	28	0	3	0	0	2	1	422	1	2	0	2	2	0	0	0
	Avellaneda	23.494	18,7	7	2.000	500	8,528	4	71,429	40	0	7	0	0	6	1	272	0	13	0	3	4	5	3	0
	San Justo	21.809	11,1	7	4.121	1.018	18,9	4,05	169,67					2	4	1	1.140,8	1	6		3	4	3	4	
	Vera	19.797	21	3	1.170	230	5,91	5,09	76,667	48,333	0	2	1	0	3	0	0	3	0	2	1	0	3	0	
	V. Ocampo	19.109	22,2	24	2.964	679	15,5	4,4	28,29	31	15	9	3	18	3	567,01	0	24	0	12	12	6	18	0	
	Gálvez	18.542	7,2	1	115	27	0,6202	4,26	27	6	1	0	0			2.222,2	0	1	0	1	0	0	1	0	
	San Javier	15.606	24,4	4	5.905	1.007	37,8	5,8	251,75	41,25	0	2	2	0	0	4	447	0	4	0	4	0	1	2	1
	Total	650.140	14,52	112	52.038	10.477	8,00	4,97	93,54	37,36	17	65	23	17	66	29	439	4	90	9	58	55	31	49	5

PROVINCIA DE SANTA FE CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES.



SITUACIÓN ACTUAL DE LA PROBLEMÁTICA DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA PROVINCIA. PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN BRINDADA POR LOS MUNICIPIOS.

Los objetivos particulares son: integrar urbanística y socialmente los asentamientos informales a la ciudad, generar nuevas urbanizaciones que den respuesta a la demanda habitacional de esas familias y disponer de normativas y herramientas económicas y de gestión que faciliten el acceso al suelo urbano de las familias de escasos recursos. Y en este sentido estamos celebrando este Seminario, porque lo que planteamos en esta formulación es que, independientemente de conseguir los fondos necesarios para hacer esas inversiones para remediar, es necesario trabajar en el fortalecimiento de los gobiernos locales para poner en acto este financiamiento y promover políticas de gestión de suelo, que son el punto débil en el que se debe trabajar profundamente para abordar la problemática del hábitat, la vivienda y el derecho a la ciudad en nuestra provincia.

CONCEPTO	CANTIDAD	COSTO UNITARIO	COSTO TOTAL
Gestión de tierras y regularización de la tenencia		59.755.600,00	
Compra de tierra y regularización dominial	19.276	3.100,00	59.755.600,00
Desarrollo del capital social y humano		14.649.760,00	
Talleres participativos de concertación y planificación	19.276	200	3.855.200,00
Motivación sociocultural	19.276	200	3.855.200,00
Iniciativas para el incremento del capital social y humano	5.783	1.200,00	6.939.360,00
Gerenciamiento de los proyectos		21.781.651,40	
Honorarios, gastos varios			21.781.651,40
Adecuación del marco normativo		768.000,00	
Honorarios, gastos varios			768.000,00
TOTAL		748.493.328,65	

COSTOS ESTIMADOS DEL PROGRAMA, (EN PESOS DE 2008) 1.

CONCEPTO	CANTIDAD	COSTO UNITARIO	COSTO TOTAL
Infraestructura, equipamiento, soluciones habitacionales y saneamiento ambiental		651.538.317,25	
Asentamientos informales			
Provisión de servicios e infraestructura completa	8.412	20.369,93	171.351.851,16
Baños nuevos	4.206	13.672,16	57.505.104,96
Mejoramiento de baños	1.682	6.836,08	11.500.565,25
Canasta de materiales 1 hab.	841	18.147,57	15.268.155,56
Vivienda para relocalización	3.605	55.415,68	199.791.998,29
Infraestructura de la relocalización	3.605	24.972,18	90.033.023,96
Barrios precarios			
Provisión de servicios a lotes	3.629	10.184,96	36.964.614,83
Nuevas urbanizaciones			
Provisión de servicios a lotes e infraestructura completa	2.768	24.972,18	69.122.994,24

COSTOS ESTIMADOS DEL PROGRAMA, (EN PESOS DE 2008) 2.

Hábitat, espacio público y ciudadanía II.

Programa de Mejoramiento de Barrios en la ciudad de Santa Fe

María Angélica Sabatier*

La Unidad Ejecutora Municipal (UEM *Santa Fe Ciudad*) se crea a fines del mes de mayo de 2008 como un espacio del municipio que inscribe su trabajo en el Programa de Formulación de Proyectos Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Santa Fe.

El punto de referencia principal del Programa y la Unidad es el *Plan de Desarrollo de la Ciudad*, presentado en marzo del mismo año por el Intendente, Ing. Mario Barletta, en la sesión inaugural del período de sesiones del Concejo Deliberante. Es un documento que plantea cinco ejes de acción y puede analizarse en extensión en: http://devel.santafeciudad.gov.ar/gobierno/plan_desarrollo. Siempre en el marco del mencionado plan, a partir de un trabajo amplio, participativo y de consulta a un importante número de actores de distintas categorías, poco tiempo después el municipio presenta el *Plan Urbano* (http://devel.santafeciudad.gov.ar/gobierno/plan_urbano), que provee a la UEM de criterios específicos muy importantes para formular la primera etapa de trabajo, la de identificación de los aspectos principales en un *proyecto de mejoramiento integral del hábitat y la calidad de vida* de un barrio de características muy complejas, como es Santa Rosa de Lima, constituido por tres vecinales, de sur a norte: 12 de Octubre, Santa Rosa de Lima propiamente dicho, y Estrada, en las que habitan hoy unas 16.000 personas.

El mejoramiento integral de Santa Rosa de Lima, por supuesto que no surge como una cuestión espontánea, sino que es resultado de un proceso realizado por organizaciones de la sociedad civil, por vecinos, por organizaciones no gubernamentales que venían procurando encontrar un camino de trabajo por este mejoramiento para todo el oeste de la ciudad; de ese modo confluyen entonces la iniciativa del gobierno

* Ingeniera en Recursos Hídricos, docente e investigadora de la FADU-UNL. Posgrado en Planeamiento Estratégico de la Universidad de La Habana. Posgrado en Formulación, Evaluación, Gestión y Monitoreo de Proyectos Sociales (FLACSO) Maestrando en Gestión Ambiental (UNL). Actualmente es Directora Ejecutiva del Programa de Proyectos Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de Santa Fe y Coordinadora de la Unidad Ejecutora Municipal Santa Fe Ciudad.

local en cuanto a relacionarse con un programa como el PROMEBA (Programa de Mejoramiento de Barrios) que permite acceder a un financiamiento importante y la vieja expectativa de estas organizaciones comunitarias que venían bregando por un mejoramiento desde hacía mucho tiempo. La primera silueta objeto de un proyecto de mejoramiento integral, pero no la única a ser abordada, resulta ser por lo tanto Santa Rosa de Lima.

Iniciamos el trabajo pensándolo en dos grandes aspectos: por un lado, las intervenciones estructurales, que son las que primero aparecen de la mano de una demanda insatisfecha muy fuerte por parte de la comunidad, que nosotros traducimos en un diagnóstico integrado, participativo, trabajado en talleres, en reuniones, en relevamientos, censos y muestras, de modo de ir aportando elementos que permitieran a estos grupos de la comunidad entender la naturaleza de estos problemas, que en buena medida refieren al derecho de reivindicación de la salud, a la educación, a la recreación, a la tierra, a una vivienda digna, a un entorno o ambiente limpio, ordenado y seguro.

En el marco de este proceso, lo primero que aparece –y por eso lo presentamos en este orden– es la necesidad de generar lo que llamamos «intervenciones estructurales», porque en definitiva hacen al déficit de infraestructura que esta comunidad reconoce como imprescindible para el mejoramiento del hábitat, así como aquella que la misma comunidad ve como necesaria para el entretenimiento, la recreación, el ocio, el acceso a la práctica de las artes, la cultura, las relaciones sociales, la práctica deportiva.

La adecuación de espacios públicos y la dotación de infraestructura sociodeportiva y cultural surge, debo decir, no sin trabajo, ya que si bien se perciben como un eje necesario, en realidad las prioridades de esta comunidad están puestas en lo que vamos a ver ahora que tiene que ver con el mejoramiento del hábitat barrial, como el desarrollo de puntos limpios en coincidencia con el plan de gestión integrada de los residuos sólidos urbanos; la formalización y mejoramiento de cruces peatonales,

ya que Santa Rosa de Lima es un barrio que está muy aislado físicamente, limitado por vías del ferrocarril al norte, este y sur, y por la zona deprimida de reservorios de la ciudad por el oeste. Para quienes no son de la ciudad, se trata de un área de 104 manzanas donde se asientan más de 2.600 hogares que presentan un gran problema dominial y una escasísima estructura de saneamiento y desagüe de excedentes pluviales. Al mismo tiempo que se comienza a trabajar en la formulación del proyecto, el área empieza a ser intervenida por el municipio en la búsqueda de generar mejores condiciones de almacenamiento y de evacuación de excedentes pluviales. El mejoramiento del reservorio sur y la repotenciación de las estaciones de bombeo se suman a una intervención que se está dando ahora de rectificación de cunetas y cruces de calle, lo que mejora sustantivamente, aunque quizás no de modo definitivo, la performance del área en materia de eliminación de excedentes de lluvias intensas.

Entonces, en el marco de estas intervenciones estructurales, aparece lo del espacio público recreativo y sociodeportivo, el incremento de la conectividad a redes de servicio, la infraestructura para la gestión de los residuos, en particular la referida a la actividad que hacen los recuperadores urbanos informales y complementariamente elementos como cordón cuneta, canales revestidos, algunos desagües entubados, el trazado de una calle peatonal límite que de alguna manera marque diferencias entre el espacio urbano propiamente dicho de aquel que va a ser anegadizo por la presencia del propio reservorio, la gestión de espacios verdes, el alumbrado público y, en general, aquella infraestructura que tiene que ver con la gestión del riesgo hídrico, con la disminución del riesgo de anegamiento y el incremento de cuestiones atinentes a la seguridad, como por ejemplo la iluminación y efectivamente toda la red de drenaje.

Algo vinculado también a las intervenciones estructurales en materia de infraestructura de saneamiento básico, y por lo tanto de mejoramiento del hábitat, es la expansión de la red agua potable y de eliminación de líquidos cloacales. Se trata de instalaciones públicas, por una parte, y por otra, de un mejoramiento a escala vivienda; se advierte como imprescindible la expansión de la red de desagües cloacales para todo el barrio, incluyendo dos estaciones elevadoras, ya que hay una condición particular que muestra el barrio, que es que sus cunetas están permanentemente anegadas aunque pasen varios meses sin precipitaciones, y con aguas servidas, aguas negras y aguas grises que tienen altísimos niveles de contaminación, lo cual, se sabe, tiene un correlato medido en las muestras, el censo, en el trabajo con las madres y con toda la comunidad, tiene un impacto muy directo en la salud,

sobre todo de los niños. Hablamos de la obra pública de mayor porte y costo, que será financiada por fondos nacionales.

La ampliación y adecuación de la red de agua potable es una obra complementaria –en términos de financiamiento– que el municipio va a encarar en articulación con el Programa Agua + Trabajo, donde ya están los antecedentes del proyecto muy avanzados a consideración de este programa en Buenos Aires.

Cuando nos referimos a la intervención a la escala de parcela y vivienda, es con la articulación del municipio y el Programa Mejor Vivir, que permite adecuar las instalaciones de baño y cocina de muchas de las viviendas, lo que asegura un elemento que a veces queda suelto, que es la conectividad de cada parcela a la red pública. Es decir que no tendría sentido que invirtiéramos 14 millones de pesos del presupuesto público, sea nacional o municipal, en una obra de cloacas sin asegurarnos la posibilidad de que el vecino se conecte.

Todo lo expuesto constituye un conjunto de alta significación, pero lo que para nosotros es aún más significativo es lo que llamamos las intervenciones no estructurales, que entendemos que son las que dan sostenibilidad a los resultados que busca el proyecto. Me refiero a las acciones que incrementan el capital humano y social, generan estructuras comunitarias capaces de hacerse cargo de la gestión colectiva de las necesidades, reconociendo al Estado provincial y municipal, y también el nacional, por supuesto, como interlocutores y posibilitadores, de modo de fortalecer al individuo y a la familia.

En este orden, entendemos que la regularización del derecho a la propiedad tiene un efecto directo sobre el individuo y la familia, es una de las líneas principales de las intervenciones no estructurales, opera como puerta de entrada a la recuperación de casi todos los derechos de ciudadanía partiendo del derecho a la tierra y a la vivienda, a un hábitat adecuado y a una mejor calidad de vida. Hemos planteado en este proyecto dos aspectos de la regularización: por un lado, el del sector formal del barrio, que está asentado sobre tierras públicas municipales o provinciales y sobre parcelas privadas, a las que se aplica todo lo que escuchamos esta mañana que tiene que ver con la voluntad política del municipio y del gobierno provincial de regularizar estas situaciones en las tierras de dominio público y de viabilizar los conflictos privados en el marco de la conocida Ley Pierre, que tiene en la provincia una unidad ejecutora con la que estamos articulando acciones. Por otro lado, la adecuación y relocalización urbano-legal del sector no formal del barrio, es decir, de los hogares que han ocupado espontáneamente tierras no urbanizadas y, por lo tanto, no mensuradas ni subdividas y carentes además de casi todo servicio urbano.



UNIDADES DE TRABAJO DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL DEL DENOMINADO SECTOR FORMAL DEL BARRIO.

Así, y a partir de un relevamiento censal de tipo social, es que pudimos identificar unos 160 hogares, parte de los cuales hay que reubicar dentro del barrio, y parte de los que necesitan una intervención de adecuación de las tierras ocupadas. Todo esto fue una decisión y un compromiso que el gobierno municipal tomó con estos hogares. Ello obliga a hacer disponibles tierras, volverlas operativas, plantear el deslinde, la registración catastral, la mensura y subdivisión, la preadjudicación y después un acto de adjudicación definitiva. Ésta es la parte del proyecto que se ocupa principalmente del tema de reubicaciones y adecuaciones. La diferencia entre reubicaciones y adecuaciones es que, en cuanto a la primera, en muchos casos los hogares deben ser trasladados dentro del barrio, y las segundas se tratan de intervenciones en la misma parcela a la que hay que hacerle adecuaciones de nivel, etcétera.

En la imagen «Unidades de trabajo de regularización dominia del denominado sector formal de barrio» se puede apreciar la clasificación de las tierras según su dominio



FRANJA SUJETA A REUBICACIÓN DE HOGARES Y ADECUACIÓN DE PARCELAS.

original (cada uno implica seguir un procedimiento genérico específico, todos con las variantes de los casos que comprende cada categoría dominial); en la imagen correspondiente puede observarse la franja del barrio sujeta a reubicación de hogares y adecuación de parcelas ocupadas en forma espontánea (estimada en 160 casos en total).

También a modo de intervención no estructural está todo el trabajo de fortalecimiento de capacidades individuales y colectivas, de gestión del hábitat y de la calidad de vida que creemos que opera sobre las organizaciones de la sociedad civil, que se ha iniciado de modo muy incipiente en este momento y que tiene que ver fundamentalmente con la construcción de instrumentos y espacios que estén orientados a la sostenibilidad.

En cuanto al fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas, lo que podemos mencionar es que, un poco por el formato del propio PROMEB, pero sobre

todo porque aparece como una necesidad, estamos trabajando en varios niveles: la mesa de gestión constituida por vecinos y organizaciones barriales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones, empresas, un comité interinstitucional que reúne a los organismos del Estado principalmente, que tenemos casi la obligación de poder articular acciones de carácter interjurisdiccional para alcanzar los resultados no solamente en materia de regularización dominial sino también en diseño y proyecto de obra, como nos pasa con ASSA, con la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, con la EPE, y demás. En el marco de este comité hemos llegado a acuerdos muy importantes con la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo en materia de regularización dominial, gestión de nuevas viviendas y fondos para mejoramiento habitacional, y con ASSA para la formulación y ejecución de la expansión de las redes de agua y cloacas para la silueta de proyecto.

Respecto de la creación y sostenimiento de espacios compartidos, se constituyó una comisión urbano-ambiental, un poco a consecuencia del trabajo en talleres. Es un espacio de los vecinos y las organizaciones barriales que interactúan con la UEM; y en respuesta a las preocupaciones que se plantean en esta comisión se organizan talleres para tratar temas específicos y abordar su resolución. Van apareciendo otros espacios de gestión que derivan del trabajo en talleres; y se constituyó así la comisión organizadora de las fiestas patronales que generó una agenda importante de actividades culturales, deportivas y recreativas a lo largo de todo este mes en homenaje a Santa Rosa de Lima, patrona del barrio. Es un ensayo social muy importante que permite, después de muchos años, que la comunidad vuelva a interactuar fuertemente con su parroquia en la recuperación de una fiesta que tiene una alta significación para ella. Estos espacios-instrumentos están orientados a generar sostenibilidad futura, es decir, en lo que va a pasar cuando el equipo del proyecto se retire después de 24 ó 30 meses de trabajo efectivo en el barrio, y tiene que ver con el incremento de la capacidad gerencial y técnica de las organizaciones de la sociedad civil para impulsar iniciativas.

Nos importa especialmente el fortalecimiento del capital social humano y la constitución de redes que puedan desarrollar aquellas iniciativas que requieren de asistencia técnica y financiera, de modo que sea posible ampliar y consolidar las acciones de estas organizaciones. Son también las vinculadas con capacitación, con gestión y revalorización de oficios y nuevos empleos, lo que se refiere al capital humano, y las relacionadas con la participación, acción para el diseño y evaluación de actividades que tengan por objeto solucionar problemáticas comunes, esto es, aquellas

que atañen a capital social, a la gestión comunitaria de espacios verdes productivos y recreativos, a residuos domiciliarios con participación de aquellos que hacen recuperación de estos elementos.

En definitiva, el proyecto tiene dos patas, la primera que refiere a acciones estructurales, las que podríamos llamar las obras pero no las obras generadas a partir de un equipo de proyecto sino fundamentalmente en un trabajo compartido con la comunidad, lo cual, por supuesto, ha sido todo un aprendizaje que para nosotros recién empieza. Y las intervenciones no estructurales, que creemos que son las de mediano y largo plazo y las que crean la posibilidad de que la comunidad haga suya esta tarea de ir creando condiciones para que estos derechos que mencioné al principio, a la salud, a la educación, a la recreación, a la tierra, a la vivienda, a entornos socioambientales de calidad, sean efectivamente alcanzados con el tiempo.

Hábitat, espacio público y ciudadanía III.

El derecho a la tierra

Guillermo Marzioni*

La Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social Padre Carlos Mugica es un organismo del Estado nacional dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros creado bajo el Decreto 341 del año 2008. Es una continuidad administrativa de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales Programa Arraigo, iniciada en 1991 y modificada en algunos de sus aspectos en el año 2007, cuando se la designa como Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social. A partir de ese momento se amplían las incumbencias, ya que en principio se trabajaba con aquellas tierras ocupadas pertenecientes al Estado nacional sobre las que se tenía el dominio para el traspaso a sus ocupantes a través de la Ley 23967, que instrumenta la venta de tierras fiscales a sus ocupantes y la incorporación a planes provinciales de vivienda social, en tanto que, actualmente, también se incorporan todos aquellos grupos poblacionales o comunidades establecidos como asentamientos irregulares sobre tierras de dominio de los Estados provinciales, municipales y/ o de privados que lo requieran para los que se define cuál es el camino a seguir según la situación particular.

