

La revista del Plan Fénix  
año 1 número 5  
Abril 2011

# VOCES

en el Fénix



## Tierra y libertad

Pese al crecimiento económico y a las políticas inclusivas que el Estado viene aplicando sostenidamente desde 2003, la construcción de viviendas para familias sin techo sigue siendo una asignatura pendiente para lograr una sociedad más equitativa.

**Diálogos políticos: E. Macaluse + G. López + R. Cortina**

# Sumario

**04** EDITORIAL  
Por Abraham L. Gak

**06** LA PLANIFICACIÓN  
URBANA EN CUESTIÓN  
Por Andrea Catenazzi

**12** ROL DEL ESTADO, INVERSIÓN  
PÚBLICA E INCLUSIÓN SOCIAL  
Tomás Bontempo y  
Silvia Bossini Pitho

**20** CUATRO CLAVES EN POLÍTICAS  
DE HÁBITAT DESDE LA  
PERSPECTIVA DE LOS  
DERECHOS HUMANOS  
Por Sebastián Tedeschi

**26** HACIA UNA POLÍTICA DE  
INCLUSIÓN  
Por María Laura Rey

**30** EL CICLO DE LAS VILLAS  
Y EL MERCADO  
INMOBILIARIO INFORMAL  
Por María Cristina  
Cravino

**34** UN ENFOQUE DESDE EL  
ESTADO PARA EL  
DESARROLLO SUSTENTABLE  
Por Nora Prudkin,  
Cristina Cataldo y  
María Teresa Heras

**40** POSIBILIDADES Y LÍMITES DEL  
PROYECTO URBANO COMO  
HERRAMIENTA DE INCLUSIÓN  
SOCIOESPACIAL  
Javier Fernández Castro

**44** LA VULNERABILIDAD AMBIENTAL  
Y LA NORMATIVA URBANA  
Por Florencia Almansi

**49** LAS POLÍTICAS DE HÁBITAT  
INFORMAL Y CAPACIDADES DE  
GENERACIÓN DE NUEVAS REGLAS  
DE JUEGO  
Por Daniel Galizzi

