

EN NUESTRO PAÍS LA POBLACIÓN URBANA SUPERA EL 90%; SIN EMBARGO, EL ACCESO DESIGUAL A LA CIUDAD NO HA SIDO PLANTEADO COMO CUESTIÓN EN LA AGENDA DE LOS DIFERENTES GOBIERNOS. PARA SALDAR ESTA DEUDA ES NECESARIO DEBATIR LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y DE LA CIUDAD, BUSCANDO ALCANZAR UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA QUE SEA COMPATIBLE CON LOS DERECHOS HUMANOS.

LAS DEUDAS DE NUESTRA DEMOCRACIA EN EL CAMPO DEL HÁBITAT Y LA VIVIENDA



por **ANDREA CATENAZZI**. *Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento*



La Argentina es uno de los países más urbanizados de América latina. La población urbana supera el 90 por ciento. Este proceso de urbanización, iniciado vertiginosamente a principios del siglo XX, aún continúa desplegándose de forma dispar en las diferentes regiones del país. Dada la magnitud de este proceso, el interrogante sobre cómo han crecido nuestras ciudades durante las últimas décadas resulta central para comprender las asignaturas pendientes en materia de acceso a un hábitat digno. La pregunta es especialmente relevante porque la realidad nos enfrenta a ciudades con paisajes que, más que evocar progreso o desarrollo, han pasado a retratar –e intensificar– las desigualdades de nuestra sociedad. Estas desigualdades se presentan en las ciudades medianas y grandes del territorio argentino a través de diversas formas: en las inmensas diferencias entre las áreas centrales y las periferias de las regiones metropolitanas, en la ocupación precaria del borde de los arroyos en contraposición con la ostentación de algunos barrios que se cierran. Estas ciudades así configuradas restringen las oportunidades de acceso a empleo, cultura y esparcimiento por parte de la población en situación de precariedad urbana. Al mismo tiempo, las oportunidades de crecimiento circulan entre aquellos que viven en mejores condiciones, ampliando la desigualdad entre distintos fragmentos de la ciudad. Los problemas de acceso desigual a la ciudad han sido objeto de numerosos informes técnicos, investigaciones académicas y, por supuesto, diversos programas y políticas. Sin embargo y en coincidencia con algunos ejes del debate actual en América latina, este modelo de urbanización no ha sido capaz de asociar esa urbanización con la democratización de las relaciones sociales, manteniendo un proceso simultáneo y contradictorio de expansión de la ciudadanía con una exclusión socio espacial cada vez mayor. Más de tres décadas de democracia ofrecen un conjunto de políticas públicas que han dejado sus huellas sobre este modelo de urbanización y que proponemos diferenciarlas en dos ciclos para desarrollar el presente trabajo. El primero de ellos, caracterizado por la consolidación de un régimen neoliberal hasta la crisis interna (2001-2002) cuya intensidad marcó un punto de inflexión en la historia de nuestro país, y un segundo ciclo que mostró signos de ruptura con el anterior mediante un rol más activo del Estado en la economía y una serie de políticas de carácter neodesarrollista. Si bien ambos ciclos expresan cambios en el campo del hábitat, al mismo tiempo revelan algunas regularidades que estructuran la relación entre desarrollo urbano y políticas públicas. A partir de este planteo inicial, el trabajo se propone examinar las relaciones de mutua transformación que se establecen entre proceso de urbanización y las políticas públicas, centrando el análisis en las continuidades y rupturas que han resultado de la acción del Estado en las políticas urbana y de vivienda, durante el mayor período democrático de nuestro país.



Estas ciudades así configuradas restringen las oportunidades de acceso a empleo, cultura y esparcimiento por parte de la población en situación de precariedad urbana. Al mismo tiempo, las oportunidades de crecimiento circulan entre aquellos que viven en mejores condiciones, ampliando la desigualdad entre distintos fragmentos de la ciudad.