La palabra «tierra» expresa la idea de reivindicar una cuestión que se nos presenta fundamental, que es, precisamente, el derecho a la tierra de todos los habitantes. Utilizamos, además, algunas otras palabras, como «hábitat social», para dar cuenta de que el acceso a esa tierra implica la realización de procesos tales como el mejoramiento del hábitat (que incluye el aprovisionamiento de servicios e infraestructura básica, la constitución o mejora de espacios comunitarios) y la organización social en el territorio para poder concretar esos objetivos. El nombre de Carlos Mugica,

* Arquitecto FADU – Universidad Nacional del Litoral. Posgrado en Formación de Técnicos para países en Vías de Desarrollo. EPVS – Politécnico de Torino. Posgrado Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas. ICO – Universidad Nacional de General Sarmiento. Maestría en Hábitat y Vivienda, FADU – Universidad Nacional de Mar del Plata. Se desempeñó en las instituciones CANOA (Santa Fe) y Fundación Vivienda y Comunidad (Buenos Aires) y en la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Nación. Actualmente se desempeña en la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social Padre Carlos Mugica

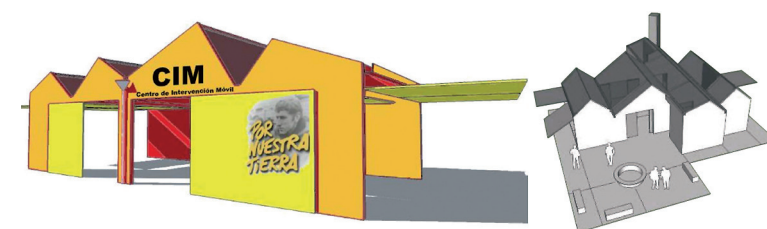
histórico luchador del problema de los villeros, de los asentados, de los compañeros que habitan las áreas con mayores dificultades de la ciudad es, por un lado, un homenaje que intenta reivindicar su entrañable figura y, por otro, una forma de posicionar claramente el lugar desde donde se sitúa ideológicamente esta área del Estado para abordar el problema de los que habitan.

Sobre la base de esta definición, trabajamos con la comunidad a partir de la expresión de sus necesidades, requerimientos, propuestas e ideas que van planteándose desde las propias personas que habitan en el lugar. Por esta razón, consideramos que más que realizar un equilibrio entre quienes tienen un problema y quienes probablemente están generándolo, nuestro trabajo está claramente orientado hacia aquellos que padecen la penuria de vivir en un hábitat precario. Nuestro accionar tiene que poder plantear en el Estado y en la sociedad el problema desde la comunidad, colaborando en elevar sus planteos e iniciar el camino de resolución, y eso nos va dando una estrategia de trabajo que está claramente a favor de ese sector relegado de la sociedad. Frente a la cuestión decisional de qué es lo que se debe hacer, siempre vamos a intentar buscar las soluciones que favorezcan al que está habitando, y un modo de encauzar esta tarea es dar espacios posibles para que se exprese su opinión. Es decir, buscamos favorecer a los que históricamente se ha relegado, entendiendo que cuando una población está radicada en un asentamiento irregular llega a esa situación de exclusión por condicionantes principalmente económicos que obstaculizaron el acceso a los medios necesarios para proveerse de hábitat digno. Entonces, como se desprende de lo que les vengo comentando, no tenemos un programa estricto de acción sino que trabajamos en función de esas necesidades que van surgiendo.

Una de las tareas importantes de la Comisión es la regularización dominial de asentamientos poblacionales sobre las tierras del Estado nacional. Ésa es la tarea más antigua del área, ya que se viene realizando desde casi 20 años. A fines del año pasado, en la ciudad de Santa Fe se entregaron las primeras 140 escrituras en Colastiné,

en un trabajo conjunto con la Municipalidad que demandó una serie de gestiones y que se pudo concluir en este último período. Obviamente, el logro de este objetivo fue producto de distintas actividades que llevaron un cierto tiempo: el ordenamiento territorial, la mensura, el loteo y la subdivisión sobre tierras desafectadas del Ferrocarril (unas vías del tren hacia el viejo puerto que habían sido abandonadas y se fueron poblando desde la mitad del siglo pasado), y finalmente, se consiguió que pudieran ser regularizadas a favor de sus habitantes. Otro ejemplo en Santa Fe son las tierras en la localidad de Margarita, también de origen ferroviario, regularizadas en favor de los habitantes con escrituras gratuitas realizadas juntamente con la Escribanía General de la Nación, iniciando así el Programa Federal de Escrituración. A veces la tarea del Estado consiste en dar continuidad a acciones encaradas en otras etapas, lo que convierte precisamente a esas políticas en políticas de Estado y no sólo políticas de gobierno. La cuestión de consolidar los asentamientos, de regularizar una situación existente, de radicar los asentamientos o las villas en su lugar, viene desarrollándose en Argentina hace bastante tiempo. En Santa Fe puede señalarse como un antecedente de suma importancia el programa al que se llamó Plan Lote en los primeros años de la democracia, en la década del 1980. Éste fue una experiencia que, posteriormente, se tomó como referencia para armar el Programa Arraigo a nivel nacional. La provincia de Santa Fe tendría que dar continuidad a las tareas iniciadas por el Plan Lote, porque luego de tantos años las familias que se censaron y relevaron no tienen aún resuelto el problema dominial. Esto significaría poner en práctica una política de Estado.

El área que nosotros llevamos adelante tiene la labor de consolidación de villas, algunas muy importantes, como la Villa 2 de Abril en el municipio de La Matanza, situada en el cruce de la Avenida General Paz y la Autopista que va hacia el Aeropuerto de Ezeiza. Allí hay 300 familias que –cuando tuvieron certezas sobre la tenencia de la tierra, que respeta en su plano definitivo el entramado espontáneo realizado por la comunidad– se pusieron a consolidar las viviendas con materiales duraderos y tecnologías propias de la ciudad formal, logrando constituir un barrio de características singulares que hacen a su identidad, con infraestructura social y servicios que resuelven sus necesidades básicas, hasta ese momento insatisfechas. Este proceso de mejoramiento del hábitat, sostenido con una fuerte organización social con personería jurídica, está en etapa de escrituración. Podría nombrar otros, pero son más de 200 barrios que más o menos repiten esa trama del Rosario Hábitat, donde se transforma una zona de villa en manzanas, y en algún caso se ha logrado constituir formas de loteos no tradicionales, es decir, repitiendo esa trama



CIM. SALÓN DE USOS MÚLTIPLES.



BARRIO 30 DE AGOSTO (OLIMPO). PARTIDO DE LOMAS DE ZAMORA. SE SUSPENDIÓ EL DESALOJO. SE ACOMPAÑÓ EN EL FORTALECIMIENTO SOCIOORGANIZATIVO CONSTITUYÉNDOSE UNA ASOCIACIÓN CIVIL.

no convencional de la cuadrícula en damero conocida por nosotros desde las Leyes de Indias para acá. De este modo, se constituye una cuadrícula de lotes, manzanas y calles que recupera la apropiación del territorio y el hábitat construido por los habitantes. A este mejoramiento del hábitat lo llamamos producción social del hábitat, tomando el concepto elaborado por el arquitecto Enrique Ortiz Flores, de la Coalición Internacional del Hábitat: «todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de auto productores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos» (ORTIZ FLORES, 2002: 4).

Tenemos en Argentina un entramado de leyes que permiten que esta regularización dominial, de asentamientos irregulares, se lleve a cabo. En cada provincia existen

diferencias en cuanto a cómo se reglamenta la legislación nacional en virtud de su legislación específica, a la que se agregan luego las ordenanzas de los municipios. En el caso de la provincia de Buenos Aires, la legislación tiene bastante avanzada algunas cuestiones vinculadas con la regularización de dominio. Por ejemplo: la Ley 10830, que instrumenta el accionar de la Escribanía de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires deja establecida con claridad la posibilidad de escrituración gratuita. Entonces, desde la Escribanía de Gobierno se hace esta tarea, sin cobrar arancel alguno, para las escrituras de viviendas sociales. Lamentablemente, no se está llevando adelante este tipo de acciones desde la Escribanía de Gobierno de la Provincia de Santa Fe, pero puede ser un eje de trabajo a incorporar. Sólo habrá que solicitárselo al Escribano General de Gobierno y establecer algunos mecanismos administrativos y tecnocráticos para que pueda ponerse esta iniciativa en práctica. Siguiendo con la provincia de Buenos Aires, la Ley Nacional 24374 del año 1994 habilita a inscribir en el Registro de la Propiedad a favor de quien habita un bien inmueble ocupado pacíficamente como vivienda única y permanente. Esta ley se reglamentó rápidamente en la provincia y permitió la inscripción de miles de familias de las cuales muchas ya pasaron los diez años de prescripción administrativa y han logrado el Dominio Perfecto del inmueble, obteniendo el preciado derecho a la vivienda. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, existe la Ley 148 del año 1998, «De atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios», que posibilitó la urbanización consolidando las situaciones de asentamientos poblacionales. Para el caso de la Villa 31, está además el Decreto 1001 del año 1989, que da lugar a la radicación de los habitantes en ese territorio. Es decir, muchas cosas que a veces nos surgen como preguntas, como cuestiones de innovación, ya están establecidas o incluso instituidas a través de leyes. Si tomamos, por ejemplo, el asentamiento denominado «La Chaqueñada», ubicado en la zona norte de la ciudad de Santa Fe, sobre tierras privadas, entendemos que puede regularizarse a favor de sus habitantes (quienes ya tienen los derechos posesorios desde hace décadas) mediante la Ley 24374, porque admite la generación de un plano que ordene el loteo y la subdivisión en las situaciones donde son más de una familia. Por supuesto, también implicaría la urbanización. Éstos y algunos más son los entramados legales que nos habilitan para avanzar en el trabajo con el sector popular en lo que hace al mejoramiento del hábitat y habrá otros que podremos crear para lograr el acceso a la tierra, la vivienda y el hábitat de todas y todos. Respecto de la provincia de Santa Fe, quisiera hacer una reflexión sobre esto planteando un tema que no sólo tiene que ver con la cuestión urbana sino



CIUDAD OCULTA (VILLA15). CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. SE DETUVO EL DESALOJO Y GESTIONÓ PARTICIPATIVAMENTE LA SOLUCIÓN DOMINIAL HABITACIONAL DEFINITIVA.

también con el ámbito de lo rural.

Cuando miramos el territorio de la provincia, vemos que tenemos tres millones de habitantes nucleados en dos grandes áreas urbanas y en un entramado de ciudades que es un soporte muy importante para lograr un buen desarrollo de ese territorio, como en algún momento un modelo lo pretendió y lo logró, constituyendo los 362 pueblos que son las colonias destinadas a los inmigrantes. Sin embargo, ese modelo del centenario pasado dejó afuera a la población originaria. En este sentido, no es casual que la pobreza en Santa Fe esté radicada en los bordes del río y en la zona del Chaco santafesino con los Bajos Submeridionales, porque es el área a la que el modelo de la generación del '80 del centenario pasado no logró llegar. Es decir, no logró civilizar, en términos de civilización y barbarie. Este modelo colonialista se terminó de instrumentar en la década de 1960 con el loteo de la Cuña Boscosa y la pérdida de una posibilidad de Reforma Agraria que estaban planteando los hacheros en ese lugar. Como nos dijo Arturo Paoli en el MEDH (Movimiento Ecu-ménico por los Derechos Humanos) de esta ciudad en 1987, la discusión no es si al pobre le damos el pescado o la caña de pescar, necesitamos comprender que «el río es de los pobres». Desde ese marco, el monte era de los hacheros y era un modelo posible de aplicarse realizando un ordenamiento del territorio de las tierras que la provincia recuperó de La Forestal y otorgándosela a los pequeños productores y a los habitantes del monte. Finalmente, se realizaron fracciones de miles de hectáreas que sólo fueron accesibles para un sector social con respaldo económico, vendiéndose a plazo las tierras del Estado. Los del monte quedaron apretujados en lo que hoy conocemos como Parajes, como el 24 o el 101, sumidos en la pobreza y otros desplazados a las periferias de las áreas urbanas.

Tenemos una deuda histórica con la población originaria que, a la vez, es la población pobre, porque en Santa Fe la pobreza no es producto del azar, sino que deviene de una estructuración histórica. Sin embargo, si la comparamos con otras provincias, la nuestra tiene una mejor distribución del territorio, porque ese modelo de loteo no lo tiene la provincia de Catamarca, por ejemplo, ni lo tiene la provincia de La Rioja, tampoco Salta, donde hay grandes extensiones con un único título, lo que da lugar a la concentración de tierras y de riquezas. En ocasiones se hacen valer los papeles otorgados en épocas en que el territorio se encontraba bajo el dominio de la Corona de España para establecer ventas actuales, provocándose otro fenómeno, que es la extranjerización de la tierra.

En la provincia, el mejoramiento del hábitat y la regularización dominial requieren también estar mirando por qué la concentración poblacional está en el espacio urbano y, precisamente, en lo urbano con un alto porcentaje en situación de pobreza estructural. Un desafío es trabajar sobre el territorio en el mejoramiento de los problemas del hábitat y otro es crear buenas condiciones para el crecimiento futuro delineando propuestas de ordenamiento territorial urbano y rural. La planificación provincial que se está definiendo tendría que establecer ejes en estas dos direcciones a la vez.

Vale mencionar que existe, también, el «Plan Estratégico Nacional» iniciado desde la Secretaría de Planeamiento, con el que se han establecido conexiones desde todas las provincias. En él se reúne la información de los territorios distritales y de los organismos del Estado nacional con aplicación de políticas en todo el país y se definen metas para alcanzar en 2016. Creemos que trabajar en la planificación es lo que nos va a dar la posibilidad de pensar políticas de ocupación con soberanía del pueblo en todo el territorio y la necesaria generación de instrumentos legales para esa ocupación.

Por ejemplo: cuando los diputados establecen restricciones a la fumigación con «glifosato» en los bordes del área urbana para proteger la salud de la población, abren espacio a la posibilidad de que esa tierra se utilice con otros fines. En la localidad de San Genaro se promueve el destino de esas tierras al cultivo de hortalizas y cría de animales menores para aprovisionar a la población de la ciudad. A la vez, éstas son tareas que requieren más mano de obra con ciertas calificaciones, generándose una sinergia a favor del desarrollo local. Este tipo de restricciones comienza a actuar sobre el mercado inmobiliario, porque va quedando delimitada una zona que probablemente comience a incorporarse en el futuro al área urbana. Una ordenanza comunal o municipal que amplíe la planta urbana de la localidad puede ser la herra-

mienta para tener más parcelas y bajar el costo inmobiliario de los lotes urbanos. Esta área puede ser el espacio que cobije a la población con dificultades de acceso a la tierra y la vivienda con una serie de instrumentos que habrá que pensar y diseñar para que se pueda, también, establecer un Loteo Social.

Tenemos algunos materiales sobre esta idea de delinear el ordenamiento territorial y el crecimiento de la ciudad, como la creación de bancos sociales de tierra, para permitir no sólo trabajar en el mejoramiento de lo habitacional y del hábitat existente, que es de por sí ya muy valioso, sino también en la planificación que evite los problemas futuros. En el nivel nacional, el Decreto 835 del año 2004 define el registro denominado «Banco Social de Tierras» en el ámbito de la Comisión, a conformarse con la información sobre inmuebles de dominio privado del Estado nacional que puedan ser afectados a fines sociales. En la provincia de Santa Fe se está instrumentando un Banco Social de Tierras que conlleva una contradicción cuando expresa la posibilidad de venta de inmuebles del Estado provincial porque esto significa destruir las posibilidades de uso social de las tierras que el Estado ya tiene al poner en el mercado viviendas, galpones y terrenos que podrían resolver las múltiples necesidades de espacios de la población en lo habitacional e institucional. Para este segundo centenario, podemos proponernos una sociedad justa para lograr una redistribución de la riqueza en nuestra provincia. Empezando las acciones adecuadas se puede lograr revertir la extrema inequidad existente que se expresa en el territorio.

Para eso el rol del Estado es fundamental, y esto es una cuestión que compartimos profundamente con los equipos de gobierno de la provincia de Santa Fe; hay una idea muy potente de trabajo en la recomposición del Estado en su rol responsable y no sólo como mediador, sino llevando adelante acciones que pongan los límites necesarios al libre mercado, al mercado en sus distintas formas.

Esto es una cuestión que venimos peleando desde la sociedad, desde las organizaciones, fundamentalmente, desde nuestra militancia en las organizaciones sociales. Siempre hemos reclamado el rol protagónico del Estado en el campo social y hoy, con estas pequeñas acciones que vamos llevando adelante, intentamos revertir poco a poco la idea del Estado que se retira para construir un Estado que se involucra y que juega a favor de los que menos tienen.

Hábitat, ambiente y calidad de vida I.

Salud y hábitat

Julio Monsalvo*

Todo encuentro, independientemente de la temática, es saludable en sí mismo. El encontrarnos es mirarnos a los ojos, escuchar nuestras voces, conocernos como personas. Compartir los sentimientos es valorarlos. Desde chiquitos hemos sido criados valorando la «razón fría y pura». Encuentros como el que estamos vivenciando nos dan el regalo de recordar que los seres humanos somos no sólo pensamientos sino también sentimientos.

Reflexionar y proponer

Cuando me llegaron por correo el programa y los objetivos del encuentro sentí otra emoción. No es frecuente en una convocatoria de este tipo encontrar explicitada una serie de propósitos que se podría resumir en dos palabras: reflexionar y proponer.

Estamos en un momento en la historia de nuestra especie humana en que se hace indispensable no sólo describir lo que percibimos sino también reflexionar sobre ello, y reflexionar propositivamente.

Detenernos en la descripción es eso, detenernos, quedarnos paralizados. Más aún, no debemos quedarnos únicamente en la propuesta sino proceder a la acción.

* Médico, pediatra, sanitarista. Magister Scientiae. Jefe Programa de Salud Comunitaria. Ministerio de la Comunidad de Formosa. Docente y autor de libros y artículos referidos a salud y hábitat.

Salud y hábitat

Trabajo en Salud desde hace varias décadas en nuestro norte. Es necesario tomar conciencia de que el «derecho a la salud» no puede quedar atrapado en el reduccionismo del «derecho a la atención médica». «Salud» es mucho más que atención de enfermedades. El derecho a la salud es vivir en salud.

La atención de la enfermedad en medicina es un pedacito. A la medicina, cualquiera sea ella, se la debe ejercer con rigorismo y compromiso.

A veces alivia, a veces cura. Lo que siempre debe estar presente es el acompañar. Siento que lo más hermoso que la vida regala a quienes tienen la vocación de atender a personas enfermas es justamente el acompañar.

Así como «hábitat» es mucho más que vivienda, aunque la comprende, la salud es mucho más que la atención de personas enfermas. Y es aquí en donde se entrelazan salud y hábitat. Como seres humanos anhelamos que nuestra vida se desarrolle en un hábitat saludable.

El título de este panel, «*Hábitat, ambiente y calidad de vida*», cae en algunas redundancias. «Hábitat» es el ambiente. Más aún, nosotros, los seres humanos, somos «ambiente», somos una especie más de la vida, somos Naturaleza.

Androcentrismo

La cultura occidental que se inicia con la modernidad, hace 500 años, cometió el gran desatino, la gran locura de sentirse separada de la naturaleza. Concibió al ser

humano ajeno a la naturaleza, sin preguntarse entonces qué era. El hombre occidental no sólo se siente fuera de la naturaleza sino dueño de la misma, con derecho a extraer, explotar, acumular. De esta manera se fue imponiendo un modelo civilizador de explotación, exclusión y extinción, cuyos efectos estamos todas y todos sintiendo. Esta mañana se habló muy claramente sobre la situación de nuestro hábitat grande, nuestra casa grande que es el planeta.

Nuestro planeta está vivo y está manifestando los traumas y la agresión de este modelo civilizador. Se habló mucho de los cambios climáticos, inundaciones. Se habla de «desastres naturales» y en realidad son desastres provocados por la alocada intervención humana en su afán de un incontrolado lucro. El planeta no es una roca donde se desarrolla la vida encima, el planeta es un organismo vivo en sí mismo y nosotros somos vida dentro de la vida.