**52** LA LUCHA POR LA TIERRA  
EN EL PROYECTO POPULAR  
Por Andrea Castaño y  
José Rocha

**56** PRODUCCIÓN AUTOGESTIONARIA  
DEL HÁBITAT  
Por Néstor Jeifetz y  
María Carla Rodríguez

---

## Diálogos políticos



“No queremos resignarnos”  
Eduardo Macaluse



“La sociedad acompaña las  
políticas públicas”  
Gustavo López



“El Gobierno no resolvió el  
problema de la pobreza”  
Roy Cortina



## Voces de los movimientos sociales

Viviana García y Griselda  
Salgueiro, de la Villa 20

## AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### DECANO

Alberto Edgardo Barbieri

### VICEDECANO

Luis Pérez Van Mórlegan

### SUBSECRETARIO GENERAL

Walter Berardo

### SECRETARIO ACADÉMICO

José Luis Franza

### SECRETARIO DE PLANEAMIENTO Y EVALUACIÓN EDUCATIVA

Juan Carlos V. Briano

### SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN Y DOCTORADO

Eduardo Scarano

### SECRETARIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN

César Humberto Albornoz

### SECRETARIO DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

Emiliano Yacobitti

### SECRETARIO DE BIENESTAR ESTUDIANTIL

Federico Saravia

### SECRETARIO DE RELACIONES INTERNACIONALES

Jorge Brugnoli

### SECRETARIO DE GRADUADOS

Catalino Núñez

### DIRECTOR GENERAL DE LA ESCUELA DE POSGRADO

Catalino Núñez

## CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### CLAUSTRO DE PROFESORES

#### TITULARES

Humberto Luis Pérez Van Morlengan

María Teresa Casparri

José Luis Giusti

Enrique Luis Scalone

Leopoldo Halperin Weisburd

Walter Fabián Carnota

Gerardo Fernando Beltramo

Pablo Rota

#### SUPLENTES

Héctor Chyrikins

Heriberto Horacio Fernández

Juan Carlos Aldo Propatto

### CLAUSTRO DE GRADUADOS

#### TITULARES

Luis Alberto Cowes

Rubén Antonio Arena

Jaime José Korenblum

Álvaro Javier Iriarte

#### SUPLENTES

Héctor Molina

Guillermo Seyahian

Juan Carlos Jaite

Fernando Juan Franchi

### CLAUSTRO DE ESTUDIANTES

#### TITULARES

Juan Manuel Oro

Pablo Martín Belluscio

María Laura Fernández

Schwaneck

Natalia Guidolin

#### SUPLENTES

Mayra Daniela Trujanovich

Arturo Pozzali

Bruno Razzari Brion

César Agüero

# VOCES

en el Fénix

### DIRECTOR

Abraham L. Gak

### COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo

Rubén Berenblum

Aldo Ferrer

Benjamín Hopenhayn

Oscar Oszlak

Fernando Porta

Alejandro Rofman

Federico Schuster

### COORDINACIÓN TEMÁTICA

Eduardo Reese

Nora Prudkin

### SECRETARIO DE REDACCIÓN

Tomás Eliashev

### PRODUCCIÓN

Paola Severino

Martín Fernández Nandín

Erica Sermukslis

Tomás Villar

### JEFE DE ARTE

Cristian Delicia

### FOTOGRAFÍA

Sub [Cooperativa de Fotógrafos]

Cristian Delicia

### CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix.

[www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com) / [voces@vocesenelfenix.com](mailto:voces@vocesenelfenix.com)

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de Buenos Aires. Teléfono 4370 6135

Registro de la propiedad intelectual en trámite.

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

# Un techo que nos cubra a todos

**E**n distintas oportunidades se ha señalado que la raíz estructural de las crisis argentinas está vinculada a la insuficiencia en la provisión de bienes públicos.

Por un largo período de más de 30 años, el Estado se ha ido retirando de esa función, hasta que la crisis desatada a fines de 2001 brindó la oportunidad de modificar las reglas de funcionamiento de la economía y la política de nuestro país.

Es así que a partir de esa fecha, y en particular desde 2003, la Argentina viene creciendo a un promedio del 8 % anual, con la única excepción del año 2009, como consecuencia de los embates de la crisis internacional.

En este último período no sólo se reestructuraron el monto, plazos y tasas de la deuda pública, sino que el Estado fue recuperando su participación en los procesos económicos y sociales, sobre todo, en el desarrollo de una agresiva agenda en materia de políticas sociales, sostenimiento del empleo y defensa de los derechos humanos.

Estas políticas han permitido reducir significativamente los índices de desempleo, subocupación, pobreza e indigencia y, simultáneamente, incrementar las inversiones en infraestructura y, en particular, en la educación.

Es sabido que se han llevado a cabo importantes inversiones en materia habitacional, sin embargo es evidente que la mayor parte de la inversión, sobre todo la privada, fue dirigida a la construcción de viviendas para el uso de los sectores de altos ingresos.

Si bien es cierto que a través de los planes vigentes se fueron construyendo un número importante de viviendas dirigidas a los sectores populares, éstas resultan manifiestamente insuficientes para atender una demanda insatisfecha por décadas.

A esta circunstancia debemos agregar los flujos de poblaciones migrantes llegadas a los márgenes de las ciudades como consecuencia, en parte, del proceso de tecnificación del sector agrario. Esto ha generado condiciones particularmente difíciles y onerosas a importantes sectores vulnerables de la sociedad, que viven privados de servicios elementales como gas, agua potable y cloacas, además de otros elementos que hacen a la urbanización de los territorios que habitan.

La ausencia de asunción de responsabilidades por parte de algunos gobiernos federales para emprender una acción coordinada, permanente y eficaz en materia de provisión de condiciones dignas de habitabilidad, se une a la ausencia de políticas claras para enfrentar la especulación inmobiliaria que cada vez aleja más a las poblaciones de menores recursos, en particular jóvenes, de la posibilidad de tener su propio techo.

