

2

Los gozos y las sombras del Bicentenario

Aportes para la construcción de una nueva realidad



Derecho a la ciudad

Por Andrea Catenazzi
y Eduardo Reese

Instituto del Conurbano,
Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.

Durante los últimos años se incrementó fuertemente la inversión en viviendas financiadas por el presupuesto nacional; sin embargo, las ciudades mantienen —y las más grandes han agudizado— un paisaje de desigualdad y fragmentación. Política de vivienda y ciudad son términos de un debate que recorre la historia urbana de nuestro país y tiene su particular expresión en Latinoamérica. La experiencia faro del Movimiento de Reforma Urbana presente desde los años '60 y el Estatuto de la Ciudad (2001) en Brasil, la Ley de Suelo en Colombia (1997) son ejemplos que marcaron los alcances de la discusión regional y también sus posibilidades de institucionalización en leyes nacionales. En nuestro país es un debate incipiente, de baja intensidad, donde el rol del Estado en la provisión de vivienda se dirime en términos de obra pública y el modo de construir ciudades parece no formar parte del mismo debate.

Los programas de mejoramiento barrial y regularización dominial, tales como el Promeba (1996) o el Programa Arraigo (1993), se plantearon una solución integral del hábitat, al mejorar el estado de construcción de las viviendas existentes y el completamiento de la infraestructura urbana.

Como telón de fondo, emerge la experiencia privatizadora de los años '90 asociada al desfinanciamiento de la política de vivienda y la concesión de los servicios urbanos básicos. Más recientemente, la fuerte inversión del Estado amplió las coordenadas de la política de vivienda, tanto en nuevas líneas de acción como en la masividad de sus resultados. Aun así, se mantiene vigente la casi nula preocupación sobre las consecuencias del funcionamiento del mercado de tierras en la problemática de la vivienda urbana. La cuestión del acceso al suelo urbano, su localización, a qué precio y para quién, está en el centro de los procesos de segregación e informalidad de las ciudades, pero su incidencia no ha sido considerada directamente en la agenda de la política habitacional.

El presente artículo se centra en la discusión acerca del derecho a la ciudad, en particular en la importancia de considerar a la ciudad como objeto de política pública. Una primera parte caracteriza dos procesos centrales de este debate: los principales rasgos de la dinámica de crecimiento urbano y los cambios en la política de vivienda a partir de los '90. Una segunda parte presenta la cuestión del acceso al suelo urbano y la conveniencia de revisar la construcción del défi-

cit habitacional explorando la noción de déficit urbano. En un país donde actualmente más del 90 por ciento de la población vive en ciudades, la relación entre política de vivienda y derecho a la ciudad es una asignatura pendiente y su revisión se torna impostergable.

Ciudades fragmentadas y política de vivienda. Durante los '90, las ciudades argentinas comenzaron a exhibir un paisaje de fragmentación más visible que en períodos anteriores y, a la vez, menos cuestionado. En el marco de procesos de ajuste económico y reforma del Estado, la dinámica de crecimiento de las ciudades experimentó un doble proceso de aislamiento: la suburbanización de los sectores de altos ingresos en barrios cerrados de baja densidad y el crecimiento de las urbanizaciones populares. La organización urbana, en la línea de lo que diversos autores denominan “ciudad multifragmentada”, mostró sectores altos y bajos en territorios cada vez más acotados, y por lo tanto, una mayor visibilidad de las fronteras internas. A la clásica dualidad centro-periferia se superpusieron nuevas formas de fragmentación urbana que no sólo reforzaron la fragmentación sino que alimentaron la conflictividad por el uso del mismo territorio. Las categorías de aislamiento, expoliación y fragmentación se articularon en nuevos marcos conceptuales de la investigación intentando dar cuenta de la peculiaridad de los procesos de segregación urbana más recientes.

Sobre esta transformación de las ciudades se mantuvo con escasa discusión pública el modelo tradicional de la política habitacional orientado a la construcción de vivienda nueva, a la que lentamente se sumó una serie de experiencias puntuales destinadas al mejoramiento barrial. La participación privada en la prestación de los servicios urbanos básicos (agua, desagüe, gas, electricidad) se puso en marcha sin demasiadas resistencias, bajo la legitimidad de un discurso privatizador que orientaba tanto las acciones económicas como las políticas. De este modo, se profundizaron las formas mercantilizadas de acceso a las condiciones de habitabilidad y se puso en cuestión cuáles eran los valores públicos de la ciudad.