La cultura occidental es una cultura antropocéntrica. Así se la llama académicamente, pues el hombre se siente el centro de todo. Yo la llamaría androcéntrica, porque es una cultura patriarcal. Nuestras compañeras mujeres saben muy bien de qué estoy hablando.

Este patriarcado cree que somos dueños de la naturaleza. Tal es así que hablamos con liviandad de «recursos naturales», y los recursos naturales no existen porque todo es la vida.

Aun en los discursos más progresistas se dice: «hagamos un manejo racional de los recursos naturales». Detengámonos un minuto a ver qué estamos diciendo. «Manejo», es decir que nos tomamos la potestad de manejar, de controlar. «Racional», endiosando a la razón, subvaloramos los sentimientos, las intuiciones y hasta llegamos a negar el amor. No nos importa el sentimiento del niño que se encariña con la planta, que se encariña con el árbol, que se encariña con los animales. «Recursos naturales», consideramos que el aire, las aves, los bosques, los ríos, los océanos, toda la fauna y la flora son «recursos» y no vida.

Biocentrismo: sentido de la pertenencia

Y nosotros, lo dice la nueva ciencia desde hace ya unos cien años con la física cuántica, somos Naturaleza. Estamos involucrados aun en los experimentos de las ciencias más duras, porque pertenecemos a la vida. Y esta nueva ciencia felizmente se está encontrando, se abraza con la sabiduría de las culturas no occidentales.

Quiero un público testimonio de agradecimiento, de una gratitud personal, al pueblo Qom.

Cuando yo llegué al oeste chaqueño en el año 1976, buscando un exilio interno, tenía todas mis ínfulas de médico que iba a «salvar al pueblo Qom». Nada que ver, felizmente ellos me salvaron a mí. Encontré lo más maravilloso para mi vida, que es recuperar el sentido de la pertenencia. Volví a saber que pertenecemos a la Naturaleza, que pertenecemos a la Tierra, que pertenecemos al Cosmos, que no somos el centro. No somos antropocéntricos, por eso, en este momento, si la humanidad quiere sobrevivir, tendrá que cambiar: de sentir que el hombre es el centro a sentir y asumir que la Vida es el centro. Será la revolución del cambio cultural, de la cultura antropocéntrica a la cultura biocéntrica. Las actuales políticas antropocéntricas serán reemplazadas por políticas biocéntricas.

Si sentimos que somos Naturaleza, si sentimos que la Vida es el centro y a ella le pertenecemos, se genera otra ética, otra definición de necesidades, otras pautas, no sólo de consumo sino también de producción.

Perdida de la biodiversidad

Quiero añadir un dato más. La locura de este modelo civilizador que se ha impuesto está provocando algo que no podemos dejar de ignorar, que es muy grave. Se trata de la pérdida de la biodiversidad biológica. Nosotros vivimos gracias a que hay otros seres vivos como las bacterias y los árboles. Estamos destruyendo la biodiversidad. Ya desde la llamada revolución industrial veníamos perdiendo decenas de especies vivas. En la década del '90, biólogos de la talla de Wilson, nos hablaban de alrededor de 30.000 especies vivas que están desapareciendo por año.

Hay muchos factores generados por este modelo civilizador que nos llevan a este desastre. Mencionamos dos que nos tocan muy de cerca: la tala de los bosques y las fumigaciones con agrotóxicos. Esto está destruyendo la vida. Entonces es el momento de reaccionar, queremos vivir.

Sabiduría de la mujer campesina

Quiero compartir una lección maravillosa que me dio una vez una señora de acá, del norte santafesino.

Una vez llegamos para hablar de salud y la señora en cuestión, junto con otras compañeras que eran muy humildes, me dice: «Vos sos Julio, vos venís a hablar de salud, pero vamos a poner las cosas en orden, ¿de qué salud vamos a hablar si el suelo no está vivo? Acá tenemos nuestra huerta, nuestras gallinas sueltas, las plantas que usamos para la salud, pero un vecino que tiene dinero compró mucha extensión de tierra y puso una arrocería. Pasa una avioneta y tira veneno que llega a nuestras chacras. Entonces, ¿de qué salud vamos a hablar si las plantas se deforman y mueren? Los chicos y los abuelos tienen tos, aparecen los granos. Si el suelo estuviera vivo tendríamos plantas sanas, animales sanos y personas sanas».

Esas sencillas palabras de esta mujer campesina, tan llena de la sabiduría de la vida, me dio la mejor definición de lo que es la salud de un ecosistema. En este relato mi gratitud también a las queridas «doñas», las mujeres campesinas de nuestro norte.

Salud de las relaciones

Aquí quiero pasar de la reflexión a la propuesta, y es que no podemos ignorar lo que pasa en nuestra casa grande por culpa de este modelo civilizatorio. Sí, tenemos que cambiar esto, pero nos parece una tarea tan enorme que por allí corremos el riesgo de paralizarnos, pero felizmente nuestro planeta está conformado por miles y millones de ecosistemas locales que es donde vivimos y trabajamos nosotros, el hábitat que comprende nuestra vivienda, nuestra comunidad, nuestro barrio, pueblo o paraje. Y es justamente en estos ámbitos locales donde es propicio reflexionar colectivamente, proponer y ejecutar acciones cuidando la salud de nuestro ecosistema local.

La salud es una sola. No se puede hablar de la salud de los niños, de la salud de las personas mayores, de la salud de la mujer, de la salud de las plantas. Ya no podemos hablar de la salud por separado porque nos pertenecemos. La salud es una sola, es la salud de los ecosistemas. «Eco» es la casa, y «sistema» es un mundo de relaciones. Entonces, creemos que el concepto con el cual tenemos que trabajar es la salud de las relaciones. Ésta es la propuesta: relaciones saludables conmigo mismo, con mi familia, con mis compañeros, con el aire, con el suelo, con toda la vida y con toda forma de vida.

Hace pocos días llegamos a una institución donde se está trabajando por los derechos del niño y del adolescente. Con mucho orgullo nos dicen: «Acá tenemos un relevamiento de las instituciones que se ocupan de este tema». ¡Qué bien! Un trabajo para conocer las instituciones de su comunidad, de su «ecosistema local». Sin embargo, nos aclaran que no han incluido a quienes trabajan con adultos mayores ni tampoco a las que trabajan con jóvenes adictos, «porque eso no es asunto nuestro». Tampoco son «asuntos nuestros» las aguas servidas con plásticos flotando que rodean la institución. Ésa es una actitud que tenemos que revisar. Podemos tener una disciplina y debemos ser excelentes en esa disciplina, teniendo siempre presente que «todo es asunto nuestro».

Salud del ecosistema local

La propuesta es trabajar por la salud del ecosistema local, por la salud de las relaciones en nuestro ecosistema local. ¿Qué hacemos en nuestro ecosistema local ante la deforestación y la fumigación con agrotóxicos?

Quiero compartir una gran lección que me dio un grupo de señoras del Chaco santafesino en el año '96. Llegamos con varias compañeras y compañeros con la idea de conversar sobre la salud. Sin embargo las señoras estaban muy interesadas por las noticias que escuchaban por la radio, acerca de las nuevas cifras de las NBI, es decir de las «Necesidades Básicas Insatisfechas». Querían saber de qué se trataba. Les explicamos, como mejor pudimos, que hay un organismo que mide por lugar los hogares que están por debajo de la línea de pobreza. Las señoras se miraron y con esa sabiduría de la mujer campesina nos dicen: «Querido, lo básico es lo básico, lo indispensable, entonces, ¿cómo puede ser un número?».

Y reflexionaron sobre qué era lo básico, lo indispensable y dijeron que lo necesario es el aire, lo lindo que era el aire puro que respiran en el campo y que en el pueblo está contaminado. Agradecían a Dios por el agua pura y decían que los agentes sanitarios les indicaban que había que ponerle cloro. ¿Y por qué? ¿Quién contamina el agua?

Nos decía que lo básico es el agua, el aire, el alimento para alimentarse, pero el que hacen ellos y no al que le ponen veneno para ganar plata. Dijeron que hacía falta albergue y abrigo, protección; que hacía falta amor en las relaciones. Y si esto estuviera tan lindo, el aire puro, el agua limpia, el alimento para alimentar, el albergue de nuestras relaciones cálidas y el amor de nuestras relaciones, ¡qué salud que tendríamos! Vivenciamos instantes de magia, ya que todas aquellas cosas que consideraban realmente necesarias, lo verdaderamente básico para vivir, comenzaba con la letra «A». Entonces salió el concepto de que la salud no puede ser, como dice la medicina hegemónica, un estado de normalidad que es una significación estadística, sino que, igual que la enfermedad, que puede ser de sencilla a más complicada o grave, la salud puede ser cada vez más saludable. Y la salud saludable se manifiesta por la Alegría. De esta manera surgió la palabrita «Alegremia», alegría en la sangre. La salud es, pues, «Alegremia».

En un pueblito a orillas del Paraná, las mujeres se reunían todos los jueves a tejer. Una de ellas comentaba: «¿Vieron a Ramón? Pero está mejor que nosotras, está en silla de ruedas pero miren qué alegremia que tiene». Creo que en estos ecosistemas locales está la clave para trabajar la salud de nuestras relaciones, la salud del planeta, la salud de nosotros mismos, la salud de los que aún no han nacido.

Un concepto que quisiera dejar bien en claro, es el de la sustentabilidad. Los pueblos originarios nos enseñan que nuestras necesidades deben satisfacerse sin comprometer a las generaciones futuras. Queremos energía pero nadie pregunta para qué y por qué. Queremos hacer la represa de Corpus, del Paraná Medio, otra Atucha, ¿para qué? Con eso comprometemos el hábitat de las generaciones futuras. La sustentabilidad es respetar a los que aún no han nacido.

Para terminar quisiera dejarles mi entusiasmo de recuperar el sentido de pertenencia para que el hábitat, la vida, esté en manos de la comunidad, no de los profesionales sino en manos de la comunidad. De una comunidad con posibilidad de decisión para generar políticas públicas biocéntricas desde la práctica cotidiana, teniendo presente que para vivir con Alegremia, es necesario vivir saludablemente con las «A» básicas.

Hábitat, ambiente y calidad de vida II.

El rol de las organizaciones

Sandra Gallo*

Introducción

En primer lugar y antes de entrar en el tema que nos convoca en este panel del Seminario, queremos agradecer la invitación a los organizadores, y este agradecimiento parte de varias aristas. La primera tiene que ver con la ocupación del lugar que le están brindando a una ONG. Para nosotros esto implica ocupar un espacio que venimos disputando junto a otros actores en la construcción de un hábitat inclusivo y, por lo tanto, responder a esta convocatoria no es en representación de otros, pero sí es aprovechar la oportunidad de presentar algunos ejes de discusión que a partir de nuestros caminos transitados, consideramos fundamentales para pensar la gestión pública del hábitat. La otra arista es aportar, desde nuestra experiencia y conocimiento de la realidad santafesina, algunos puntos que proponen los objetivos de este evento, considerando que el hábitat es uno de los temas prioritarios que han surgido en las Asambleas Ciudadanas realizadas en el año 2008 en el marco del *Plan Estratégico Provincial*. Y estos puntos son: el derecho a la ciudad; la participación en los procesos de producción social del hábitat y la formulación de propuestas y líneas de acción de políticas públicas.

No obstante, cabe aclarar que lo que intentaré transmitirles no es una reflexión personal sino el producto de toda aquella gente que me acompaña, con la cual compartimos la preocupación y la ocupación del hábitat, en el espacio de las ONG y también en los tránsitos desarrollados en el ámbito académico.

Breve presentación de la Asociación Civil Canoa

La Asociación surge en el año 1988, a partir de la iniciativa de un grupo de profesionales que, trabajando en diferentes ámbitos del Estado, no se sentía satisfecho con

* Integrante de la Asociación Civil CANOA, ONG de Hábitat Popular. Licenciada en Trabajo Social. Docente de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe e integrante del equipo de trabajo de la Temática del Hábitat y Gestión de Riesgo. Conformar el equipo docente de la Cátedra Interinstitucional Hábitat y Vivienda Popular (UTN - UNL - Escuela de Servicio Social).

la forma de abordar los problemas de hábitat, sobre todo los de tierra y vivienda. Nuestra propuesta inicial fue buscar formas diferentes de trabajar estos problemas a partir de la formación profesional con la que contábamos cada uno: trabajadores sociales y arquitectos.

Hoy, después de veinte largos y riquísimos años, nos siguen inquietando y motorizando estas preocupaciones y tantas otras más. Nos definimos como una organización de hábitat y de educación popular. Hoy, nos encontramos trabajando en cinco barrios del borde oeste de la ciudad de Santa Fe y en dos comunidades de la costa santafesina. Formamos parte de varias redes de organizaciones a nivel nacional e internacional relacionadas con el hábitat y a la educación popular.

Desde nuestro comienzo, nos planteamos abordar el hábitat de una manera integral; las experiencias se iniciaban siempre a partir de una demanda de intervención física: la construcción o diseño de un salón o de una vivienda. Y nosotros problematizábamos esa demanda cruzándola con otras cuestiones, porque considerábamos, desde los orígenes, que el hábitat es el espacio concreto y real donde se desarrolla la vida de las personas, ya sea en forma individual, grupal, familiar o colectiva, y que lo físico es la materialización de esas relaciones, de los juegos de intereses y de los conflictos que se plantean entre las personas para la producción o reproducción de su vida. Desde esta perspectiva, aparece una multiplicidad de aristas o dimensiones desde las cuales uno puede trabajar el hábitat.

Nuestros objetivos son: trabajar en la construcción del hábitat popular con la participación de diferentes sujetos sociales y políticos; lograr la articulación de los sujetos sociales y políticos para avanzar en una construcción colectiva y diferente de lo público, generando vínculos participativos con el Estado en todas sus dimensiones: municipal, provincial, nacional; y generar diferentes espacios de trabajo, de análisis y de discusión que permitan el ejercicio pleno de la ciudadanía, la profundización de la democracia y la construcción de una sociedad más justa y solidaria.

También tenemos algunos principios rectores de nuestro trabajo que dan el marco a nuestras metodologías de intervención. Ellos son:

- Abordaje integral y complejo: nuestro objeto de trabajo es el hábitat popular, desde

una perspectiva compleja e integral, histórica y social de la realidad. Esto supone que abordamos las diferentes temáticas y problemáticas desde los distintos aspectos y sujetos que la conforman, en los diferentes ámbitos y dimensiones (individual, familiar, grupal, comunitario, local, regional, global). Consideramos que debemos tener en cuenta la íntima relación entre los diversos elementos y factores que concurren en una situación como también los actores, su historia, sus relaciones, sus intereses, sus conflictos.

- Encuentro o diálogo de saberes: cuando hablamos de diversos saberes nos referimos a los diferentes conocimientos que circulan entre los actores que construyen el hábitat popular (saber popular, saber político, saber científico, etc.). Entendemos como «encuentro» al espacio y/o momento donde se explicitan los saberes, se los analiza, reflexiona y articula para pasar de una mirada particular de la realidad a la producción de una nueva mirada global e integral con el aporte de todos. El encuentro de saberes genera nuevos conocimientos y transformaciones recíprocas. Es una forma protagónica y colectiva de «aprehender» la realidad. Y esto tiene que ver con nuestra definición como una organización de educación popular. Partimos de la idea de que todos sabemos cómo sobrevivir, producir o reproducir nuestras vidas, y éstos son saberes tan importantes como aquellos que tenemos los que hemos pasado por la universidad. Por lo tanto, esta cuestión del encuentro, del diálogo de saberes, no tiene que ver con que predomine la forma de resolver los temas de las otras personas, sino con cómo vamos compartiendo el conocimiento y buscando la solución del problema en el cual nos encontramos todos: la solución más factible, más posible, y desde el respeto de los derechos humanos.
- Abordaje interdisciplinario: desde nuestra concepción de que nunca los problemas son aislados, sino que responden a una realidad compleja donde confluyen varios factores, el campo del hábitat popular le compete a los profesionales de los distintos ámbitos: social, salud, construcción, educación, comunicación, derecho, y otros. Una única disciplina verifica en la práctica que no está preparada para dar respuesta a todos los aspectos de una realidad totalizadora y con todos los actores que la construyen. Es necesario que todos se encuentren en el trabajo desde un abordaje interdisciplinario, y se subraya abordaje porque la estrategia es la interdisciplina pero la táctica es el abordaje. No es suficiente la discusión y planificación de gabinete sino que la metodología debe permitir la intervención de conjunto en todas las instancias. Esto requiere de una nueva aptitud profesional, en el sentido de contar con la capacitación necesaria, así como de una nueva actitud, es decir, predisposición para arribar al trabajo de este modo.

- Diseño participativo: la participación es uno de los elementos fundamentales en la construcción de ciudadanos plenos. Trabajar motivando la participación es originar procesos que tienen por objeto que todos ejerzamos por igual la facultad de opinar y de decidir. El diseño participativo es una metodología que permite abordar un problema no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino también desde una perspectiva socio cultural, abarcando una problemática desde varias aristas (trabajo, vivienda, salud, educación, etc.). Es un proceso de enseñanza-aprendizaje donde los protagonistas adoptan diferentes roles en un mismo plano de relaciones, donde se materializa el encuentro de saberes. Confluyen entonces, en el acto de diseñar en forma participativa, los diferentes sujetos interesados en abordar un tema, un problema. Desde esta concepción, se puede aplicar esta metodología tanto para el diseño de una vivienda, de una planificación urbana, como de una reunión, de un taller, de una estrategia política de acción.

Actualmente somos 22 las personas que trabajamos en la Asociación Civil Canoa, en cinco barrios de la ciudad de Santa Fe, del borde oeste de la ciudad. En realidad, nuestra trayectoria más larga es en Santa Rosa de Lima, pero desde hace unos cuatro años estamos trabajando también en San Lorenzo, Arenales, Villa Oculta y Villa del Parque. Asimismo, desde hace un poco más de cinco años, mantenemos experiencias territoriales en comunidades de la costa santafesina. En este momento, puntualmente, estamos trabajando en Arroyo Leyes y Santa Rosa de Calchines.

Los actores de la construcción de lo público: estatales y no estatales. El papel de las organizaciones sociales

Cuando hablamos de organizaciones sociales, de ONG, hacemos una relación con el concepto de sociedad civil. Previamente y para llegar a éste, según nuestra consideración, es importante aclarar qué entendemos por lo público y por lo estatal. Lo público es, desde el punto de vista político, el espacio de la acción colectiva, espacio cuya regulación y control han sido ejercidos principalmente por el Estado y en forma predominante hasta los años 1960-1970, siendo su expresión máxima el Estado de Bienestar. Hasta este momento, lo estatal –la acción del Estado– aparecía como la expresión máxima y también única de lo público. A la sociedad civil se le adjudicaba el espacio de lo privado, de lo que sucedía a nivel societal «hacia el interior de la familia». Por eso, se consideraban organizaciones de la sociedad civil todas aquellas de filantropía y de caridad.

En el campo de la teoría política, sabemos que la mayoría de los estudiosos dice que al hablar de lo público no podemos plantear en forma dicotómica al Estado y a las organizaciones de la sociedad, del pueblo. Ambos conforman un sistema de relaciones indisoluble, conflictivo, dialéctico, que siempre existe en la construcción de lo colectivo.

Así, consideramos sociedad civil al conjunto de organizaciones, instituciones, movimientos, grupos de personas que, a partir de diferentes formas de organización, actúan en un sentido colectivo en el escenario social y generan impacto en el mismo (conflictos, confrontaciones, transformaciones, construcciones, etcétera).