Estos son los desafíos, tal vez más significativos, para un gobierno que hace de la inclusión social el fundamento de su pensamiento político.

Por Abraham L. Gak  
Director





Una ciudad para todos

# La planificación urbana en cuestión

Las estrategias de autourbanización informal parecieran estar al margen de las experiencias en planificación. El funcionamiento del mercado inmobiliario y la casi nula regulación estatal de mecanismos expulsan a los sectores más pobres cada vez más lejos.

Por Andrea Catenazzi

Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento



**A** 4 meses de lo sucedido en Soldati, en el sur de la ciudad de Buenos Aires, la ocupación de tierras para acceder a la ciudad nos enfrenta a un problema estructural. No se trata sólo de un problema de cantidad de viviendas o del tamaño de las viviendas, se trata del funcionamiento del mercado inmobiliario y la casi nula regulación estatal de mecanismos que expulsan a los sectores más pobres cada vez más lejos. Frente a esta distancia material y simbólica, las organizaciones y las familias construyen estrategias que permiten no sólo aprender a reducirla sino también a hacerla visible.

Sobre el juego de intereses de las diferentes localizaciones, la planificación urbana podría ser una herramienta de política pública que permitiera incluir y priorizar lugares en la ciudad para aquellas demandas que el mercado no satisface, aunque para ello es necesario discutir y renovar sus contenidos y sus prácticas. Actualmente, los problemas que se resuelven mediante la autourbanización parecieran encontrarse en los márgenes de la agenda de planificación, más cerca de las políticas de desarrollo social o en todo caso restringido al problema de la vivienda.

Si la planificación urbana es el dispositivo político mediante el cual se piensa e interviene con una visión de conjunto de la ciudad, la desigualdad urbana actual interpela a quienes trabajamos en estos temas a explicitar y revisar cuáles son los procesos urbanos que definen esa visión de conjunto, cuáles son los valores que legitiman el debate de ideas en planificación urbana, los acuerdos políticos y administrativos, y los programas de acción. El propósito es analizar cómo se procesa la discusión sobre dónde tienen que vivir todas las familias, también las pobres, y qué lugar ocupa en las explicaciones, el mercado inmobiliario y la regulación de su funcionamiento.

## **Autourbanización informal como estrategia de acceso a la ciudad**

La villa, la toma de tierras, y la intrusión de edificios y espacios bajo autopistas son las estrategias que conforman la autourbanización informal. Las villas consisten en la ocupación particular (individual o familiar) de tierras en áreas consolidadas de la ciudad para la construcción de viviendas mínimas, generalmente con materiales precarios. Las tomas de tierras

se diferencian de las villas por su carácter colectivo así como por la ubicación periférica y la subdivisión planificada del terreno con la expectativa de una futura regularización urbana y consecuente permanencia en el lugar. Estos asentamientos se localizan en zonas de baja calidad ambiental cerca de arroyos y ríos contaminados, en viejas cavas o en tierras siempre alejadas de las áreas de centralidad. Dentro de este panorama surge a mediados de los años ochenta la estrategia de intrusión tanto de grandes edificios como de casas unifamiliares en el centro, y en los últimos años, la ocupación de espacios residuales, como los bajo autopistas. Según el relevamiento de múltiples fuentes de María Cristina Cravino, Juan Pablo Del Río y Juan Ignacio Duarte sobre la magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años, existen por lo menos 819 "asentamientos informales" (villas y asentamientos), en los que viven poco más de un millón de personas.

En todos los casos, además de los costos sociales que exige la autoconstrucción y los costos de la periferización espacial de la población, se agregan los costos de la informalidad. Porque si las viviendas se construyen con la ayuda de familiares y amigos, sólo se consiguen terrenos para esas viviendas ocupando tierras públicas o privadas, o alquilando un cuarto en las villas o en loteos ilegales. No hay lugares gratuitos. Estas opciones modeladas por la lógica de la necesidad conforman los submercados residenciales de la economía informal con agentes y estrategias singulares de formación de precio, complementarias entre sí y en interacción con la economía formal.