La incipiente institucionalización de las políticas urbanas

En términos generales y a pesar de la criticidad de los problemas urbanos mencionados, el acceso desigual a la ciudad no ha sido planteado como cuestión en la agenda de los diferentes gobiernos. En efecto, la formulación de las políticas públicas ha mantenido una visión sectorial de los problemas urbanos y territoriales, expresada en la división institucional y organizativa de la administración estatal. Por un lado, los problemas de la ciudad formal son resueltos por los organismos responsables de las obras públicas, y por otro lado, los problemas de la ciudad informal son objeto de intervención de las políticas sociales. Más allá de este panorama poco alentador, es posible señalar algunos cambios entre ambos ciclos.

Durante el primer ciclo, una serie de medidas que culminaron con la privatización de las empresas prestadoras de servicios públicos, la transferencia de funciones estatales a las provincias junto con el ajuste fiscal y la desregulación de las actividades económicas y sociales definieron los alcances del régimen neoliberal en nuestro país. Así, hacia principios de los años noventa, se puso en marcha la privatización de todos los servicios urbanos que hasta ese momento habían gestionado empresas

estatales. Este proceso se inscribió en el debate de la crisis que atravesaba al conjunto del Estado y en la legitimidad creciente de un discurso privatizador, en clave política y económica. Una ecuación que desplazó del escenario de la crisis a la cuestión urbana que, como tal, no encontraría lugar en el debate público. En ese contexto, la formulación de una política urbana a nivel nacional no fue una cuestión de la agenda de gobierno.

Durante el segundo ciclo, la creciente centralidad del Estado nacional en la escena política tuvo su correlato en la relevancia asignada a la planificación territorial como una herramienta de política pública para el desarrollo. En ese proceso se creó la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública dependiente del ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y se constituyó el Consejo Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial. La elaboración del Plan Estratégico Territorial (2008) y sus sucesivas actualizaciones lograron ampliar la agenda de la planificación territorial y contribuyeron a la institucionalización de esta práctica en los diferentes niveles de gobierno.

En este contexto, la ley de Acceso Justo al Hábitat (2012) de la provincia de Buenos Aires requiere una mención especial porque sintetiza un conjunto amplio de experiencias asociativas

que durante los últimos años promovieron una respuesta integral a los problemas de acceso a la tierra y a la vivienda. El propósito de la ley es fortalecer la capacidad estatal para intervenir activamente, junto con otros actores sociales y económicos, en la modificación de las dinámicas urbanas y del mercado del suelo que estructuran la exclusión de amplios sectores medios y pobres. La ley define cuatro principios rectores: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la ciudad y de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y la distribución equitativa de los costos y beneficios del proceso de urbanización. Estos principios son innovadores en nuestra legislación urbana y en ese sentido discuten los modos tradicionales de construir el problema habitacional. La ley no trata solo sobre la vivienda sino que define orientaciones para la planificación y gestión urbana, regulación fiscal, regularización de la propiedad; además promueve activamente la participación social en las acciones y en los presupuestos.

Estos avances, importantes pero aún incipientes, requieren continuidad y fortalecimiento institucional para desarmar la vigencia de un modelo de ciudad dual, que aplicado en términos de “formal vs. informal” o “legal vs. ilegal”, ha invisibilizado a las políticas urbanas como objeto de intervención estatal y cristalizado sus modos de operar en una amplia gama de organismos públicos diferenciados y con escasa articulación entre sí.

La persistencia de las políticas sectoriales de vivienda

La política habitacional ha mantenido la cantidad de viviendas nuevas como el principal indicador de éxito, sin dar cuenta de su calidad urbana ni de su localización en la ciudad. Aun cuando la magnitud de la inversión estatal destinada a la vivienda y a la obra pública en general ha sido muchísimo mayor durante el segundo ciclo, no hubo cambios significativos en los lineamientos de política.

Durante el primer ciclo, como parte de la reforma del Estado, las transformaciones en el campo de la política de vivienda se expresaron en una readecuación del aparato administrativo nacional. Por una parte, se transformó el Banco Hipotecario Nacional de banco minorista a banco mayorista (1990) y más tarde se privatizó (1997). Por otra parte, se provincializaron los recursos del FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda) mediante el traspaso de lo que había sido el principal fondo asignado al financiamiento de la vivienda al Fondo de Coparticipación Federal (1992). Ambos procesos modificaron la dinámica de los organismos nacionales afectados y permitieron una mayor desregulación y descentralización de la ejecución de los programas. La política habitacional de esos años careció de acciones novedosas para los sectores de más bajos recursos. El FONAVI continuó siendo el principal recurso destinado a la construcción de conjuntos habitacionales aunque cabe mencionar que en ese período comenzaron a implementarse algunos programas de mejoramiento barrial con financiamiento externo.