A nuestro entender, el Estado/gobierno (en sus diferentes ámbitos: local, provincial, regional, nacional) es y debe ser el actor principal de lo público, pero no el único; y en la relación dialéctica con los otros actores es que se va configurando, transformando. Estas apreciaciones previas son importantes para permitirles a ustedes ubicarse en este escenario donde nos situamos algunas organizaciones no gubernamentales, muchas de las cuales trabajamos en el campo del hábitat.

En primer lugar, nos reconocemos como actores constructores de lo público, por lo tanto con derechos y responsabilidades con relación a la construcción de definiciones de políticas públicas. Trabajamos para incidir en la calidad de la elaboración y ejecución de las políticas sociales.

En segundo lugar, reconocemos al Estado como el principal actor de lo societal, también como nuestro principal interlocutor, en todas sus expresiones de gobierno: comunal/municipal – provincial – nacional.

En tercer lugar, no admitimos la presencia de un actor económico que defina lo societal. Esto no quiere decir que no reconocemos la presencia, el poder e incidencia que tienen el mercado y sus expresiones en los distintos grupos económicos en las definiciones políticas y sobre todo en las determinaciones de políticas públicas, sino que no los reconocemos como el principal y único interlocutor y constructor de las políticas sociales.

En cuarto lugar, trabajamos reconociéndonos como sujetos sociales y políticos desde el marco de la construcción de la ciudadanía y de la profundización de la democracia, en defensa de los derechos humanos.

En quinto lugar, nuestro interés es contribuir con nuestro accionar a un Estado que garantice los derechos humanos, que sea regulador de lo público, con distintos modelos de gestión (delegación, descentralización, consolidación de los gobiernos locales) y articulando con otros actores. La construcción del Estado es una cuestión de todos los sujetos sociales/políticos.

Lo propositivo y desde dónde

Una manera que encontramos de contarles a ustedes qué hacemos y en pro de qué, o sea, cuál es nuestro horizonte político, es estructurando este qué hacer desde lo propositivo. Es de esta forma que proponemos la construcción de una política pública de hábitat universal, integral e inclusiva, en pos de un modelo de distribución de la riqueza justo y equitativo; y lo proponemos porque lo consideramos estratégicamente necesario.

Las políticas públicas siguen siendo una de las herramientas válidas para materializar las decisiones de distribución de la riqueza y dan cuenta de la priorización de un gobierno (nacional, provincial, municipales) del presupuesto público en cuanto a dar respuesta a los problemas acuciantes de los diferentes sectores de la sociedad, sobre todo de los más postergados.

Para ello es necesario:

- Considerar el hábitat como derecho: el hábitat se construye por una multiplicidad de actores y actrices; en esta construcción se pone en juego un campo de tensiones y conflictos entre quienes lo conciben como bien común, como derecho, como espacio colectivo que pertenece a todos y todas sus habitantes, y entre quienes lo conciben como mercancía de lucro. De este modo, el entender el hábitat como derecho nos ofrece una multiplicidad de relaciones en torno al acceso a la tierra, la vivienda, la infraestructura y los servicios, el trabajo, la cultura, la salud, la educación, etc. Posibilita el abordaje desde una mirada de complejidad, integralidad e interdisciplinariedad, y pone en juego otras categorías de análisis como ciudad-desarrollo local-gestión del riesgo. Por lo tanto, cuando hablamos de procesos sociales complejos estamos hablando de una trama de actores sociales que intervienen de un interjuego de intereses y de poder, de un grado de conflictividad social.
- El hábitat desde la perspectiva de riesgo: se contemplan las actividades dentro de todas las fases del así llamado ciclo de desastre-prevención: mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Deja de ser, por lo tanto, la situación de emergencia/desastre el único foco de trabajo para verlo desde un punto de vista más amplio de análisis de riesgo, centrando el trabajo en los escenarios e hipótesis de dos variables: amenaza y vulnerabilidad. La matriz de análisis planteada nos permite dimensionar en la situación de riesgo en que se encuentran, o nos encontramos, todos los actores involucrados en el proceso de gestión local.
- Tener en cuenta los procesos interactorales de la construcción del hábitat: ya sea desde la perspectiva de la producción social del hábitat o los procesos de gestión

local del riesgo. Todo esto es el producto de la interacción de las distintas personas, de los distintos sujetos; entonces, si no tenemos en cuenta a estas políticas nos falta una pata, un aspecto. Siguiendo los documentos de la HIC, podemos decir que la *producción social del hábitat* contempla el proceso y el producto que surgen de las iniciativas colectivas de las personas mediante la construcción de su propio hábitat. Con este proceso las personas diseñan, planean, implementan y mantienen sus espacios de vida, encaran y resuelven los problemas que surgen de sus condiciones. «La producción social es un proceso que está centrado en las personas, a través de varias modalidades de autogestión, que van desde la producción individual espontánea, a la producción colectiva con altos niveles organizacionales y complejidad en la producción, negociación, amplia participación y administración. Usualmente involucra una empresa colectiva entre las comunidades y los gobiernos locales, algunas veces también con el sector privado. Su objeto no es lucrativo, sino la solución práctica de un problema y, así, de este modo, realizar el derecho humano consistente con los principios de dignidad humana, responsabilidad estatal y justicia».¹ La *gestión del riesgo* es un proceso social complejo por medio del cual se trabaja en la concientización acerca del riesgo, se analizan sus causas y se diseñan soluciones socialmente aceptables. Involucra numerosos actores sociales y requiere de un proceso de negociación, decisión política y asignación de recursos. Se contemplan las actividades dentro de todas las fases del así llamado ciclo de desastre-prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. La gestión local del riesgo es un proceso de pensar los problemas y sus soluciones, y abarca no solamente el tema de desastres naturales, de amenazas de desastres naturales, sino cualquier amenaza, cualquier vulnerabilidad.

Durante todo el día nos han brindado muchos datos respecto de la cantidad de población con los derechos vulnerados y la diversidad de derechos vulnerados; por ello creemos que realmente la propuesta de pensar cuáles son esas vulnerabilidades, cuáles son las amenazas y qué estrategias habría que ir elaborando es muy importante para una política de hábitat pero, sobre todo, habilita a la prevención de situaciones de tanto costo social y político como fueron las dos últimas catástrofes en la ciudad de Santa Fe.

1. HIC <http://www.hic-net.org/indepth.asp?PID=45>

A manera de conclusión

Los hechos comprueban que los enfoques tradicionales, fragmentarios y lineales, son ineficientes e inadecuados para enfrentar los problemas de hábitat actuales. Nuevas demandas superan a las políticas y la capacidad administrativa, técnica y financiera actual para manejar el desarrollo de las situaciones de hábitat.

Hoy es importante ampliar y fortalecer las capacidades de instituciones y organizaciones sociales. Por lo tanto, el trabajo en el que estamos involucrados exige generar nuevas lógicas y perspectivas en concordancia con las reales aspiraciones de los grupos sociales involucrados, apelando a la creatividad y participación efectiva de todos los actores de las diferentes problemáticas.

Todo esto requiere romper con una lógica de cómo se piensa la gestión pública, que esto no es un problema sólo de los actores que hoy están en la función política y en la función pública; por supuesto, si pensamos que el Estado en todos sus niveles es el principal actor de lo público, es el que mayor responsabilidad tiene ante esto. Pero, en realidad, todos tenemos que reconsiderar los puntos mencionados y redireccionar nuestras propuestas de trabajo para abordar las temáticas de hábitat, rompiendo con determinadas lógicas que reproducimos.

Ya no debemos plantear más políticas con respuestas unívocas, sobre todo si estamos reconociendo que son problemas complejos y diversos. Si pensamos una política de tierra, no puede haber una sola propuesta de distribución de la misma ni un solo instrumento que le genere seguridad y estabilidad a la persona del suelo que está ocupando. Si pensamos políticas de vivienda, no puede haber una sola respuesta habitacional. Tampoco puede haber una sola respuesta tecnológica si queremos defender el hábitat.

Por último, queríamos contarles que desde hace un tiempo venimos trabajando la relación del hábitat con la perspectiva del género y de los jóvenes para que los niños, niñas y jóvenes sean productores de su propio hábitat; es decir que estamos tratando de romper con la matriz adulto-céntrica y la matriz patriarcal de la mirada de la realidad y estamos convencidos de que esto también debe ser considerado por cualquier política pública.

Nuestro desafío es, entonces, romper con la lógica imperante de la gestión pública; operar en lo social, trabajar el hábitat desde la perspectiva del derecho construyendo una política pública inclusiva, que no genere mayor dispersión de esfuerzos o fragmentación entre aquellos que apostamos a la construcción de lo público como bien común.

Hábitat, ambiente y calidad de vida III.

Vivienda y sociedad

César Carli *

En principio, felicito la iniciativa de reunir a todos aquellos que están convocados por la resolución de la vivienda, sobre todo la proletaria, que constituye una de las tres patas que todo gobierno promete encarar en su plataforma: la salud, la educación y la vivienda. De modo que pasar revista a estos aspectos tan sensibles de la sociedad es una excelente iniciativa en este caso referida a la vivienda de interés social. Pero creo necesario iniciar el debate desde una perspectiva que de hecho excede al propio del habitáculo, aunque dejo constancia del valor de las mostraciones y los ejemplos de los trabajos que me precedieron, porque la vivienda aparece inserta en un contexto complejo, difícil, donde ésta puede colaborar en su mejoramiento, pero sólo en una parte.

Sería imprudente suponer que la vivienda puede corregir todos los males, que mediante ella la posesión de la tierra que la contiene o el mejorado caminero fueran los instrumentos correctivos de una sociedad con gravísimos problemas estructurales que han desbordado todos los mecanismos que intentaron abordarlos.

Situada la vivienda en su real contexto, sin atribuciones exageradas, reconociéndole, eso sí, una importancia significativa entre los caminos que buscan superar los actuales conflictos, sería intelectualmente conveniente instalar al hombre en situación y a partir de ello explorar las causas que «derritieron» a la sociedad hasta llegar a los excesos contemporáneos.

Es notorio el aumento del deterioro social a partir de la década del '90, época en la que la consecución de un bien material –puede ser una zapatilla de marca, un celular o, en otro orden, un automóvil alemán de alta gama– fue el objetivo que puso

* Arquitecto y profesor honorario vitalicio de la FADU – Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe. Ha sido el primer decano de esa Facultad y tiene una extensa trayectoria en materia de obras públicas y privadas en la provincia de Santa Fe. Ha escrito más de cuarenta libros referidos al devenir de la arquitectura en el contexto contemporáneo.

en marcha el poder con el ejemplo y sobre el que volcaron sus mayores ímpetus los diarios y la TV. Desde luego, no vacilaron en aprovechar todos los artilugios propagandísticos con el exclusivo fin de aumentar sus ganancias, ignorando olímpicamente que esa actitud arrastraba el más feroz de los «resentimientos», el más cruel de los vicios al que apelaban los sectores postergados para olvidar, para escapar de su inapelable miseria que constituía el duro contraste con la ostentosa y paladina expresión de la riqueza. Fue allí cuando el resentimiento se desbordó: creo ocioso mencionar todas las formas de excesos delincuenciales cometidos en este aciago período de la historia. Me parecería imprudente y falaz dejar de mencionar la droga, los robos incesantes, los abusos contra la moral, los jóvenes consumidos por los «porros», los estupros, la semiprostitución televisiva, el incesto, y omitir todos estos brutales excesos que nos golpean las puertas de nuestras casas para referirnos, exclusivamente, a la vivienda de interés social.

No por ello dejo de reconocer que, como dijera más atrás, la vivienda, la posesión de la tierra es uno de los instrumentos importantes que deben ponerse en práctica para corregir, aunque sea en parte, las desviaciones de la sociedad actual.

Pero será un error atribuirle o asignarle más virtudes que las que realmente tiene o está en condiciones de dar. Es un paso importante, podría decirse gigantesco. Podría compararse con los frágiles botes salvadores de un barco en la borrasca, alejado de las orillas inciertas. Pero no debemos volver a cometer los errores que tuviéramos en las primeras décadas del siglo pasado cuando proclamábamos a viva voz que la arquitectura resolvería todos los problemas, y que, en realidad, los arquitectos éramos los directores de la sociedad. Como vemos, esa esperanza insensata no se verificó en la realidad; el tiempo sirvió para que asumamos nuestro rol y no volvamos a cometer semejante desatino.

«Casas del cambio»

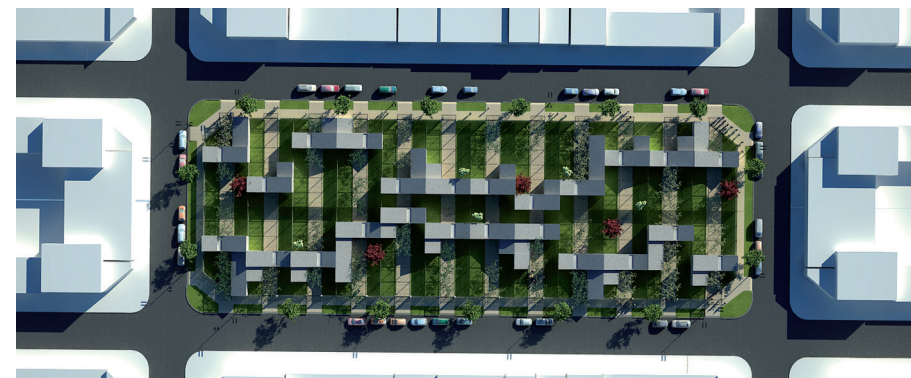
En este marco, estamos trabajando en un Proyecto que denominamos «Casas del cambio». Esta nueva propuesta constituye una experiencia piloto para la construcción de viviendas sociales, ya que plantea una nueva relación entre el Estado, el diseño constructivo y el beneficiario, donde este último podrá participar en el diseño de su propio hogar.

Una sociedad en permanente cambio, que va dejando atrás los antiguos dogmas, tabúes y estructuras rígidas, exige una respuesta acorde con estas nuevas exigencias. La arquitectura debe reconocer estos imperativos y, desde su misma concepción, procurar incorporarlos evitando la trampa del alarde tecnológico, lo asombroso, lo espectacular, lo meramente estético, para volver a pensar la casa del hombre común. En este contexto deben reestudiarse cada uno de los aspectos que intervienen en el proceso de construcción del hábitat, desde la participación del destinatario de la vivienda hasta la relación de cada uno de los espacios que componen su diseño, incluyendo el «afuera» y el «adentro», abandonando la idea de los patios como complemento de la masa proyectual para ubicarlos como parte elaborada conjuntamente con el resto de la vivienda.

La propuesta de las Casas del Cambio cuenta con un elemento protagónico esencial: la participación del usuario desde el acto proyectual primario hasta la definición de continuidad en la vida útil de su vivienda.

Se basa en la participación de los destinatarios de las viviendas en talleres de diseño, en los cuales cada familia puede «idear» una casa acorde a sus usos y costumbres a partir del modelo preestablecido.

Las viviendas tendrán 58,25m² cubiertos y se edificarán con el modelo tradicional de construcción. Cada unidad habitacional tendrá 2 dormitorios, baño, cocina-comedor, escritorio, lavadero exterior, y un espacio polifuncional que tiene la posibilidad de integrarse a una amplia pérgola de ingreso. La propuesta plantea una unidad habitacional basada en elementos arquitectónicos (cubos, pérgolas y esclusas) que posibilitan la fácil adaptación de los ambientes así como la posibilidad de múltiples modificaciones, y futuras ampliaciones con distintas variantes.



CASA DEL CAMBIO | PLANTA



CASA DEL CAMBIO | VISTA AÉREA



CASA DEL CAMBIO | VISTA PEATONAL

Una agenda de trabajo para la Reforma Urbana

Eduardo Reese*

Voy a trabajar una serie de conceptos que no son míos sino que son una síntesis de un conjunto de ideas, de debates y reflexiones a partir de la movilización de diferentes organizaciones intermedias, de base y técnicas, de distintos profesionales y universidades motorizados, especialmente, por la Universidad Nacional de General Sarmiento, alrededor de lo que hemos llamado el Movimiento de la Reforma Urbana. La intención de este movimiento es generar un espacio de reflexión conjunta de manera de poder «poner arriba de la mesa», de movilizar y ser agitadores, de un conjunto de ideas que traten de incidir sobre las distintas políticas públicas, respetando siempre el trabajo que realiza individualmente cada una de las organizaciones con sus diferencias y sus diversidades.

Para nosotros, en nuestra Universidad, el Movimiento es un espacio extraordinario para poder desarrollar nuestras tareas y guarda relación con una pregunta clave: ¿cómo estamos formando a nuestros futuros profesionales y técnicos? Esto es algo que me gustaría destacar, y que está vinculado con la participación de nuestra Universidad en este Movimiento de la Reforma Urbana. Nosotros no entendemos el proceso de enseñanza-aprendizaje y el proceso de investigación de las cuestiones territoriales si no está centrado en el compromiso político en el territorio por parte de cada uno de los investigadores y docentes de nuestra Universidad.

Es ahí, en el compromiso con el territorio, en el aprendizaje de y en el territorio,

* Docente e Investigador del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Arquitecto y especialista en planificación urbana y regional. Ha sido subsecretario de Políticas Socioeconómicas del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, asesor del Consejo de Planificación Urbana de la Ciudad de Buenos Aires y secretario de Planificación de la Municipalidad de Avellaneda. Actualmente es docente de Gestión Urbana II y Taller III del programa de licenciatura en Urbanismo del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, y de distintas maestrías en Desarrollo Urbano de las Facultades de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de las Universidades Nacionales de La Plata, Mar del Plata y Córdoba. Asimismo, es director del Plan de Ordenamiento Territorial de la Cuenca Matanza - Riachuelo en Buenos Aires.

que intentamos romper la lógica perversa del academicismo en la Argentina que forma profesionales tecnócratas basados únicamente en la cantidad de papeles que producen sin evaluar nunca su utilidad social. Esto, paradójicamente, vincula a los mejores investigadores universitarios de la Argentina con los cartoneros. ¿Por qué? Porque ambos se ganan sus salarios por la cantidad de papeles que juntan por semana. El academicismo en Argentina está totalmente divorciado de la realidad, de los procesos territoriales. Por eso, nuestra Universidad está imbricada en la Reforma Urbana, un movimiento que no es unitario en cuanto a sus ideas, ni monolítico en cuanto a sus expectativas, sino que, como dije, es un movimiento amplio, diverso, abierto. En este sentido, nos sentimos construyendo una Universidad al servicio del pueblo.

Voy a intentar hacer una síntesis de esos debates a partir de dos cuestiones básicas. La primera es el planteo del punto de partida del que nacen estas reflexiones y nace, también, el propio movimiento de la Reforma Urbana. Es decir, cuáles son los problemas que hacen que participemos de un movimiento contestatario a las políticas tradicionales. Y la segunda cuestión a tratar es una serie de propuestas a partir de la reflexión del punto anterior: cómo es la constitución de una agenda de trabajo que incida en las cuestiones del hábitat, de la planificación y de la gestión urbana. Vayamos al punto de partida, al análisis de los problemas.