Los estudios sobre las trayectorias habitacionales muestran que la movilidad espacial no se vincula necesariamente con variaciones en la situación de tenencia –que se mantiene por fuera de lo legal– sino más bien con cambios en el tipo de vivienda, como explicó María Mercedes Di Virgilio en su artículo "Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales entre familias de sectores populares y medios residentes en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina". Estos estudios revelan la intensa segmentación de la dinámica de movilidad espacial de la población y un modelo de urbanización que no sólo expresa las diferencias sociales sino que reproduce esa desigualdad. La precariedad de la tenencia de la tierra y el riesgo al desalojo estructuran tanto los conflictos como la respuesta social y de los poderes públicos. Las respuestas oscilan entre una ac-

**Las tomas de tierras se diferencian de las villas por su carácter colectivo, así como por la ubicación periférica y la subdivisión planificada del terreno con la expectativa de una futura regularización urbana y consecuente permanencia en el lugar. Se localizan en zonas de baja calidad ambiental, cerca de arroyos y ríos contaminados.**



to realizado en alrededor de noventa ciudades, las experiencias se han clasificado en cuatro grupos: los planes estratégicos, los planes urbano-ambientales, los grandes proyectos y las normativas urbanas, como señalamos junto a Eduardo Reese en "Planificación e instrumentos de gestión del territorio", artículo incluido en *Gestión Municipal y Ciudad*, del Ministerio del Interior. El primer grupo lo constituyen aquellas propuestas orientadas a promover procesos de desarrollo de base local. Estas iniciativas han tomado variadas denominaciones, como Planes Estratégicos y Planes de Desarrollo Local, entre otras. Las características comunes consisten en plantear los problemas del territorio desde un enfoque integral e interdisciplinario de los procesos; con un fuerte énfasis en la participación y la revalorización del espacio local como ámbito privilegiado para la gestión del desarrollo.

En "Descentralización y planificación del desarrollo local", basado sobre el análisis de veintidós planes de desarrollo local, A. Clemente muestra que la primera generación de planes, ubicados entre 1995 y 2000, no problematizó la relación entre pobreza y desarrollo sino que el énfasis estuvo en la cooperación entre actores interesados por la mejora de la ciudad.

El segundo grupo está constituido por aquellas iniciativas que, haciendo un recorte de la complejidad territorial, abordan las cuestiones físico-urbano-ambientales. Como en el caso anterior, es posible encontrar diferentes denominaciones: Plan Urbano, Plan Urbano-Ambiental, Plan de Desarrollo Territorial y Plan de Ordenamiento, entre otras. Las características comunes son la identificación de procesos y escenarios de crecimiento de las ciudades; la definición de estrategias y proyectos de actuación físico-ambientales a diferentes escalas (en especial sobre el espacio público); un creciente énfasis en la consideración de conflictos ambientales, y un intento por pasar de un urbanismo reglamentarista a un urbanismo operacional, aun cuando se verifica una escasa atención y cierta recurrencia a los instrumentos tradicionales de gestión del plan. Los ejemplos de los municipios de San Fernando, Morón y Moreno, entre otros, dan cuenta de una preocupación sostenida por comprender y reconocer los procesos sociales de producción de suelo urbano e incorporar la cuestión del acceso desde una agenda ampliada de planificación urbana.

El tercer grupo está constituido por aquellas acciones directas sobre el territorio que, de manera amplia,

se denominan "grandes proyectos urbanos". En general, se trata de proyectos urbanísticos llevados a cabo por los municipios de mayor población (las ciudades de Rosario, Córdoba y Buenos Aires son ejemplos de este tipo), a través de una vasta gama de opciones de financiamiento y que involucran la rehabilitación de predios con infraestructuras obsoletas, la renovación urbana de barrios degradados o de áreas centrales y comerciales, la relocalización o construcción de nuevos equipamientos con características de centralidad, y demás.