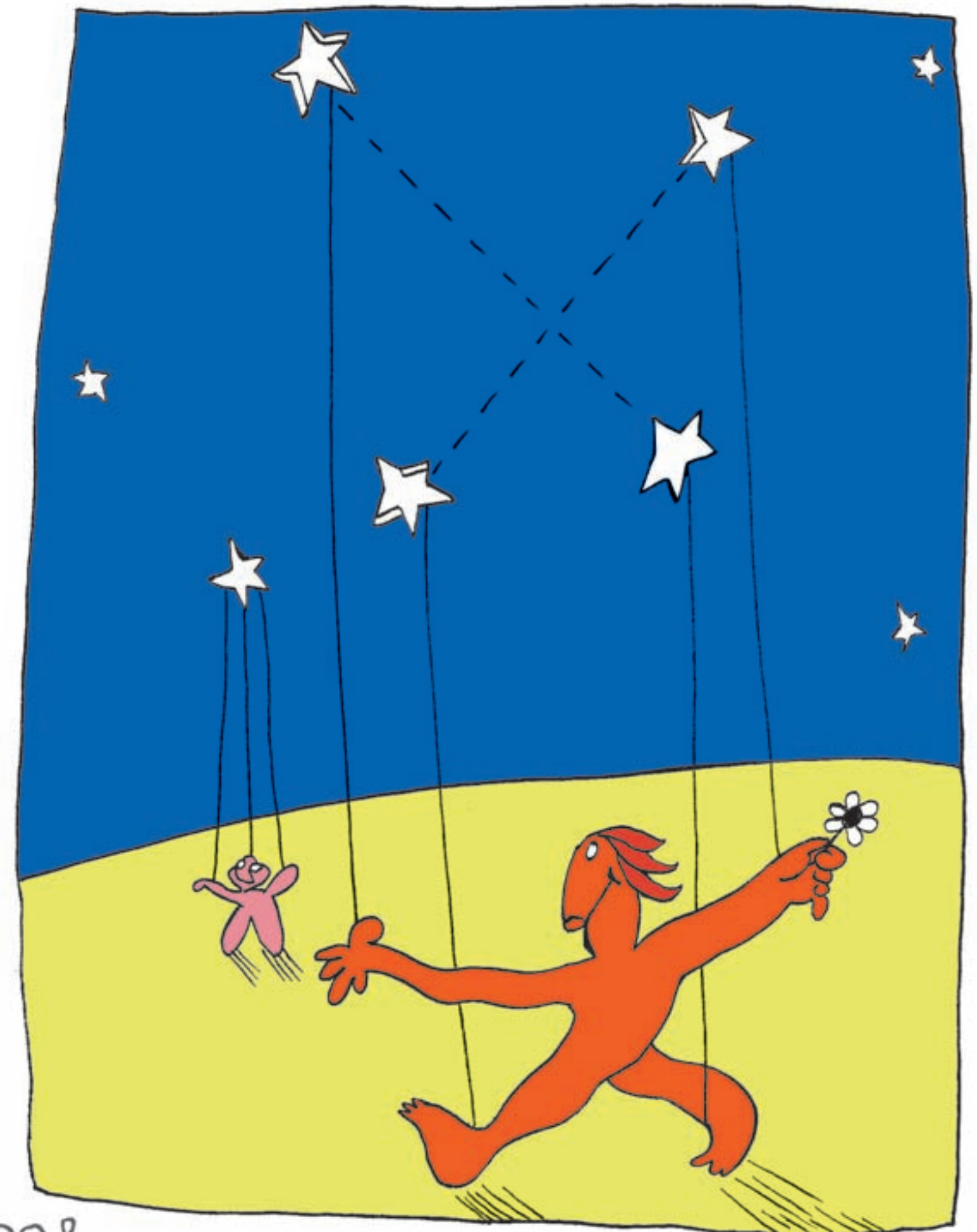
La operatividad del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) fue el principal recurso destinado a la vivienda. Es útil recordar que se había creado en el inicio de los '70 como un fondo de asignación específica destinado a la construcción de viviendas económicas. En los '90 se transformó en un recurso coparticipado impulsado por los procesos de descentralización hacia las jurisdicciones provinciales que tomaron un rol protagónico en la administración de la operatividad. Este fondo, que hasta el año 2000 concentraba el 95 por ciento de los recursos públicos destinados al hábitat, privilegió el crecimiento extensivo de

la ciudad frente al mejoramiento de la ciudad construida. El resultado fue la construcción de conjuntos habitacionales de media densidad localizados en la periferia de las ciudades, dada la escasa disponibilidad de acceder a suelo urbano en mejores localizaciones para el desarrollo de este tipo de emprendimientos.