Argentina es uno de los países más urbanizados del mundo, característica que comparte con todo el Cono Sur: el sur de Brasil, Uruguay, Argentina y Chile; casi el 92% de la población vive en centros urbanos. También es una de las regiones con menores tasas de crecimiento vegetativo y de crecimiento demográfico. Pero la Argentina tiene una particularidad respecto de sus vecinos: la alta tasa de urbanización de nuestro país es muy antigua. Éste ya era un país urbano a fines de la década del '30, principio de los años '40, del siglo pasado. Mientras el resto de los países de América tenía una altísima tasa de ruralidad, Argentina, Cuba y Uruguay ya podían ser considerados países urbanos. Por lo tanto, nuestro país no solamente es muy

urbanizado sino que, además, es antiguamente urbanizado. Nosotros vivimos en ciudades casi desde la propia fundación de la modernidad de este país. Lo urbano para los argentinos no es extraño, no es nuevo, no es de las últimas décadas, sino que es una característica constitutiva del proceso de modernización de Argentina. Sin embargo, a pesar de que éste es un país de altísima y muy antigua urbanización, en ningún momento tuvo una política explícita sobre el territorio. Nunca hubo un proyecto discutido y público sobre la constitución y el desarrollo de sus ciudades. Y esto no es casual. Argentina nunca se planteó una política expresa sobre cómo conducir el proceso de desarrollo urbano porque esto significaba regular la propiedad de la tierra y ésta cumplió siempre un papel preponderante en la formación de la riqueza de los sectores dominantes. Pero la tierra no sólo cumplió un rol fundamental para explicar por qué los sectores altos constituyeron y fortalecieron su posición, sino que la tierra fue y es para los sectores medios y de más bajos ingresos la única posibilidad de refugio de sus ahorros, de sus esfuerzos, de sus expectativas, de su capacidad de poder proyectarse en el tiempo. La propiedad inmueble, entonces, cumple en nuestro país un rol muy importante en la formación de la renta individual y familiar. Por eso, para cualquiera de los sectores de la población en Argentina, la discusión sobre la cuestión de la propiedad de la tierra suele ser un tema que genera enormes rispideces y conflictos. Hace un rato, un intendente amigo me contaba que, cuando comenzó a tocar el tema de la especulación de la tierra en su pueblo, mucha gente se molestó y, lamentablemente, no podía ser de otra manera. La nuestra es una cultura fuertemente patrimonialista, heredada de un conjunto de factores, y esto explica por qué un país urbano desde su propia formación nunca tuvo una política urbana expresa.

En ese contexto, veamos cuál ha sido la discusión acerca las competencias en materia de desarrollo territorial. Existe aquí una antigua discusión entre el Estado nacional y los Estados provinciales respecto de quién debe hacerse cargo de esta cuestión. Para las provincias, toda facultad no delegada constitucionalmente a la Nación implica una competencia provincial exclusiva. Por lo tanto, las provincias siempre alegaron que la Nación no podía entrometerse en ninguna cuestión que tuviese que ver con el desarrollo territorial en la medida en que consideraban que ésta era una competencia propia. Más allá de lo erróneo de este argumento, la realidad es que mientras las provincias reivindicaron siempre la competencia exclusiva para dictar sus propias leyes en materia de desarrollo urbano, ninguna lo hizo!

Buenos Aires es la única que cuenta con una normativa integral de desarrollo urbano desde el año 1977, es decir, dictada en plena dictadura militar. Y, recientemente,

la provincia de Mendoza aprobó su Ley de Ordenamiento Territorial, que la verdad celebramos pero también decimos que es absolutamente «lavada»: no creemos que la ley tenga efectos notables porque no afecta los intereses que gobiernan el desarrollo urbano. Es más, no creo que alguien la vaya a cumplir. A excepción de estos ejemplos, ninguna provincia tiene política o ley de desarrollo urbano formalizada que gobierne sus procesos territoriales, que brinde un marco de discusión participativo acerca de cómo se van a poner en marcha los procesos de desarrollo urbano en cada uno de los territorios.

Como mencioné antes, el argumento de la exclusividad de las competencias provinciales es falaz porque el artículo 41 de la nueva Constitución Nacional de 1994 establece que las competencias en materia de ordenamiento ambiental territorial deben ser compartidas entre la Nación y las provincias. Además, como se sabe, todos los países de América Latina con régimen federal, como Brasil y México, tienen leyes de ordenamiento territorial nacional que no solamente no compiten con las provinciales, ni con las municipales, sino que las fortalecen.

¿Qué es lo que ha pasado con este vacío absoluto de políticas explícitas y legislación regulatoria? Lo que pasó es que los municipios han tenido que hacerse cargo en soledad de la política urbana frente a los desarrolladores, a los capitales, a los especuladores, sin ningún respaldo legal, sin ningún respaldo político, asumiendo un conjunto de responsabilidades siempre lindantes con lo «ilegal» y construyendo una especie de parasistema legal a fin de que los intendentes conserven la gobernabilidad. De manera tal que los intendentes parecen ser unos parias en materia de desarrollo territorial y del hábitat. A este respecto, es grave la situación y es nuestra responsabilidad poner en marcha un debate generalizado respecto de estos temas. Por cierto, hay que rescatar que esta provincia cuenta con estrategias territoriales debatidas y ésta es una novedad extraordinariamente auspiciosa para el conjunto de provincias argentinas. Yo creo que hay que aprovechar esta oportunidad para seguir avanzando, ya que existen todavía carencias en materia de legislación que combata la especulación, que ponga el suelo a disposición de los sectores populares, que genere medidas e instrumentos que beneficien un desarrollo urbano equitativo. Ahora bien, ¿cuáles han sido las consecuencias de todo esto y qué cuestiones hemos discutido en el Movimiento de la Reforma Urbana?

En primer lugar, el intenso proceso de especulación del suelo en el crecimiento urbano. Nuestras ciudades se formaron a través de un profundo proceso de especulación del suelo y en cualquiera de ellas es posible observar una imagen común: enormes paños de tierras vacantes, en especulación o «en engorde», como se dice

en otros países. Enormes paños de tierra de periferias con ganado pastando y luz de mercurio y cientos de miles de familias sin viviendas, habitando como pueden en los bordes de los ríos o en los peores lugares.

Esta realidad, la de la ciudad que crece a los saltos, que crece dejando grandes paños de tierra vacante al interior, lo que hace es reproducir la lógica del capital, totalmente perversa, que expulsa a los pobres cada vez más lejos, a los peores lugares. Mientras tanto, la tierra al interior de la ciudad se valoriza por el esfuerzo del conjunto de la sociedad, por el esfuerzo de la municipalidad, del gobierno provincial, del nacional, con la inversión en infraestructura, en puentes, en hospitales, etc. En ese proceso, unos señores que no tienen ningún tipo de castigo, ni tributario ni de otro tipo, sólo compran grandes predios y esperan.

Ésa ha sido la práctica. Nuestras ciudades son carísimas en este sentido. No hay municipio que pueda sostener un desarrollo urbano y de hábitat semejante porque este proceso especulativo de llevar la ciudad cada vez más lejos, más afuera, obliga a la realización de más redes de infraestructura que nadie puede pagar, a la extensión de la red de transporte que nadie puede subsidiar, una extensión del sistema de recolección de residuos que no puede ser financiando, etc. Este sistema, que es absolutamente perverso, crea una segunda condición: no solamente produce un intenso desplazamiento de los sectores populares a los peores lugares sino que, además, lleva a la quiebra a cualquier política de financiamiento público en la medida que todos los recursos drenan a favor de los especuladores que siguen teniendo la tierra vacante sin castigo en medio de las ciudades. Por lo tanto no hay ninguna posibilidad de poder subsanar esta situación solamente por el lado del aumento de los recursos públicos ya que seguirán favoreciendo la especulación.

Al observar una publicidad callejera de un loteo, podemos notar cómo opera el loteador. Primero compra paños de tierra y luego espera. Aguarda a que la municipalidad le pavimente las avenidas, a que el Instituto de Vivienda le lleve la infraestructura al borde de sus terrenos, a que el Estado provincial construya la escuela, el centro de salud, el club, la guardería, etc. Es decir, el conjunto de la sociedad valoriza esos terrenos y nadie considera que esta actitud especulativa sea una actitud negativa ni condenable.

Pero esto es doblemente perjudicial porque, si la municipalidad tuviera que comprar terrenos para hacer viviendas, por ejemplo del Plan Federal, se los va a tener que comprar a este loteador al precio que el propio sector público se los valorizó en el tiempo. ¡No hay un actor en el mercado que le valore la tierra a otro y luego se la compre! No hay sistema que tenga capacidad para financiar ese proceso.

La segunda cuestión es consecuencia de lo anterior: ciudades cada vez más fragmentadas. Si uno mira el conjunto de las ciudades en América Latina, la ciudad argentina era una ciudad, y lo sigue siendo en gran parte todavía, bastante democrática y heterogénea. Los procesos de los años '70 y, en particular los de los '90, implicaron un cambio del patrón de segregación. Es decir, antes de los '70 se daba una suerte de macro segregación más o menos distinguible y más o menos determinable. Hoy, el patrón de segregación es muchísimo más fragmentado en el territorio, muchísimo más próximo espacialmente, pero muchísimo más lejano en términos de las posibilidades de acceso a la ciudad, y eso sucede en el momento en que los sectores de más altos ingresos deciden que también su lugar de vida es la periferia porque la periferia era el lugar básicamente de los pobres. Y cuando los ricos deciden que la periferia también va a ser su lugar de residencia, lo que hacen es disputarles, y ganarles, el lugar tradicional. Con lo cual, cuando se mira el modelo de fragmentación en nuestras ciudades, van a encontrar una mayor cercanía física y una total ruptura en términos de las posibilidades de acceso a las oportunidades de los procesos de desarrollo urbano. La tercera consecuencia ha sido el aumento de los precios del suelo. Esto ha sido producto de los procesos de segregación y de especulación que comenté anteriormente, promovidos, sobre todo, en los últimos cinco o seis años, por el crecimiento importantísimo de la economía nacional. Esto ha hecho que los precios del suelo, como demanda derivada de otras, como la vivienda, la industria o el comercio, creciera libremente sin que ningún actor institucional ejerciera ningún tipo de regulación. La tierra es la única mercancía que se comercializa en el mercado que en el año 2005 ya había recuperado y sobrepasado sus precios en dólares anteriores a la devaluación de 2002. Es decir, en 2005 los terrenos ya valían en dólares igual que lo que valían antes de 2001.

Esto explica por qué a pesar de seis años de crecimiento importante de la economía, de reducción importante de los niveles de pobreza (más allá de que esta situación pudo haber tenido algún reajuste en los últimos meses), de crecimiento importante del empleo y por lo tanto de la baja del desempleo, es decir, a pesar de la mejora sustantiva que han tenido los indicadores sociales de este país de los últimos años, los índices de informalidad se mantuvieron igual que en los '90. Esto es, una persona pudo haber salido de la pobreza, pudo conseguir un empleo, su hijo pudo haberse insertado en el mercado laboral, pero jamás va a poder comprar un lote. Prácticamente toda la clase media argentina, hoy, al igual que sus hijos, no puede acceder al mercado formal del suelo.

Esto tiene que quedar absolutamente claro.

Si el pan aumenta, si la manteca aumenta, si la carne aumenta en toda la sociedad se produce un gran debate, y esto está muy bien. Pero nadie discute si la tierra aumenta. Es más, para muchísimos intendentes, que la tierra aumente de precio es un síntoma de crecimiento porque parece que «llegó» el desarrollo al pueblo. Es sin duda un disparate. Cada peso que aumenta el suelo supone que cientos y miles de familias queden afuera del mercado formal. Cada alza especulativa del precio del suelo supone que miles y miles de familias se queden afuera de cualquier posibilidad de acceder a su terreno.

La cuarta consecuencia es que tenemos ciudades caras y sin infraestructura. Como ya mencioné, es imposible seguir el proceso de extensión especulativo de la ciudad con la inversión en infraestructura que necesita. Por esto, el suelo en nuestras ciudades es más caro porque el suelo equipado es escaso y, como todos saben, todo producto escaso en el mercado es más caro que cualquier otro. De tal forma, si el suelo equipado con cloacas, con agua, con transporte, es escaso y caro, queda para los sectores más relegados la muy difícil tarea de ver cómo se acomodan en el resto de la ciudad subequipada. Esto ha significado un aumento extraordinariamente considerable de la disputa por un lugar donde vivir.

La quinta consecuencia, entonces, es esta última: la disputa por donde vivir y, con ello, el aumento de los conflictos y de los desalojos. Cualquiera de las organizaciones sociales aquí presentes podría dar fe de esto. Parece que la única manera que tenemos de resolver el problema del hábitat es a través de la policía y los gases. Ése parece ser el único modo que entendemos que existe para resolver un problema que es absolutamente crucial, que cada vez afecta a más gente, a más familias y cuya solución no está, obviamente, con la policía.

Al observar la situación del Gran Buenos Aires, el déficit en el conurbano representa, más o menos, el 40% del total nacional. Acá hay un tema que me parece muy importante para explicar estos elementos que vengo planteando como punto de partida de la problemática del hábitat en la Argentina: la persistente informalidad de los mercados del suelo es, al mismo tiempo, causa y efecto de la pobreza. Nosotros creemos que la pobreza explica la informalidad pero además que es la alta tasa de informalidad la que no deja caer la pobreza. Hay una situación de círculo vicioso de elementos vinculados.

Una tesis que nosotros sostenemos con vigor es que buena parte de la exclusión del mercado formal y buena parte del comportamiento especulativo del mercado tiene que ver con las políticas urbanas que implementamos. Políticas urbanas que son

absolutamente copiadas de modelos de los países centrales que no tienen ninguna relación con los procesos de urbanización de nuestro país. Y acá hay un aspecto central porque la política urbana es la causante de la informalidad pero luego, le reclama a la política de vivienda que no puede solucionar el problema habitacional. ¿Por qué? Porque la política de vivienda (desvinculada de la política urbana y de la gestión del suelo) tiene que dar respuesta en soledad a los desastres que cometemos todos los días en materia de política urbana.

Esto también tiene una explicación clara en la medida que la política urbana está basada en un conjunto de parámetros incumplibles para el 80% de la sociedad y por lo tanto es una política urbana elitista. ¿Cuántas veces hemos repetido que el 70% o el 80% de nuestras ciudades son ilegales? Si el 70% o el 80% de nuestras ciudades son ilegales, ¿la culpa es de la gente o de las normas urbanas? Claramente es de las normas urbanas.

Si nadie puede cumplir, la culpa no es de la gente, la culpa es de los que hacemos normas urbanísticas centradas en un paradigma elitista y en un conjunto de parámetros vinculados al proceso de producción de ciudad de los países centrales que están absolutamente disociados de la manera en que se produce ciudad acá. La lógica de producción en los países centrales es: primero urbanizo y después ocupo. La lógica en nuestras ciudades es: primero ocupo, después urbanizo. Con lo cual, si la lógica de producción de ciudades es completamente distinta a la de los países centrales, no podemos aplicar normas urbanísticas, planes urbanos, categorías de análisis, etc., de los países desarrollados que tienen un proceso de producción, como acabo de decir, totalmente diferente.

Insisto, la principal explicación de la exclusión del mercado formal, y por ende del aumento de la informalidad, está centrada en las inadecuadas políticas urbanas que ponemos en marcha. Inapropiadas, no solamente desde el punto de vista de la lógica desde la cual construimos esas políticas urbanas sino también del «vacío» de políticas, vacío que, por cierto, no es casual. Vacío, que, como ya he dicho, las provincias se han encargado de hacer en todo el territorio, reclamando una competencia exclusiva que jamás ejercieron.

Por último, me gustaría compartir unos datos que expresan claramente el volumen de la informalidad: solamente en la Región Metropolitana de Buenos Aires, aproximadamente 1.300.000 habitantes viven en la informalidad. A su vez, en Córdoba, la segunda ciudad del sistema urbano de la Argentina, habitan 1.200.000 personas. Esto quiere decir que los pobres de la Región Metropolitana de Buenos Aires for-

marían la segunda ciudad del país. Es importante visualizar estas cifras para que nos formemos una idea de la escala, de la magnitud del problema a enfrentar en el principal centro urbano de la Argentina.

Vayamos ahora al análisis de las propuestas.

En primer lugar, cuatro cuestiones muy breves respecto de las propuestas y que, insisto, no intentan reflejar unitariamente las posiciones de los compañeros de la Reforma Urbana sino sintetizar qué ejes se están debatiendo, como me requirieron los organizadores de este Seminario.

La primera es la necesidad de la constitución de un nuevo orden jurídico respecto de la propiedad y la gestión del suelo. La segunda es que una política urbana equitativa se basa en la captura y redistribución de la valorización del suelo urbano y en el castigo a los terrenos vacantes especulativos. La tercera tiene que ver con la facilitación de los procesos de regularización urbana y la cuestión de la reforma de las leyes de expropiación. Y la última propuesta es la gestión democrática de la ciudad. Comencemos con la primera propuesta: la constitución de un nuevo orden jurídico y urbanístico respecto de la propiedad y de la gestión del suelo.

Muchas de las cuestiones relacionadas con la gestión del suelo ya se han hablado en la jornada de hoy y no las voy a repetir. Para nosotros, el principio del desarrollo sostenible, el principio de subordinación al interés público, la cuestión de la función social de la propiedad (que se planteaba esta mañana), el principio de participación ciudadana y control social y el principio de información pública son los cuatro elementos constitutivos fundamentales de cualquier política urbana. El derecho a la ciudad es obviamente una cuestión inicial en cualquier debate de este tipo, y compartimos con los compañeros y compañeras de esta mañana la urgencia de que discutamos a fondo esto para convertir este conjunto de principios en cuestiones operacionales, porque si no terminan quedando en un eslogan. ¿El derecho a la ciudad es el derecho a todo? Si es el derecho a todo, el peligro es que termine siendo el derecho a nada y, por eso, creo que todavía tenemos mucho que seguir discutiendo. Más temprano se planteaba también la necesidad de operacionalizar estos conceptos, estos avances en la reflexión conceptual para que no se transformen en una frase vacía.

Por otro lado, resulta muy importante profundizar estos debates para dejar definitivamente superado el derecho a la vivienda. Chile, en ese sentido, es un ejemplo, del cual aprender, es un país que cumplió a rajatabla con su precepto constitucional del derecho individual a la vivienda y existen muy pocas familias sin acceso a ella.

Ahora bien, al observar la ciudad, percibimos la política que el Banco Mundial y que el Fondo Monetario Internacional alabaron en toda América Latina, y que quieren que nosotros también llevemos a cabo: una política de vivienda sin ciudad que generó guetos de pobres aislados donde hoy se concentran los mayores conflictos sociourbanos del país. Y si no, lean las críticas en los trabajos de Alfredo Rodríguez, de Pancho Sabatini, etc., para desentrañar lo que es una política de mercado de la vivienda social, para desentrañar la verdadera raíz, los verdaderos problemas, los verdaderos conflictos detrás de lo que es una política de vivienda supuestamente exitosa. ¿La chilena es una política de vivienda exitosa? Éste es el problema. Hay que discutir ese mensaje que nos llega de que hay que imitar el caso chileno sobre lo que hay que hacer en la política de vivienda.

A partir de la noción del derecho a la ciudad se rechaza esta solución como respuesta posible. Es decir, la discusión profunda del derecho a la ciudad nos lleva a plantearnos una cuestión superadora respecto del cumplimiento del derecho a la vivienda individual, que no es más que una nueva trampa discursiva de los organismos internacionales de crédito.

En este contexto, para nosotros, en Argentina, la noción de la función social de la propiedad es algo que me parece fundamental volver a plantear. Debemos renovar esta discusión en cuanto a los principios en los cuales se basa una política pública de hábitat: si se basa en la sumatoria de derechos individuales de los propietarios o en el derecho colectivo de construir una ciudad. La ciudad no es la suma de propietarios individuales, y esto es una cuestión que hay que romper de raíz para poder superar las políticas urbanas en las que estamos metidos: la política urbana de lote a lote, la política urbana impuesta por la propiedad individual.

Por eso hay que comprender que el derecho de construcción está absolutamente disociado del derecho de propiedad. Que yo sea propietario no quiere decir que pueda construir y menos que pueda construir cualquier cosa. Esto ya está consagrado en todo el mundo: nosotros atrasamos 150 años en esta discusión.