Durante el segundo ciclo, en un marco de creciente inversión pública y mejora de los indicadores sociales (reducción de la pobreza y la desocupación), el FONAVI tuvo un peso menor y las dos operatorias nacionales más importantes fueron el Plan



Federal de Viviendas de 2004 y el Programa de Crédito Argentino (PROCREAR) de 2012. Según datos oficiales (2014), la cifra de soluciones habitacionales (terminadas, en ejecución y a iniciar mediante los diferentes programas y subprogramas) alcanzaba 1.200.000 unidades. Con respecto al PROCREAR, la información en la misma fecha mostraba más de 76.000 obras en ejecución y 46.000 unidades concluidas.

Ambos programas promovieron el crecimiento económico y la actividad de la construcción, pero al mismo tiempo incentivaron la demanda de suelo urbano. En efecto, la construcción de viviendas nuevas sin la previsión de la disponibilidad de suelo urbano ha contribuido a profundizar la combinación perversa de varios fenómenos. Por un lado, la política habitacional aumenta la demanda de suelo y las expectativas especulativas incrementando el precio, y a la vez, el mercado inmobiliario sin regulación estatal desplaza a las viviendas de interés social hacia zonas alejadas de las áreas de centralidad y de baja calidad urbana y ambiental. Por otro lado, el emplazamiento de estos barrios restringe las posibilidades de localización de un conjunto cada vez más amplio de familias que intenta acceder a la ciudad mediante procesos de urbanización popular. A este panorama se suman los barrios cerrados que, en general, se ubican en las zonas más accesibles de esas mismas periferias.

Esta disputa por el suelo urbanizado deriva en que nuestras ciudades se extienden con una muy baja densidad y a un ritmo muy superior al crecimiento de la población urbana. La sostenibilidad de este modelo de urbanización es un aspecto poco problematizado por las políticas públicas aunque tiene un fuerte impacto en la inversión necesaria para garantizar una cobertura universal de los servicios urbanos básicos (agua, cloacas, gas, electricidad) y una buena accesibilidad mediante el transporte público.

Asignaturas pendientes

Una incipiente institucionalización de las políticas urbanas junto con la persistencia de las políticas de vivienda centradas exclusivamente en la cantidad han sido las respuestas estatales a los problemas de acceso a un hábitat digno en estas últimas décadas. Los cambios registrados en la concepción de la política urbana han sido estratégicos para marcar una tendencia pero requieren para su institucionalización en los diferentes niveles de la administración estatal, de procesos de larga duración que reviertan la clásica división de tareas entre ciudad formal e informal. Más allá de la relevancia de los cambios señalados entre ambos ciclos, la continuidad con respecto a la escasa acción estatal sobre la dinámica excluyente del mercado inmobiliario es un elemento clave para explicar la reproducción de la desigualdad urbana. La sostenibilidad de este modelo de urbanización de baja densidad es un desafío ineludible de nuestra democracia. En ese sentido, consideramos que solo interviniendo sobre el mercado inmobiliario es que las políticas urbanas y habitacionales podrán ser capaces de convertirse en un instrumento de igualdad urbana. Para ello es necesario incluir en la nueva agenda urbana el debate sobre los alcances de la función social de la propiedad y de la ciudad y la construcción democrática de una nueva concepción de la propiedad privada que sea compatible con los derechos humanos.

La formulación de las políticas públicas ha mantenido una visión sectorial de los problemas urbanos y territoriales, expresada en la división institucional y organizativa de la administración estatal. Por un lado, los problemas de la ciudad formal son resueltos por los organismos responsables de las obras públicas, y por otro lado, los problemas de la ciudad informal son objeto de intervención de las políticas sociales.