Sin embargo, más de dos tercios del déficit habitacional reconocido en la esfera oficial correspondían a deficiencias relativas al mejoramiento habitacional, lo que indicaba la necesidad de fortalecer las acciones de recuperación, rehabilitación o ampliación de las viviendas. Los programas de mejoramiento barrial y regularización dominial, tales como el Promeba (1996) o el Programa Arraigo (1993), se plantearon una solución integral del hábitat, al mejorar el estado de construcción de las viviendas existentes y el completamiento de la infraestructura urbana. Estas políticas fueron diseñadas como las políticas sociales orientadas al hábitat y se incluyeron en el marco de políticas destinadas a la mitigación de la pobreza. La mayoría de los programas se financiaron a través de las entidades multilaterales de crédito y en su implementación no se articularon con la operatividad Fonavi sino que generaron su propia estructura.

Hacia diciembre de 2001 nuestro país atravesaba el complejo emergente de una crisis caracterizada por el empobrecimiento y la desigualdad social, resultado de un acelerado proceso de redistribución regresiva del ingreso (desde mediados de los '70) asociado a la precarización del empleo, al desempleo y la caída del salario real. La crisis dejó un conjunto de obras paralizadas y uno de los porcentajes más altos de desempleo. En este contexto, la construcción de vivienda cobró centralidad bajo el supuesto de su capacidad generadora de la mayor cantidad de empleos por unidad de inversión. El tema de la vivienda volvió a entrar en la agenda de la mano de la obra pública y los programas de empleo. Se priorizaron el fortalecimiento de programas sociales dirigidos a la emergencia habitacional y la finalización de viviendas en ejecución avanzada del sistema Fonavi como medio de reactivación del empleo y trabajo en la construcción y como respuesta ante la crisis.

El Plan Federal de Vivienda sumó recursos presupuestarios nacionales para la ejecución de un conjunto de programas, con una combinación de viviendas nuevas, mejoramiento de viviendas y urbanización de villas y asentamientos. Actualmente, la operatividad Fonavi representa apenas el 22 por ciento de los recursos destinados a la vivienda. El Programa de Emergencia Habitacional y el de Solidaridad Habita-



cional tuvieron por finalidad atender áreas prioritarias, el primero centrado en las áreas pobres de las grandes ciudades y el segundo destinado a atender los grandes desequilibrios regionales en las provincias de las regiones del NOA y el NEA.

Según la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (2010), desde el 2003 unas 723 mil familias han mejorado o están en vías de mejorar su situación habitacional a través del acceso a una nueva vivienda o el mejoramiento de la que habitan actualmente. En este período se ha fortalecido el funcionamiento del Sistema Federal de Vivienda y concentrado los diversos programas destinados al mejoramiento del hábitat en los organismos nacionales.

Política de vivienda, una entrada por el mercado de suelo urbano. Si bien se incrementó fuertemente la inversión en la vivienda y se ampliaron las líneas de acción —no sólo vivienda nueva sino también mejoramiento ba-

rrial—, resta abrir la cuestión del acceso a la vivienda como parte del acceso a los valores de vivir en la ciudad. La ciudad expresa la posibilidad de acceder a oportunidades de trabajo, a equipamientos de educación, salud y esparcimiento más especializados; dicho de otro modo, a un conjunto de atributos complejos e indivisibles que no pueden adquirirse como mercancías, aunque se reflejan en el precio de las propiedades residenciales urbanas. De modo tal que la entrada a la política de vivienda a través del funcionamiento del mercado de suelo tiene el propósito de incluir uno de los procesos centrales al momento de explicar los fenómenos de segregación urbana e informalidad.

Desde el pensamiento de los economistas clásicos, el funcionamiento del mercado del suelo dio origen a la teoría de la renta, que aún hoy sigue en elaboración respecto del mercado de suelo urbano. Existe un consenso bastante generalizado en identificar las mejoras urbanas introducidas



en la ciudad por el sector público y por actores privados como las fuentes generadoras de incremento en el valor de los terrenos. Menos acuerdo hay acerca de quién debe regular, y de qué manera, el reparto de cargas y beneficios de este proceso de valorización urbana. Mientras tanto, el precio del suelo desplaza a los sectores populares y a la vivienda social a zonas cada vez más alejadas. En ciudades divididas y fragmentadas entre porciones legales con infraestructura y porciones pobres y precarias, la población en situación desfavorecida termina por tener escaso acceso a las oportunidades de empleo, cultura y esparcimiento. Esta dinámica de crecimiento debilita los

ceso al suelo, a la provisión de servicios urbanos básicos (agua, desagüe cloacal, electricidad y gas) y a la movilidad (acceso al trabajo, a la escuela y a los centros de salud, al esparcimiento) en términos de distancia y condiciones de transporte.

2. El largo proceso de construcción de la ciudad. Una parte muy importante de la vivienda es autoconstruida y se completa en un largo período. En ese sentido, incluir la noción de proceso supone reconocer un circuito simultáneo de producción/ocupación del hábitat.