Y no lo estoy diciendo a partir de la referencia a los países centrales, lo estoy diciendo a partir de lo que está sucediendo en muchos de los países de América Latina. Hoy alguien mostraba la legislación brasilera y la legislación colombiana, especialmente la Ley 381 de Colombia. No estoy poniendo el ejemplo de Francia o de los países desarrollados; estoy poniendo ejemplos de debates avanzados, de legislaciones y de propuestas avanzadas en América Latina en las que la preeminencia del interés colectivo sobre el interés individual supusieron cambiar la antigua noción

de que el derecho a la propiedad es un derecho absoluto. El derecho a la propiedad se convierte en derecho pleno recién cuando el propietario cumple un conjunto de deberes para con la sociedad. Ahora bien, lo interesante es que este país ya tuvo, además consagrado constitucionalmente, la función social de la propiedad en el artículo 48 de la Constitución Nacional de 1949. Este artículo decía que «la propiedad privada tiene una función social y en consecuencia estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común». Esta conquista social desapareció en la reforma constitucional de 1956 y no reapareció en la reforma de la Constitución de 1994. El resto de los derechos sociales que se incorporaron en 1949 y que se nucleaban en el artículo 14 bis de la vieja Constitución se mantuvieron y éste no. ¿Será casual que el único derecho social que nunca volvió a aparecer en nuestra Constitución sea el de la función social de la propiedad? Yo creo que no es casual, claramente no lo es.

Nuestros compañeros abogados nos dicen que en la redacción de la Constitución Nacional de 1994 alguien «no se dio cuenta» y que en el momento en que pusieron a los convenios internacionales en el mismo estatus constitucional que el articulado de la constitución reimplantaron la función social de la propiedad. Esto es así porque entre los tratados internacionales que Argentina ha firmado está el de la Convención Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, que en su artículo 21 consagra la función social de la propiedad.

Ahora veamos qué pasa en las constituciones provinciales, no sólo en las viejas sino en las nuevas: la función social de la propiedad aparece reiteradamente y esto es muy interesante.

Por ejemplo, el artículo 62 de la nueva Constitución Provincial de Corrientes, dice: «la utilización del suelo no puede afectar el interés general» y «el cumplimiento de los fines de la actividad urbanística mediante la intervención en el mercado de tierras es patrimonio del Estado». Plantea la intervención del gobierno provincial en el mercado de tierra. Este es un punto fuerte. De acá a que esta cuestión se haga realidad es otro cantar, pero por lo menos nos da la base para discutir esto, nos abre una puerta extraordinariamente importante.

Al observar la Constitución Provincial de Chubut, encontramos que en su artículo 20 dice: «la propiedad privada es inviolable. Tiene también una función social y está sometida a las obligaciones que establece la ley con fines de bien común». A su vez, la Constitución de la provincia de Córdoba expresa que una de las políticas que tiene el gobierno es «usar racionalmente el suelo y preservar la calidad de vida, de acuerdo con el interés general», es decir, de nuevo la función social por encima de

la individual. Luego dice que debe ser política pública «impedir la especulación». Lo dice en la Constitución.

Como ven, hay un campo enorme para discutir el tema de la función social de la propiedad en la legislación de cada una de nuestras provincias. Sin embargo, esta cuestión no aparece en la Constitución de Santa Fe, mientras que el caso de Buenos Aires es muy interesante porque el artículo 31 de la nueva Constitución dice: «la propiedad es inviolable, ningún habitante de la provincia puede ser privado de ella si no es en virtud de la sentencia fundada. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada». Eso es del año 1994. Ahora miremos que la Constitución Provincial del 1949, en su artículo 30, decía: «la propiedad privada tiene una función social y en consecuencia estará sometida a las obligaciones que la ley establezca con fines de bien común»; es decir que en la Provincia de Buenos Aires involucramos cincuenta años. Pasamos de la conquista de un derecho colectivo y social a una concepción de la propiedad, 50 años después, completamente superada.

Pero vayamos a la cuestión de los procesos de producción social del hábitat. En parte, anteriormente, hablamos de esta cuestión y de su relación con las políticas urbanísticas que aplicamos. Repito, entonces: la causante de una gran parte de la informalidad en nuestras ciudades, proviene de la lógica de no entender cómo se despliega y cuales son los componentes de este proceso social de producción de la ciudad. Y su consecuencia, entonces, es condenar a la mayoría de la población con normas y con códigos urbanísticos que nadie puede cumplir.

Vamos a la segunda propuesta, que es la captura de la valorización del suelo urbano y el castigo a los terrenos vacantes especulativos. En el Movimiento de la Reforma Urbana hay una enorme cantidad de propuestas respecto de la discusión y de la implementación de instrumentos de captura y redistribución de la renta urbana. Si la renta urbana es producida socialmente, por lo menos una parte de esa renta tiene que volver para ser redistribuida en los sectores de menores ingresos y, con ello, poder construir políticas sociales y de hábitat con transparencia a partir de la valorización del suelo.

En esta cuestión hay un elemento central que es la utilización del impuesto inmobiliario como herramienta de política pública. El impuesto inmobiliario es el impuesto más importante para una política urbana si se lo utiliza no solamente con un criterio fiscalista sino con un criterio redistributivo. Es uno de los instrumentos más importantes de redistribución que tienen las provincias. La provincia de Buenos Aires es un ejemplo notable en este sentido: tiene en su ley fiscal, un artículo

dedicado al impuesto al baldío vacante, al baldío especulativo. Entonces, ¿saben de cuánto es el impuesto al baldío especulativo? Es el doce por mil de la valuación fiscal que, como ustedes saben, es mucho menor a la valuación real. Además, como les pareció muy alto el impuesto, redujeron al 60% la valuación fiscal: o sea, es el doce por mil de cero. ¡Ese impuesto da cero!, con lo cual en este país es facilísimo especular porque el especulador hace una cuenta muy sencilla. Dice: yo compro estos paños de tierra en la periferia y espero, ¿cuál es la tasa de valorización de mi terreno anual? Es el 1% anual. Y entonces, ¿cuánto es el impuesto inmobiliario? Vamos a suponer que es el de la Provincia de Buenos Aires, es decir del doce por mil; entonces, obviamente, me conviene especular. Si mi tierra crece al 1% anual pero el gobierno me cobra el doce por mil, evidentemente que me conviene esperar. No tengo ningún castigo para la especulación, al contrario. Es decir, tenemos todo un sistema tributario absolutamente perverso y regresivo, como el IVA, por ejemplo. Ese mismo impuesto, el 21% de IVA, lo pagan los sectores de más altos ingresos al igual que los más pobres, mientras que la especulación está premiada. En este sentido, es un sistema de perversión que hay que cambiar con debate y con lucha.

Con respecto a la movilización de los inmuebles vacantes, los compañeros de la Comisión de Tierras lo saben muy bien. Por ejemplo, en un estudio que hicimos para la Cuenca del Matanza - Riachuelo hace un tiempo atrás, demostramos que solamente en diez terrenos vacantes especulativos que allí existen se podía alojar a la mitad del crecimiento de la población de la cuenca de los próximos diez años. Esto es para que ustedes se den una idea del efecto perverso de la especulación.

Un ejemplo: el terreno de la vieja fábrica de Jabón Federal, que cerró hace treinta años. Tenemos un gran predio vacante en medio de un área urbanizada. Con infraestructura, la Autopista General Paz por adelante, y no sucede absolutamente nada desde hace treinta años. Hace tres décadas que el propietario sigue «sentado arriba de la tierra» y nadie le dice nada.

Vamos ahora a otro ejemplo, relacionado con la movilización del suelo público. El predio de 600 hectáreas del viejo aeropuerto de Morón, emplazado estratégicamente en la región metropolitana de Buenos Aires, en uno de los lugares más pobres, como Morón sur y Castelar sur. Este aeropuerto cerró hace treinta años. ¿Saben qué hizo la Aeronáutica en esas 600 hectáreas en 30 años? Una cancha de golf de diez hectáreas, eso es lo que ha hecho.

Por último, nos queda plantear los instrumentos necesarios para la gestión democrática de la ciudad. Éste es un punto que ustedes conocen bien: la movilización del suelo, la implementación de castigos impositivos al baldío vacante, la definición de

normas y proyectos urbanos no pueden hacerse sin debate, sin control social, sin actores sociales que se apropien de esa política.

En síntesis, esto es lo que ha querido plantear el Movimiento con sus más y sus menos, con sus avances y sus lentitudes: discutir un nuevo orden jurídico, un nuevo orden urbanístico respecto de cómo se construyen las ciudades en nuestro país.

¿Por qué? Porque no podemos seguir repitiendo lo que nos enseñan los tecnócratas: que nuestras ciudades están en este estado porque lo que falta es planeamiento. ¡Por favor, no digamos más eso! En nuestras ciudades ha habido y sigue habiendo planeamiento urbano. Lo que pasa es que es un planeamiento elitista y, como dijimos antes, dirigido sólo al 20 o 30%. Es decir, un urbanismo basado en reproducir las reglas de un mercado inmobiliario excluyente de la mayoría de la población.

La quintaesencia de ese urbanismo elitista es justamente el proyecto que muchos intendentes de nuestro país quieren tener: Puerto Madero. Un urbanismo donde la política pública está puesta al servicio de los sectores de más alta renta y es la herramienta que garantiza la exclusión del resto de la sociedad.

Y si no, veamos este título «Otro país. Puerto Madero. Tan lejos, tan cerca». El título, como podrán ver, no es de una revista contestataria sino de una publicación semanal complaciente dirigida a los sectores medios. Esto de que Puerto Madero es «otro país» y que está tan lejos y tan cerca a la vez, no lo están diciendo los «temidos» sectores de la «ultra izquierda»; lo está diciendo la revista que representa más o menos el pensamiento de la burguesía de este país.

Efectivamente, Puerto Madero es «otro país» consolidado por una política urbana pública: la mejor tierra argentina puesta al servicio de los especuladores y de los sectores más concentrados donde hoy cada metro cuadrado construido no vale menos de 4.000 dólares. Para esto la política pública «funciona» eficientemente. Para esto hay una corporación estatal: un organismo público destinado a cortarles el pasto a los ricos. Para esto hay política pública, para esto hay urbanismo. Éste es el tipo de urbanismo elitista que debemos desterrar.

Y la famosa pretensión de que Puerto Madero iba a crear la nueva postal de Buenos Aires efectivamente se cumplió. Veán, ésta es la nueva postal: Alan Faena posando con los antiguos *docks* reciclados y los nuevos edificios torre de fondo.

Lamentablemente, ésa es la postal del urbanismo y de una política pública «eficiente» en nuestro país.

Políticas habitacionales en Brasil

Pablo Benetti *

En primer lugar quisiera aclarar que en mis inicios trabajé en el Servicio Público de Vivienda (SPV) de Rosario. Aquel lugar era hace varias décadas, más que nada, un club de pensamiento alternativo, era una idea de la construcción diferente, enfrentada de hecho en ese momento a intereses muy poderosos. Cuando me fui de Argentina dije: nunca más en mi vida voy a hacer algo con el tema habitacional y mucho menos con *favelas*. Pero la vida nos ofrece algunas sorpresas. Y una de las sorpresas que me reservó fue, en 1995, un concurso público en Brasil, que era un concurso sobre metodologías para intervenir en *favelas*. Fue un concurso extremadamente interesante, porque en lugar de ser un concurso de proyectos, fue un concurso de ideas, de conceptos, de pensar la ciudad, pensar cómo estas poblaciones edificadas encontraron su lugar en las metrópolis y de qué manera una política urbana podría tener una intervención positiva en este contexto.

Gané el concurso, y a partir del año 1995 he vuelto con la política habitacional en Brasil. En este momento soy miembro del Consejo de Política Urbana de la Municipalidad de Rio de Janeiro. También ahora empiezo a trabajar en la elaboración del Plan Municipal de Vivienda, que es una escala local que remite a un plan nacional, y está orientado fundamentalmente a la cuestión de financiamiento. En Brasil, el Plan Nacional de Vivienda creó varios escenarios de recursos fuertes, de deman-

* Arquitecto, Universidad Nacional de Rosario. Master en Planejamento Urbano, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Ph.D. en Estructuras Ambientales Urbanas, Universidade de São Paulo (Brasil). Profesor de la Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, en el área de proyectos y en el posgrado en Urbanismo, disciplina Violencia, Forma y proyecto urbano, facultad de la que también ha sido Director.

Desde 2008 desarrolla trabajos de recualificación urbana, habitacion, escuelas y hospitales en Cabinda Angola y es Presidente del Comitê Técnico do Plano Diretor UFRJ 2020, responsable por el proyecto de ampliación de la Universidad hasta 2020.

Ganador de diversos concursos públicos de proyectos urbanos y de urbanización en Brasil.

Ha sido miembro del estudio privado Fabrica Arquitetura Ltda., Rio de Janeiro.

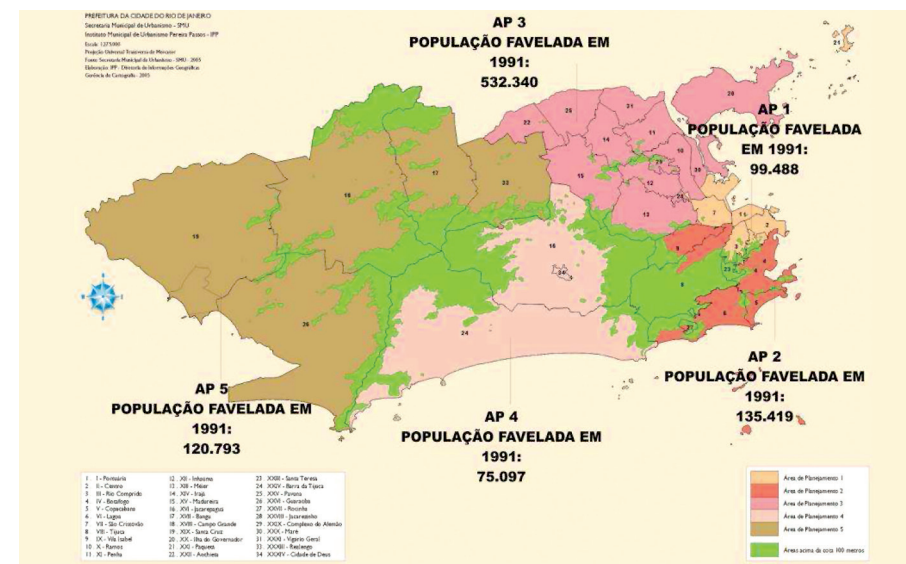
Ha trabajado en el Servicio Público de la Vivienda de la Municipalidad de Rosario.

das nacionales y de cómo atenderlos; y este plan nacional tiene un detalle en cada municipio.

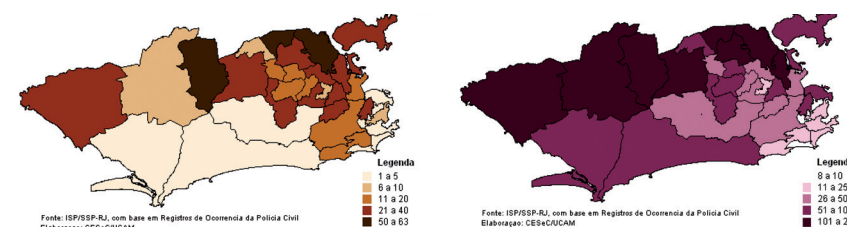
Es importante ese Plan Municipal de Vivienda porque sin éste, aprobado por los consejos representativos, no se tiene acceso a ningún recurso federal, a ningún recurso para el financiamiento de vivienda. Estamos ante un fenómeno extremadamente curioso de recuperación enorme en los centros más dinámicos de la economía y, en el otro extremo, de *favelización*. Ese déficit cuantitativo supone producir domicilios que superen aquellos que no tienen las condiciones básicas de vivienda. El déficit habitacional está concentrado en la forma de cohabitación, en compartir una vivienda dividida y con la mejoría de unidades con diversas carencias de infraestructura. Esta demanda habitacional debe ser colocada de acuerdo con la oferta de área, con las edificaciones desocupadas y sustituibles, fundamentalmente mirando lo que llamamos vacíos urbanos; y esta demanda y esta oferta de área deben estar precedidas por una reflexión sobre la relación entre la política habitacional y la ciudad, y el papel de la estructuración y la ocupación urbana. Es, fundamentalmente, pensar de qué manera es posible producir calidad urbana produciendo vivienda. Eso significa pensar muy bien en qué locales se construye, cómo se construye lo que se construye, para quién se construye, quién es el sujeto de esta política. Ese es uno de los problemas más serios de esta política habitacional. Se suele pensar que el hombre es universal, por lo tanto, las construcciones son absolutamente erróneas. Pero sabemos que el hombre no es universal sino específico por sus hábitos, por sus intereses. Entonces, producir vivienda para el hombre universal es producir vivienda para nadie. Se ofrecerá lo mismo a los destinatarios. Este déficit está improvisado, es de mala calidad. Cuando el alquiler compromete más del 30% del ingreso familiar, ello forma parte de ese déficit cualitativo. El déficit cualitativo es que la vivienda es muy precaria, tanto desde el punto de vista del propio tamaño y de la salubridad como de la ausencia de conexión urbana. La mayor parte de nuestro déficit habitacional está concentrada en las *favelas* de tres salarios mínimos. Para esta camada de ingresos, la idea

es trabajar con un subsidio total. Los salarios mínimos trabajarán con un subsidio especial, y así con los salarios mínimos de financiamiento habitacional común. Este financiamiento es muy común en Brasil, existe desde hace mucho tiempo. Esto es muy delicado porque es un equilibrio inestable. Uno tiene que ofrecer una vivienda (la cual no es sólo el problema habitacional del individuo) que sea muy buena, en el sentido de que le guste y se quede con ella y que no sea tentadora para que no la venda y se vaya a hacer una vivienda en una favela veinte metros más adelante. Entonces, es un equilibrio muy delicado y ahí es fundamental que la inversión para este tipo de ingresos se adecue mucho más en el proceso; o sea, trabajar con una demanda de cooperativas habitacionales, trabajar con organizaciones populares, con las personas construyendo, no para abaratar el costo de la vivienda, sino para que el pensamiento sea el compromiso de esa población por esta vivienda y evitar así, que esa construcción sea ofrecida y sea la favela del mañana. Esta franja de tres salarios mínimos tiene una relación con el trabajo extremadamente informal: hoy tienen y mañana no tienen, son vendedores ambulantes, ese tipo de categoría sin empleo fijo. En ese sentido, ganar una casa por un valor razonable es casi como una utopía. Hay que tratar de hacer que el proceso de esta política habitacional, tan cuidadosa y tan delicada, no genere que la gente se sienta tentada a venderla.

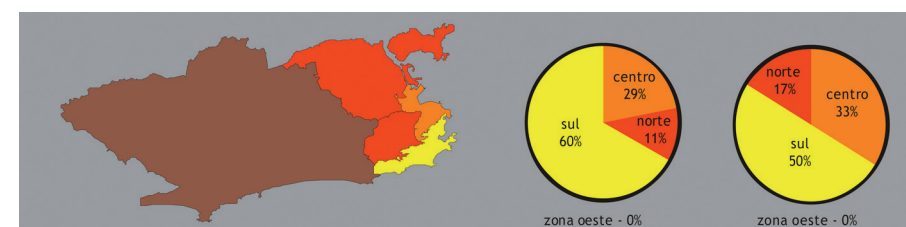
En Rio de Janeiro, el déficit estimado es de 277 mil viviendas. Hay una tasa de crecimiento poblacional relativamente deprimida, el incremento es muy pequeño. Si se considerase la totalidad de la demanda sería menos que 1% al año; en realidad es mucho menos que eso, porque la camada que más crece sin demanda de vivienda es la camada socialmente más pobre. Entonces, al cabo de los años este valor, más o menos, permanece igual. Esa demanda de déficit habitacional está dividida de la siguiente manera: 3,5% de viviendas improvisadas, la absoluta mayoría con familias convivientes, lo que implica casas en las cuales viven, bajo un mismo techo, personas en locales mínimos. Eso es terrible porque es imposible dormir, estudiar, hay imposibilidad de todo. Éste es nuestro mayor déficit. Se trata del 4% que está concentrado en el déficit habitacional en viviendas cómodas. Son domicilios alquilados: se alquila un dormitorio y muchas veces son casas muy precarias, con chapa adelante, muy rústicas. Aquí, la mayor porción de ese déficit está concentrada en las *favelas* de Rio de Janeiro. Entonces la idea del plano municipal de vivienda es enfrentar esta situación con políticas nuevas, con políticas de estabilización. Todo esto significa pensar en que las personas pueden tener una opción de una vivienda mejor y para esa opción hay que tener ofertas de ese tipo. Ése es el punto de la demanda.