El cuarto grupo, quizás el más numeroso, está constituido por un muy amplio abanico de instrumentos municipales de carácter estrictamente normativo, cuya función principal es la de ser reguladores del uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo y/o de diferentes aspectos de la problemática ambiental. El panorama muestra una muy extensa variedad de situaciones. Desde el punto de vista de la técnica legislativa y de la gestión, es posible encontrar desde municipios con códigos urbanísticos fuertemente estructurados y compendiados a la manera de un digesto, hasta municipios que trabajan con un muy amplio menú de ordenanzas diferentes, en algunos casos de manera caótica, sobre temáticas específicas y sectoriales. En muchos casos, las normas urbanísticas se encuentran desactualizadas y presentan un extenso número de modificatorias y excepciones.

La planificación urbana mantiene su vigencia como herramienta de política para los gobiernos locales aunque predominan los planes y las normativas urbanas que se adecuan a los procesos territoriales más generales. Son pocos los ejemplos donde se asume el proceso de planificación desde un enfoque de gestión activa del territorio que se proponga cambiar las dinámicas de exclusión e integración urbana. Una larga y arraigada concepción de la planeación urbana basada sobre la valorización del suelo de propiedad privada, sin contraprestación alguna a cargo del propietario, parece subsistir en los organismos estatales responsables de la planificación urbana.

Se observa una fuerte tradición que reduce la política urbanística a una acción de tipo regulatoria vía la aplicación de códigos u ordenanzas de zonificación y edificación que acompaña la dinámica del mercado inmobiliario (la proliferación de normativas para favorecer la localización de urbanizaciones privadas son una expresión de este sesgo).

Se detecta una total desarticulación entre herra-

**Predomina una visión sectorial de los problemas urbanos y las intervenciones se definen en términos de obras públicas, la mayoría de las veces sin demasiada preocupación por sus consecuencias urbanísticas y sus efectos sobre el desarrollo económico y social de las ciudades.**





El impacto socioeconómico de las políticas urbanas y habitacionales

# Rol del Estado, inversión pública e inclusión social

El crecimiento de la inversión pública favorece el desarrollo de las economías regionales, estimulando la creación de empleo, alentando notablemente el crecimiento de la industria de la construcción, y revirtiendo las desigualdades.

Por Tomás Bontempo\* y Silvia Bossini Pithod\*\*

\*Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador).  
Programa Federal de Integración Sociocomunitaria con Cooperativas. SSDUyV  
\*\*Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Católica de Santiago).  
Programa Federal de Integración Sociocomunitaria con Cooperativas. SSDUyV



**D**urante la década pasada se frenó y rechazó la discusión sobre una política de crecimiento planificado y dirigida desde el Estado, dejando librado el desarrollo de los emprendimientos urbanos al ámbito privado. Esto generó como resultado ciudades desequilibradas ambiental y socialmente, con baja calidad, produciéndose una fuerte dispersión hacia la periferia.

La ausencia del Estado marcó la ampliación de las desigualdades sociales y la exclusión de la población de bajos recursos, priorizando determinados hábitos de consumo, el uso especulativo del suelo y un crecimiento decidido por el funcionamiento de los mercados.

El Modelo Barcelona resultó útil a la iniciativa privada empresarial que apostó al desprestigio del espacio urbano como bien colectivo a través de la propiedad especulativa del suelo, con una notable ausencia de gestión y planificación urbana, lo cual ha generado las fuertes desigualdades en términos de infraestructura en las diferentes zonas geográficas del país.

Los '90 demostraban cómo los sectores constructores y financieros ejercieron una gran presión, claramente evidente, en la toma de decisiones de los organismos del sistema habitacional.