3. La relación entre condiciones urbanas y productividad. Las redes de infraestructura permiten desarrollar la vocación productiva del sector; el pavimento permite, a su vez, la localización de actividades económicas por cuenta propia (kiosco, talleres, etc.). La vivienda constituye simultáneamente un lugar para la vida cotidiana y el trabajo.

4. La ciudad como representación. El lugar de residencia se convierte en un DNI urbano. El hecho de tener una dirección para mencionar en una consulta laboral o donde recibir correspondencia, incluso ser citado para futuras oportunidades de trabajo, mejora las oportunidades de acceso al mercado laboral.

La ciudad es un fenómeno de múltiples dimensiones que no se agotan en las condiciones de habitabilidad de las unidades de vivienda. En ese sentido, las formas tradicionales de medir el déficit habitacional son limitadas, porque sólo registran la unidad vivienda y no consideran el barrio ni la ciudad, en particular aquellos aspectos relacionados con la localización, la accesibilidad al transporte,

a los equipamientos sociales y a los servicios urbanos básicos (sólo se toman en cuenta las situaciones de carencia respecto de los servicios de saneamiento).

Una propuesta de explorar la noción de déficit urbano implica recuperar la preocupación por los modos de construir ciudad y en este sentido, remite a la posibilidad de diseñar propuestas dirigidas al acceso a la ciudad como objeto de las políticas públicas. Frente a los indicadores de déficit habitacional centrados en la vivienda, se propone definir en forma simultánea y articulada índices que incorporen la caracterización del barrio, de la ciudad y la situación de los hogares respecto del empleo, la educación y la organización social con la finalidad de producir un indicador con capacidad metodológica de articular información sectorial.

Este trabajo constituye sólo un intento por comprender las condiciones diferenciales de crecimiento de la ciudad e identificar los procesos que explican la fragmentación en el sistema urbano nacional. Al mismo tiempo, se ha planteado la conveniencia de revisar la política de vivienda bajo el prisma de la integración social y urbana que entendemos puede contemplar una política de ciudad que dé respuesta a las múltiples y peculiares situaciones de privación material que expresa la pobreza urbana, en cada ciudad y en cada región del país.

Según la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, desde el 2003 unas 723 mil familias han mejorado o están en vías de mejorar su situación habitacional a través del acceso a una nueva vivienda o el mejoramiento de la que habitan actualmente.

procesos integradores mientras acumula y multiplica procesos de informalidad urbana.

Sin embargo, la política habitacional y los indicadores de déficit continúan centrados en la vivienda sin considerar la ciudad, aun cuando se trata del ámbito privilegiado para la implementación de las propuestas de integración urbana.

Las principales relaciones a considerar en torno la definición de una política de ciudad son:

1. La ciudad como sistema urbano y la vivienda como parte del mismo. La vivienda forma parte de un proceso que incluye el ac-

<http://www.vocesenelfenix.com>
<https://www.facebook.com/vocesenelfenix>
<https://twitter.com/vocesenelfenix>

Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix, la Universidad de Buenos Aires, ni **Página12**

Número 1 de Voces en el Fénix - Junio 2010

Editorial: "Palabras para cambiar la realidad" Abraham Leonardo Gak	4) Orientación regional Ariel García, Florencia Lampreabe y Alejandro Rofman	10) Políticas para eliminar la pobreza Mariana L. González	15) Estrategias energéticas Roberto Kozulj	Voces de los movimientos sociales "Ir por más" Emilio Pérsico "El protagonismo de la lucha" Federico Orchani "Unidad de los trabajadores" Guillermo Kane
1) 2001-2010. Una década extraordinaria de la economía argentina Aldo Ferrer	5) Los límites del cambio Edgardo Mocca	11) Derechos integrales Enrique Pochat	16) Activismo artístico Ana Longoni	Diálogos políticos: en la búsqueda de consensos "Recuperamos el Estado" Agustín Rossi "Proyectos colectivos" Martín Sabbatella "Terminar con la pobreza" Ricardo Alfonsín
2) Estructura y política productiva Carlos Leyba	6) Innovación estratégica Gustavo Eduardo Lugones	12) Desigualdades y control social Juan S. Pegoraro	17) Pluralidad mediática Damián Loreti y Luis Lozano	
3) El dilema de Latinoamérica: integración o fragmentación José Miguel Amiune	7) Inserción comercial Julio Sevares	13) Derecho a la ciudad Andrea Catenazzi y Eduardo Reese	18) ¿Salud para todos? Susana Belmartino	
	8) Un mundo de trabajo Héctor Recalde	14) Recursos para el desarrollo Nicolás Gutman	19) La cuestión social y sanitaria Aldo Neri	
	9) Educación crítica Flavia Terigi		20) Cuando comer es un problema Roberto Cittadini	