ÁREAS DE PLANEAMIENTO, REGIONES ADMINISTRATIVAS Y ÁREAS POR SOBRE COTA 100M - 2005.



CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA DE LA VIOLENCIA | CIVILES MUERTOS EN MANOS DE LA POLICÍA (2006) - VÍCTIMAS DE HOMICIDIOS (2006).



MUNICIPIO DE RIO DE JANEIRO | EQUIPAMENTOS MUNICIPALES: TEATROS - CENTROS CULTURALES.

El otro punto es el de la oferta. En este momento estamos concentrados en descubrir los vacíos en áreas anexadas. Muchas veces son vacíos, terrenos a la espera de valorización inmobiliaria; hoy los estamos incorporando por primera vez al plan. En la municipalidad de Rio de Janeiro se están incorporando todos los mecanismos para ver los terrenos especulativos que serán colocados en el mercado. Ese mecanismo, por ejemplo, es un aumento de los impuestos para el lote que está vacío esperando valorización, cuando esos lotes no son ocupados desde hace tiempo. Esos instrumentos legales y reglamentaciones están concentrados en las áreas urbanas, fundamentalmente, en promotoras inmobiliarias y en lotes urbanos que están vacíos pero son patrimonio ciudadano. Para cada uno de estos stocks de terreno libre hay una política determinada para los lotes urbanos vacíos. Y en los terrenos puramente especulativos trabajar en nombre de la ley, tratando de que los mismos pasen a ser parte del stock disponible para agentes inmobiliarios. Naturalmente, el stock de tierras públicas, de vacíos urbanos donde pensamos implementar el plan municipal de vivienda, son las áreas públicas e institucionales. Rio de Janeiro tiene enormes stocks del capital nacional y de tierras federales e inclusive municipales que son verdaderos vacíos urbanos.

Gran parte de las áreas privadas, al contrario de lo que se puede suponer, no son vacíos. Muchos de esos vacíos privados son fruto de un proceso de desindustrialización, de procesos de movilización urbana donde la ciudad se desarrolla y va dejando áreas que por su tamaño impiden una instalación fabril y que quedan como residuos del propio desarrollo urbano. La idea es que estos vacíos urbanos se vayan territorializando; ahora, estamos en ese trabajo extenso, identificando terrenos potenciales. También estamos trabajando en un detalle de esos vacíos urbanos, asociándolos a la situación actual de la población favelada, sobre todo la AP3, que es una de las áreas más calientes. El objetivo es intervenir en ella. En la zona AP3 es donde se están concentrando los esfuerzos. Se está intentando hacerlo por dos vías, por medio de los expresos urbanos en áreas servidas por metros de superficie, y por medio de todos los corredores de tráfico importantes de la ciudad. Es un área de enorme accesibilidad en donde se concentra el 54% de las *favelas*, o sea, el 54% del déficit habitacional. Esta área, en los '60 y '70 era la frontera del área industrial. Son grandes terrenos industriales que hoy están desocupados porque quedaron obsoletos en función de la modificación del proceso de desarrollo industrial. La estrategia es aprovechar estas áreas ya que su dimensión permite operaciones urbanas para hacer desarrollos completos con el aporte del Estado. En cierto sentido, son dos las líneas fundamentales que están orientando nuestro Plan Nacional de Vivienda. La primera son los Programas

Áreas de Planeamiento (AP) por clases sociales predominantes	Población Total		Población en Favelas		B/A (%)
	N (A)	%	N (B)	%	
Rio de Janeiro	5.857.904	100,00	1.092.476	100,00	18,65
AP 1 - Clase media baja Área central histórica y de negocios	268.280	4,58	76.787	7,03	28,62
AP 2 - Clase alta y media alta Litoraleña próxima al centro	997.478	17,03	146.538	13,41	14,69
AP 3 - Clases media y baja Periferia inmediata	2.353.590	40,18	544.737	49,86	23,14
AP 4 - Clases alta y media alta Expansión de la zona noble	682.051	11,64	144.394	13,22	21,17
AP 5 - Clase baja Periferia distante	1.556.505	26,57	180.020	16,48	11,57

CIUDAD DE RIO DE JANEIRO. POBLACIÓN TOTAL Y EN FAVELAS, POR ÁREA DE PLANEAMIENTO - 2000. FUENTE: IBGE, CENSO DEMOGRÁFICO, 2000.



CONVENTILLO RECUPERADO - SACADURA CABRAL. FUENTE: MUNICIPALIDAD DE RIO DE JANEIRO / SECRETARÍA MUNICIPAL DE VIVIENDA. NUEVAS ALTERNATIVAS: PROYECTOS Y PROPUESTAS HABITACIONALES PARA RIO DE JANEIRO. RIO DE JANEIRO, 2003.

Favela Barrio, que implica llevar equipamiento urbano. Y la segunda es construir vivienda donde ya existe ciudad. Esto se aplica en la mayor parte de los vacíos urbanos localizados en el área central de la AP3 de Rio de Janeiro.

Dos ejemplos del año 1995 son programas habitacionales que trabajaron con estas dos filosofías. En el primero, se hizo vivienda donde ya existe la ciudad, en el área central; muchos de esos lugares estaban abandonados. El edificio de la Imagen 41 es un agrupamiento con viviendas realmente mínimas, de 26 ó 27 metros cuadrados. Se vendieron todas en un día, era de un programa habitacional que se llamó PAR, Programa de Alquiler Residencial. La característica fundamental fue que debe existir una comprobación de ingresos, o sea, la comprobación de que la persona tiene alguna riqueza compatible con la mensualidad que paga. Ésta se da por medio directo, por ejemplo, si la persona tiene automóvil o alguna otra riqueza comprobable.

Este programa tiene como idea central y fundamental, la vitalidad urbana y localiza a todo este ejército de trabajadores, los cuales, muchos de ellos dependen de sus entradas para su reproducción. Esas áreas también tienen un perímetro llamado corredor cultural, que son formas muy rígidas de edificación; en estos casos se actúa con el concepto de similitud urbana. Entonces, la idea es que la vivienda se mimetice con las estructuras, ser cuidadosos en el trato de la vivienda. En este inmueble se recupera toda la fachada, se recupera toda la cobertura con el diseño original. Estaba en la ruina total, el destino de eso era realmente esperar que se cayese para poder vender el terreno. Entonces el programa intervino con un proceso de intervención sumaria para hacer un programa habitacional. Como ya mencioné éstas son operaciones extremadamente delicadas y trabajosas porque es casi un trabajo de museología.

Se realizó un convenio con la Federación de Industrias e identificamos en un área determinada 479 fábricas en estas condiciones. Entonces éste era seguramente uno de los lugares privilegiados para un programa de vivienda, son inmuebles que van a ayudar a localizar bien a las personas y contribuir a mejorar la apropiación. Los Programas Favela-Barrio son más conocidos por sus operaciones de saneamiento, de revalorización cultural, de integración de la favela a la ciudad. Diría que son políticas integrales que combaten la pobreza. Tienen un presupuesto fundamental: permiten una posibilidad de vida mejor, de lugares de trabajo, de guarderías, de hogares para sordos, etcétera.

En el ejemplo de la Plaza Carlos Seidl se observa la situación actual de un terreno que estaba prácticamente abandonado, lo que se hace es una plaza, un hogar donde se imparten cursos de español, de inglés, de computación, generado realmente una



LADEIRA DOS FUNCIONARIOS. LÍMITES - VECINOS



VISTA AÉREA PLAZA JOSE MANUEL RODRIGUES

mejoría de calidad para este sector. En el ejemplo de la Imagen 47 se realizó una operación importante para un barrio degradado; un edificio mixto de vivienda arriba y servicios y comercio abajo. Hay dentistas, peluqueros, bar, restaurantes, una cooperativa de trabajo. Es un lugar donde el resto de las personas de la ciudad van, visitan. La idea de las políticas integrales que combaten la pobreza es destacar lo que se cierne sobre estos grupos habitacionales.

La operación que se hizo en la Plaza Jose Manoel Rodrigues es otro trabajo muy interesante. En un edificio que construimos se hacen la mayor parte de los pantalones de jean que los cariocas consumen. Muchas marcas de lujo son fabricadas en esta favela, ya que la tiene un batallón de costureras. Lo que hicimos es transformar este local, que al mismo tiempo es un local de venta directa a la población, y arriba hay varios locales de trabajo. Son cooperativas de costureras. A través de la Federación de Industrias de Rio de Janeiro hicimos un circuito productivo local, entonces la gente que trabaja aquí tiene la garantía de que vende lo que produce. Esto contribuye, de alguna manera, a disminuir el déficit habitacional; también es importante que la infraestructura llegue a todos los lugares, como la construcción de puentes y de escaleras, que aunque parezca una cosa menor o insignificante, es fundamental, puesto que permite que uno camine un poco, pare debajo de estas obras, cruce a un teléfono, vea a los vecinos. La idea es humanizar esas obras que fueron hechas con los recursos de las personas, por lo tanto sin ningún conocimiento técnico, o la mayoría de las veces, con un conocimiento técnico negativo. Estos escalones, antes de nuestra intervención, tenían 30 ó 40 centímetros de altura, lo que hacía imposible subir por las escaleras.

A veces se aprovechan lugares que ya funcionan, como las guarderías; estos lugares son fundamentales para las madres que trabajan. La mitad de los domicilios de *favelas* son de madres solteras o como cabeza de familia.

En la metrópolis del casco urbano no hay presencia de migraciones, ésta se frenó en la década del '60. Primero, fue la migración del Estado de Rio de Janeiro para la metrópoli y luego no hay migración interna. Lo que uno observa es el crecimiento muy acelerado de las ciudades medias, es decir, de las ciudades donde hay nuevos emprendimientos industriales. Por ejemplo, ahora se está haciendo un polo petroquímico muy cerca de Rio de Janeiro. Se está construyendo un polo siderúrgico conectado directamente al mayor puerto de Brasil. Son lugares cerca de Rio de Janeiro pero en ciudades vecinas. Allí hay un crecimiento muy grande, pero no en Rio de Janeiro. Es un crecimiento bastante desagregado, también en el sentido del crecimiento demográfico, que está muy dividido por camada de ingresos; o sea, clase media, clase alta,



PLAZA DEL MAR, FÁBRICA DE HIELO, DEPÓSITOS PARA PESCADORES

que tiene un crecimiento prácticamente negativo y clase baja, que es la que más crece. Ahora, si tomamos, por ejemplo, las favelas más consolidadas, con 20 ó 30 años de existencia, el índice por personas con vivienda es exactamente igual al resto de las ciudades. Éstos ya son lugares consolidados, uno no tendrá sorpresas. Donde hay mayores tasas de viviendas en áreas de emprendimiento, que exactamente coinciden en el tiempo con la desindustrialización de la llegada del progreso. Es una situación muy triste porque el hombre vive dentro de bolsones de pobreza.

El arquitecto rosarino Jorge Jáuregui está haciendo un trabajo muy interesante, una de las grandes inversiones en estas áreas de emprendimientos en un complejo de favelas, es un territorio enorme como la villa de Retiro. Jáuregui está realizando un trabajo muy relevante, como en Bogotá, con ferrocarriles, con elevadores, con funiculares, tratando de que esto sea un territorio no segregado de la ciudad y además que sea un territorio que uno pueda frecuentar. Es éste un concepto de política de combate integral a la pobreza.

DIÁLOGO CON EL PÚBLICO

PÚBLICO: —¿Cuáles son los financiamientos del Plan Nacional de Vivienda? ¿Son absolutamente del Estado o hay recursos de financiamiento externo? ¿Cómo se piensa distribuir este financiamiento hacia abajo, hacia los municipios o regiones? ¿Qué grado de visibilidad tiene en cuanto al plan municipal y qué posibilidades hay de articular ese plan con estas variantes precedentes al plan municipal?

PABLO BENETTI: —Se trabaja con recursos del presupuesto de la Nación. Pero aún no fue aprobado. Hubo un problema, porque en el medio de la aprobación de ese plan, apareció una política habitacional que se llama «Mi casa, mi vivienda», que es una forma de política de construcción masiva, de tipo de construcción europea, con recursos muy significativos que fueron aprobados para la construcción habitacional. La idea era vincular esta política de vivienda al presupuesto, porque sino estas políticas habitacionales, fatalmente, son políticas de gobierno y no políticas de Estado. Y hay una distancia enorme entre una política de gobierno y una política de Estado.

Lo que se está haciendo, y esto no es fácil porque el presupuesto nacional es un terreno de disputas, favorece al sector de la construcción y favorece o desfavorece al sector agropecuario o al sector industrial o al sector exportador. Entonces el número es limitado. La idea es transformar esta política de vivienda en una política que sea con recursos del presupuesto del Estado. Esos recursos serán distribuidos nacionalmente de acuerdo con la identificación del déficit, región metropolitana o el Estado por localidad. O sea, del déficit total estimado es de 8 millones, la metrópoli de Rio de Janeiro tiene 170 mil, entonces teóricamente la ciudad de Rio de Janeiro recibiría recursos del Plan Nacional correspondientes a este tanto por ciento. Digo teóricamente porque si la ciudad de Rio de Janeiro no sufre déficit de vivienda y no dice a dónde va a hacer la inversión y no demuestra que esta es una inversión de calidad, no recibe nada. Entonces, todos los programas habitacionales son aprobados en la instancia superior. Y todos los programas locales, así como los programas nacionales, son construidos en instancias de consulta colectiva, en las cámaras de Diputados y Senadores. Pero antes de su formulación se constituyeron consejos consultivos que apuntan a la consulta popular. Si el plan local de vivienda no se vincula al plan nacional, tiene poquísimas posibilidades de éxito. La idea es justamente tener acceso a los recursos federales, que son los recursos que pueden

cambiar la situación. Si no fuera por la crisis, en Brasil los indicadores son favorables, hay una coyuntura. Para los que trabajamos en vivienda en la época del SPV, es una cosa impensable. En aquella época pensábamos que nunca íbamos a llegar a construir vivienda. Por primera vez en muchos años en Brasil, hay una coyuntura que ha acumulado un déficit de 40 años. Queremos decir que hay que solucionar ese déficit habitacional porque una variable, una disminución de la tasa de crecimiento demográfico, la variable de elevación de renta familiar, que es el programa de ingresos mínimos, es muchas veces criticado. Es una crítica idiota. Se dice que hay que dar la vara de pescar y no el pescado, y la gente que está en una faja de pobreza grande no sabe lo que es una vara de pescar. Y la estadística demuestra que la gran mayoría de esas personas que reciben esa renta mínima, en unos 3 ó 4 años consiguen salir, y este es un dato muy importante. De la misma manera que se da una renta mínima para un cierto porcentaje de la población, la idea de la política habitacional es que sea parte de esta mejoría de la calidad de vida. Las condiciones de vida son condiciones de progreso social. No hay política local sin política nacional.

PÚBLICO: —Siento que lo que estamos viviendo es política de distintos niveles tendiendo, como acaba de decirlo, a políticas de Estado; me gustaría que tengamos más de eso en nuestro país. Evidentemente el concepto de Plan Nacional implica para mí un estadio superior de lo que hemos tenido hasta ahora en estos tiempos, me refiero a que es algo más que un plan de financiamiento. Se desprende que ese plan nacional tracciona las iniciativas de acción de todos los otros niveles, en este caso municipal. Entonces ésa es una enseñanza que sacamos: necesitamos como colectividad que el tema del déficit habitacional no sea sólo un problema cuantitativo sino de ciudad, asumirlo en un lugar más central de la agenda política colectiva. Debe ser un tema central para el desarrollo de la ciudad. Y junto con eso, que es un instrumento de primer nivel, yo percibo la existencia de otros instrumentos mucho más cercanos. Tenemos un camino vinculado a esto que es difícil, lento. En definitiva, lo que percibo de esa alocución es la disponibilidad de instrumentos de distintos niveles más asentados. Gracias.

PABLO BENETTI: —En realidad lo que se discute aquí es la función social de la propiedad. No se trata de transformar la tierra urbana en tierra estatal. Hubo experiencias de este tipo, no necesariamente todas bien sucedidas. Chile es un país que prácticamente tiene resuelto su problema habitacional, pero tiene un problema social

monstruoso porque ha construido enormes potenciales guetos que no son viviendas de calidad. En realidad no se trata de construir en cantidad, ahora decimos que construimos con calidad también, por lo menos pensando en todo lo que se hizo de una manera errada. Yo aquí no hablé de una cosa muy importante. La política de Estado no es pacífica, es un campo de lucha que se articula con la sociedad civil, por ejemplo, ese relevamiento de inmuebles desocupados con la Federación de Industrias de Rio de Janeiro. ¿Por qué los empresarios se interesan por la vivienda social? Hay que encontrar los mecanismos para que este capital también pase a ser parte de esta ocupación. Hay una cosa de la que no hablé, y es sobre la movilidad de producción. Esta movilidad es importantísima. Uno de los grandes desarrollos de nuestro pasado fue pensar en construir grande de una sola vez. Probablemente una de las políticas habitacionales más inteligentes sea construir chico y en varios momentos. Es mucho más difícil de hacer, mucho más trabajoso pero mucho más efectivo. Y esto puede ser la posibilidad también de aprovechar las políticas habitacionales como políticas de organización de políticas. Hay experiencias muy buenas, en Buenos Aires y en Brasil, de cooperativas habitacionales. Para cualquier política habitacional habría que reservar un pedazo de los recursos para esta modalidad, para el pequeño constructor que no tiene grandes equipamientos y quiere construir pequeñas viviendas. O sea, tentar que la oferta de vivienda o los procesos constructivos sean también una forma de construir una red de solidaridad social, y productiva sobre todo. Aprovechar las políticas de inversión como políticas de desarrollo. Esto es importante porque en general éstas son todas las demandas de cualquier intendente de cuatro años de mandato, ¿qué es lo que hace? si quiere construir tiene que trabajar cuatro años, construir e inaugurar en cuatro años locales muy rápido, sin grandes empresas. Entonces es una lógica totalmente perversa, ya que hace que el gobernante, aun el de izquierda y el de derecha, porque no tiene connotación política, refrende una lógica de un mandato de cuatro años y una enorme producción habitacional para colocar en el mercado. Hay que pensar nuevas formas de vivienda en este sentido.

PÚBLICO: —Quiero hacer una reflexión sobre la importancia de pensar esta intervención desde el complemento de la infraestructura de escala. Creo que fuimos superando niveles en la complejidad, de poder darles su infraestructura y un trabajo. Y ahora veo aquí, puede ser en la ciudad de Rosario o la ciudad de Santa Fe o en otras ciudades importantes de la provincia, la necesidad de complementar la estrategia de la infraestructura de gran

escala: desagües pluviales, estaciones transformadoras, etc. Es esa construcción de ciudad que no se resuelve con poco dinero sino con cientos de millones, y entonces se empieza a condicionar esta estrategia que se logra solucionar no sólo desde el planeamiento local sino también con la inversión en vivienda.

PABLO BENETTI: —En cuanto a los recursos en el área de grandes infraestructuras, hay financiamiento internacional. Para algunas obras, por la magnitud o la complejidad, es interesante conseguir financiamientos internacionales. Pero es fundamental planificar dónde poner la red de agua, dónde las líneas de colectivos, etc., eso significa prever en qué sentido van a crecer las ciudades. Ésas son señales muy claras, y tienen que ser decisiones muy cuidadosas porque tienen esa lógica de hacer que un territorio comience a ser el referente de otro. Es fundamental pensarlo de esa manera. La cuestión de los recursos naturales es una lucha, pero tampoco en Brasil es tan fácil. Este Plan Nacional que se está discutiendo está tratando de conseguir que algo cambie; no lo consiguió hasta el momento pero hay expectativas muy favorables. De cualquier manera, lo que es muy complicado es la cuestión política; en Rio de Janeiro el gobierno del municipio es del mismo signo que la provincia, entonces eso facilita mucho porque las cosas tienen un tránsito muy fácil. Por ejemplo, aun esos créditos y préstamos internacionales que dependen del grado de endeudamiento del municipio tienen que ser aprobados por el Senado Nacional. Si uno tiene un adversario político lo dejan dormir, eso es parte también de la situación.

PÚBLICO: —La conclusión de que los planes de vivienda tienen que hacerse en las ciudades, es así y debe ser así. Hacer las viviendas en las ciudades disminuye todo el trabajo necesario, por eso me parece que es excelente lo que acaba de decir.

PABLO BENETTI: —Hay que completarlo con una idea, los asentamientos clandestinos en Rio de Janeiro son una modalidad bastante frecuente. Funciona igual ue aquí, se hace una invasión de la tierra rural, un loteo rústico. Los primeros lotes se los dan gratis a algunas personas, después se pide agua, cloacas o energía eléctrica. Es un mercado totalmente perverso porque crea una demanda que se le escapa al Estado y que éste no puede solucionar, en cierto sentido porque no tuvo la capacidad de anticipación. Lo peor que se puede hacer en estos casos es empezar por el eslabón más flaco de la cadena, por la familia que no tiene dónde vivir. Aun cuando

hay empresas especulando se presenta una de las ingenuidades típicas nuestras durante muchos años, de pensar que el pueblo tiene mercado. No sólo tiene mercado, sino que está organizado y funciona de la mejor manera posible. Entonces los que hacemos política habitacional tenemos que saber hasta dónde llega el Estado para disciplinar. Si uno promueve ciudades de casas bajas el costo de la infraestructura es más caro. Es una crítica que se hizo en la década del '30, preguntaban por qué las ciudades crecían en el territorio y se nos escapaban de las manos. Probablemente porque no tuvimos la capacidad de anticipación. En Chile tienen un banco de tierras pero tampoco funcionó totalmente porque el banco de tierras no tiene capacidad de abarcar todas las demandas. En Madrid, las primeras viviendas del cordón periférico son de excelente calidad, son las primeras después de la guerra, las actuales están absolutamente lejos del centro de la ciudad. Es un problema que no es fácil; la comuna de Madrid tiene una legislación muy rígida para habilitar el área urbana. Ahora bien, ¿qué hacen los countries? Van a las comunas de la periferia, que están al costado de las autopistas, la gente que vive allí trabaja en Madrid, pero pertenece legalmente a otra comuna; y en compensación le dan una cancha de deportes. En fin, consiguen formas de convertir la tierra rural en tierra urbana. Están al límite del casco rural pero al lado de las autopistas que llegan a Madrid. Algunos lugares como Madrid consiguieron controlar hasta ahí pero hoy se le escapa por los dedos porque se van con ese tipo de operaciones inmobiliarias, sobre todo para camadas de ingresos más altos. El impacto es terrible. Estas cuestiones de controlar el territorio son fundamentales.

PÚBLICO: —Usted comentó que existen consejos consultivos que participan en los procedimientos y en las formulaciones de los programas habitacionales. Le quería preguntar si también se da la participación de los destinatarios de esas viviendas, los favelados, las personas a las que directamente benefician las operaciones.

PABLO BENENTTI: —Son diversos niveles en la formulación del plan local de vivienda. El plan municipal se trata básicamente de las expresiones de institutos de arquitectos, colegios de ingenieros, industrias de la construcción civil, asociaciones comerciales, la sucesión de habitantes, la generación de favelas, las cooperativas populares. Más o menos éste es el universo. Teóricamente todos estos segmentos están representados en la elaboración del plan local de vivienda. Pero en la imple-

mentación de los planes y de los proyectos es otro nivel. En un proyecto, por ejemplo de urbanización de favelas, sí hay asambleas de favelados. Son asociaciones de moradores representativas en tanto consiguen tener una justificativa sensación social que sea la referencia para conseguir mejoras. Cuando se consiguen mejoras, pasa por la cooptación política. Entonces, cuando un subprefecto o un intendente dice «vení y yo te resuelvo esto, quedáte tranquilo», cuando se quedan tranquilos comienzan a perder esa capacidad de movilización. Y en particular en Rio de Janeiro en las favelas más violentas, que no son todas aún —las favelas territorializadas, que son las que tienen presencia activa en el tráfico de la droga, llegan al 30%—, este tema es muy delicado porque es un problema de hecho. El propio dirigente de la asociación de moradores vive el riesgo de ser asociado con la droga. Hay muchas familias que salen de la favela porque son llevadas por estas situaciones. De cualquier manera, cuando se hacen esos procesos de urbanización se trata de tener participación. El asunto es que esa participación sea efectiva, sean parte del organigrama del gobierno, o consultivo o participativo en alguna medida, permanente. Si son muy eventuales, tienen una vida útil muy corta.

TALLER DE TRABAJO

> >

Taller de Trabajo

El Taller propuesto dentro del Seminario repasó las variables que intervienen en la construcción de hábitat, evaluando políticas, planes, programas, proyectos y los instrumentos de aplicación, generando de esa manera insumos para la tercera fase de trabajo del programa, URB-AL III, que tiene por objeto impulsar y fortalecer, en las ciudades y gobiernos intermedios de América Latina, procesos y políticas destinados a incrementar la cohesión social y territorial.

Para ambas actividades se convocó a especialistas internacionales, nacionales, provinciales y locales, de organismos públicos, universitarios y también de organizaciones no gubernamentales, con los cuales se compartieron distintas miradas y experiencias a través de cuatro ejes temáticos priorizados: «Hábitat, el derecho a la ciudad y la vivienda»; «Hábitat, ambiente y calidad de vida»; «Hábitat, espacio público y ciudadanía» y, por último, «Hábitat y gestión del suelo».

Hábitat, el derecho a la ciudad y la vivienda

Sensibilizó a los actores involucrados en la problemática habitacional y urbana, sobre la importancia que reviste centrar una mirada desde una perspectiva amplia e integradora y repasar las variables y los actores que intervienen en la formulación y la gestión de las políticas, los planes, programas y proyectos relacionados con la ciudad y la vivienda.

- La Carta Mundial de los derechos de la ciudad y la vivienda.
- La declaración de Reforma Urbana en Argentina.
- La producción social del hábitat.
- Políticas de Hábitat y vivienda en Argentina.
- El rol de los municipios y comunas.

Hábitat, ambiente y calidad de vida

Abordó de manera multidimensional la problemática del hábitat, en este caso la relación con el ambiente y la salud, analizando de qué manera inciden las condiciones ambientales de los asentamientos y los elementos constructivos del hábitat en la salud psicofísica de los habitantes, particularmente de los barrios más vulnerables.

- Ecosistemas globales y locales.
- Desarrollo sostenible, calidad de vida.
- Municipios saludables.
- Vulnerabilidad y gestión del riesgo.
- Políticas de salud, comunidad y participación.

Hábitat y gestión del suelo

Hizo hincapié en la importancia de abordar la problemática del suelo desde la perspectiva de un nuevo marco conceptual e institucional y de un nuevo paradigma sociojurídico planteado por la Declaración Nacional por la Reforma Urbana en Argentina y su relación con las políticas de acceso al suelo urbano y a la vivienda en este país.

- La gestión del suelo urbano.
- Las políticas de acceso al suelo y la vivienda.
- Los aspectos jurídicos.
- Regularización de asentamientos informales.
- El rol de los municipios y comunas.

El Seminario–Taller fue el marco adecuado para el planteo de diferentes puntos de vistas para el debate y la reflexión que ayudó a la construcción de un concepto integral de hábitat, la recuperación del rol del Estado y de las políticas públicas como herramientas de transformación y de resolución participativa de las problemáticas habitacionales y urbanas.

Por lo tanto, queda planteado el desafío para quienes se sienten comprometidos política y socialmente con el hábitat y la vivienda para trazar caminos comunes y articular procesos adecuados de modo de resolver las complejidades de esta problemática.

CONCLUSIONES DEL TALLER

Como resultado del trabajo realizado por los talleristas, se construyó un cuadro con el volcado de lo producido en las distintas comisiones. En el mismo se presentan las problemáticas identificadas por los participantes y las líneas de acción propuestas para cada una de ellas.

	Problemas identificados	Actores involucrados	Líneas estratégicas propuestas
Hábitat, ambiente y calidad de vida.	Generación de acciones conjuntas enfocadas en el tratamiento de las problemáticas que se señalan directamente vinculadas a la salud.	Estado provincial, gobiernos locales, ONG, articulando redes de actores y propiciando espacios de debate y construcción de estrategias de planificación.	Abordaje de la problemática salud siempre vinculada al hábitat.
	Tratamiento de residuos sólidos.		Diseño en red de políticas a nivel local.
	Visualización de problemáticas relacionadas a las actividades agrícolas: fumigación, deshechos de la soja, instalación de plantas de acopio de cereal, ingreso del transporte de cargas, polución.		Priorizar como tema de planificación «La salud de las relaciones».
	Dificultades de acceso a la tierra y regulación dominial.		
El derecho a la ciudad y la vivienda.	Dualidad: ciudad formal - ciudad informal.	Estado - privados: el Estado es responsable de dirimir siempre en favor del bien público. Cumple el rol de armonizador de intereses. Organizaciones de profesionales: Colegio de Escribanos y Agrimensores para la definición de instrumentos de regularización del uso del suelo y acceso a la vivienda.	Planificación urbana estratégica a nivel de municipios para la definición de políticas públicas desde entramados reticulares. Definición de estrategias sociales de prestación de servicios que permita enfrentar costos.
	La dualidad genera dos situaciones negativas: vulnerabilidad y marginación para amplios sectores de la población (sin acceso a la propiedad de la tierra, sin servicios públicos).		Adquisición de tierras a través del programa de obras menores. Efectivizar artículo 5º de la Ley Orgánica de Municipalidades. Instrumentar legislación provincial para la incorporación de escribanías y protocolos a nivel municipal.
	Inversiones y tarifas de los servicios.	Empresas prestadoras de servicios: trabajar en la fijación de tasas sociales.	Tratamiento y adecuación de normativa.
	Problemas interjurisdiccionales relacionados con las nuevas urbanizaciones y barrios cerrados.		Constituir un foro o red de municipios y comunas a través de un sistema informático integrado mediante el cual realizar consultas y compartir experiencias. Tomar el concepto de Movilidad Microrregional para gestionar el hábitat.
Hábitat y gestión del suelo	Necesidad de intervenir sobre el territorio a través de una mirada estratégica, entendiéndolo no ya como suma de jurisdicciones sino como un espacio común.	Escuela: actor fundamental en las localidades más pequeñas de la provincia.	Rescatar instrumentos de gestión del suelo: Constitución Provincial (artículo sobre función social de la propiedad) y otras leyes.
	Falta de capacidad de algunas comunas y municipios para gestionar cuestiones vinculadas al territorio.	Gobiernos de localidades intermedias: tienen capacidad para gestionar, regular el uso del suelo y trabajar temáticas referidas a tierra y hábitat. Públicos/privados: en tensión permanente por el acceso y uso de la tierra.	Formular proyectos consensuados entre los distintos actores intervinientes. La red de relaciones que surge de la vinculación entre Conocimiento, Estado y Organizaciones Sociales debe reconocerse como el espacio donde se generan las acciones estratégicas necesarias para abordar la problemática del acceso a la tierra.

Bibliografía

- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE. *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Cinco Regiones, una sola provincia*. Santa Fe: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe, 2008.
- EMANUELLI, María Silvia y Oscar Gómez: *Derechos humanos, proyectos de desarrollo y desalojos. Una guía práctica*. México: HIC-AL y Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos en México, 2009.
- ORTIZ FLORES, Enrique y María Lorena Zárate (comps.): *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, HIC-AL, 2002.
- ORTIZ FLORES, Enrique y María Lorena Zárate (comps. y eds.): *De la marginación a la ciudadanía: 38 casos de producción y gestión social del hábitat*. Barcelona: Fundación Forum Universal de las Culturas, HIC Y HIC-AL, 2005.
- ORTIZ FLORES, Enrique, Nadia Nehls y María Lorena Zárate: *El derecho a la ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate*. México: HIC-AL, 2008. Versión electrónica disponible en: <http://www.hic-al.org/publicaciones.cfm?pag=publicderviv>
- PELLI, Víctor Saúl: *Habitar, participar, pertenecer: acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad*. Buenos Aires: Nobuko, 2007.
- RODRÍGUEZ, Alfredo y Ana Sugranyes: *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2005. Versión electrónica completa disponible en: <http://www.sitiosur.cl/publicacionesdescarga.php?id=3498&nunico=2007>
- TORRES, Rino: *La producción social de vivienda en México: su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares pobres*. México: HIC-AL, HIC, CHM, UAM-X, CONAFOVI, CONACYT, 2006. Versión electrónica disponible en: <http://www.hic-al.org/publicaciones.cfm?pag=publicpsh>

Otras fuentes

- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE: www.santafe.gob.ar
- PROGRAMA URB-AL III: www.urb-al3.eu
- PLAN ESTRATÉGICO PROVINCIAL: www.santafe.gob.ar/plan_estrategico_provincial
- PLAN URBANO CIUDAD DE SANTA FE: http://devel.santafeciudad.gov.ar/gobierno/plan_urbano
- HABITAT INTERNATIONAL COALITION: <http://www.hic-net.org/indepth.asp?PID=45>
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO para los DDHH publica versión actualizada del Folleto Informativo sobre Derecho a la Vivienda Adecuada: http://www.hic-al.org/noticias.cfm?noticia=855&id_categoria=8
- FICHAS sobre instrumentos elaborada por miembros de Habitat International Coalition: <http://www.hic-al.org/psh.cfm?base=3&pag=instrumentosavances>
- CARTA DE LA CIUDAD DE MÉXICO por el derecho a la ciudad: <http://www.hic-al.org/comite.cfm>
- V FORO URBANO MUNDIAL en Rio de Janeiro: http://www.hic-al.org/eventos.cfm?evento=857&id_categoria=6
- LEY N° 11.888 del 24/12/08 sobre Asistencia Técnica Gratuita para proyectos de vivienda social en Brasil: http://www.hic-al.org/noticias.cfm?noticia=688&id_categoria=16
- CAPÍTULO 1: Pobreza, exclusión social y desigualdad distributiva, en Comisión Económica para América Latina. Panorama social de América Latina, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2008. Versión electrónica disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/34732/P34732.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

Autoridades

Gobernador de la Provincia de Santa Fe

Hermes Binner

Vicegobernadora de la Provincia de Santa Fe

Griselda Tessio

Ministro de Gobierno y Reforma del Estado

Antonio Bonfatti

Ministro de Justicia y Derechos Humanos

Héctor Superti

Ministro de Seguridad

Álvaro Gaviola

Ministro de Economía

Ángel Sciara

Ministro de Producción

Juan José Bertero

Ministro de Salud

Miguel Ángel Cappiello

Ministro de Trabajo y Seguridad Social

Carlos Rodríguez

Ministro de Desarrollo Social

Pablo Farías

Ministro de Obras Públicas y Vivienda

Hugo Storero

Ministro de Agua, Servicios Públicos y Medio Ambiente

Antonio Ciancio

Ministra de Educación

Élida Rasino

Ministra de Innovación y Cultura

María de los Ángeles González

Secretario de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación

David Asteggiano

Fiscal de Estado

Jorge Barraguirre

Equipo de Trabajo

Coordinación general

Antonio Bonfatti

Coordinación institucional

Mónica Bifarello

Coordinación técnica

Pablo Ábalos

Coordinación editorial

Darío Macor

Javier Menciondo

María Cecilia Chiappini

Marianela Motkoski

Coordinación de contenidos

Marcelo Gianotti

Ariel González

Asistencia técnica

María Soledad Delgado

Leticia Leonhardt

Eleonora Pizarro

Valeria Ávila

María Alejandra Bertós

José Citroni

César López

Verónica Mingarini

Jordán Mularz

María Margarita Norman

Andrea Simón

Diseño de Cubierta e Interior

dgb | design – LDCV Darío Bergero

www.dgb-design.com.ar.

Corrección

Laura Prati.

Impresión

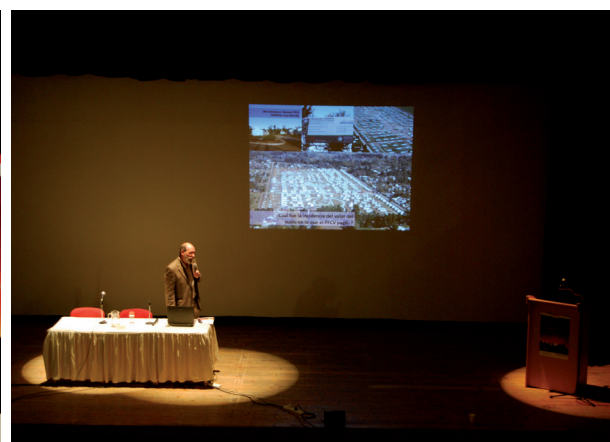
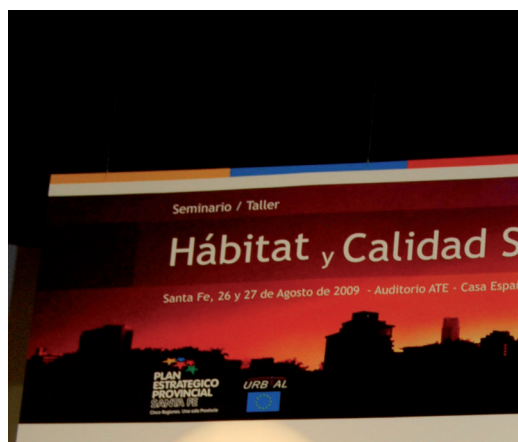
Imprenta Acosta Hnos. SH.

La presente publicación ha sido elaborada con el valioso aporte de los participantes del Seminario–Taller, junto a funcionarios y equipos técnicos del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Los textos, imágenes, títulos y pies de imágenes han sido provistos por los expositores del Seminario–Taller y son de su exclusiva responsabilidad.

Reproducción autorizada siempre que se cite la fuente.

«El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del Gobierno de Santa Fe y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.»



El *Plan Estratégico Provincial* es una construcción colectiva en la que miles de santafesinas y santafesinos se reunieron en las Asambleas Ciudadanas con el objetivo de pensar el futuro de la sociedad desde una visión solidaria e integrada de la provincia y sus regiones.

Como parte de las actividades de fortalecimiento y capacitación auspiciadas por el Programa URB-AL III, el Gobierno de la Provincia de Santa Fe organizó en agosto de 2009 el Seminario-Taller: «*Hábitat y Calidad Social*» cuyo objetivo fue generar un espacio de intercambio y puesta en común en torno a un tema prioritario surgido en las Asambleas Ciudadanas.

Participaron de este encuentro diferentes actores de la sociedad civil, funcionarios locales y provinciales, estudiantes y profesionales interesados en la importancia del derecho a la ciudad y a la vivienda, y su relación con la producción de los asentamientos humanos, con el convencimiento de que la construcción de un hábitat adecuado y más equitativo supone una tarea de la sociedad en su conjunto.

Esta publicación resume los aspectos más importantes de este seminario e invita a repensar el concepto de hábitat.



urb-al III
Innovación Institucional – P. Santa Fe (AR)