A nivel global, como lo manifiesta el economista Bernardo Kliksberg en *Un drama silencioso*, más de un tercio de la población mundial, 2.600 millones de personas, no poseen una instalación sanitaria básica. No nos estamos refiriendo a la financiación de grandes avances

tecnológicos que demandan millones en tecnologías de punta, sino que nos referimos a una infraestructura básica, demasiado básica, pero notablemente influyente en la calidad de vida de toda familia.

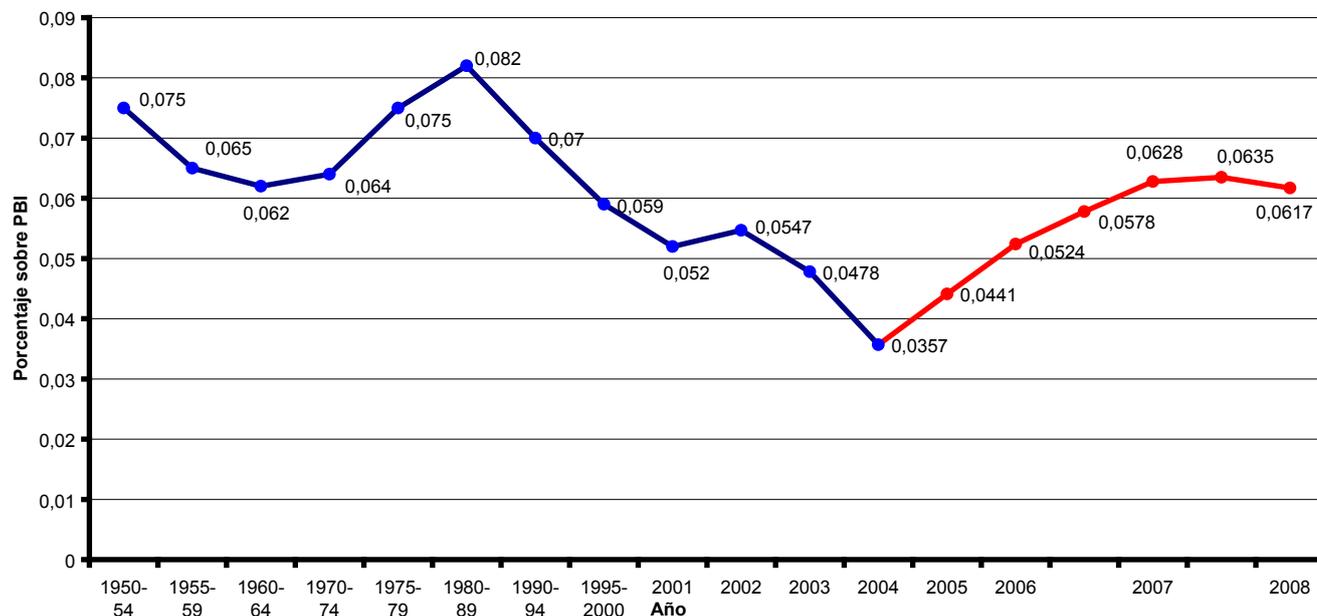
En el Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos de ONU Hábitat de 1995 se marcaba la seria problemática de que la existencia de una vivienda inferior, un abastecimiento de agua no apta para el consumo y un saneamiento deficiente en centros urbanos con alta densidad poblacional eran la causa directa de 10 millones de muertes anuales en todo el mundo, además de constituir un factor importante de riesgo ecológico prevenible y de causar un 25 por ciento de todas las muertes prematuras registradas a nivel mundial.

A finales de los '90 el continuo proceso de desinversión y ajustes permanentes acentuado con la crisis de 2001, desembocó en la paralización de las obras llevadas a cabo bajo los programas sociales y mediante el Fonavi. Incluso en el año 2002 se estableció la ley modificatoria de la Ley Fonavi, permitiendo la libre disponibilidad de la totalidad de dichos fondos.

En el escenario de la crisis del 2001, la caída de la inversión había significado una caída de la demanda agregada, generando como resultado una situación de desempleo involuntario, en el marco de una crisis económica general.

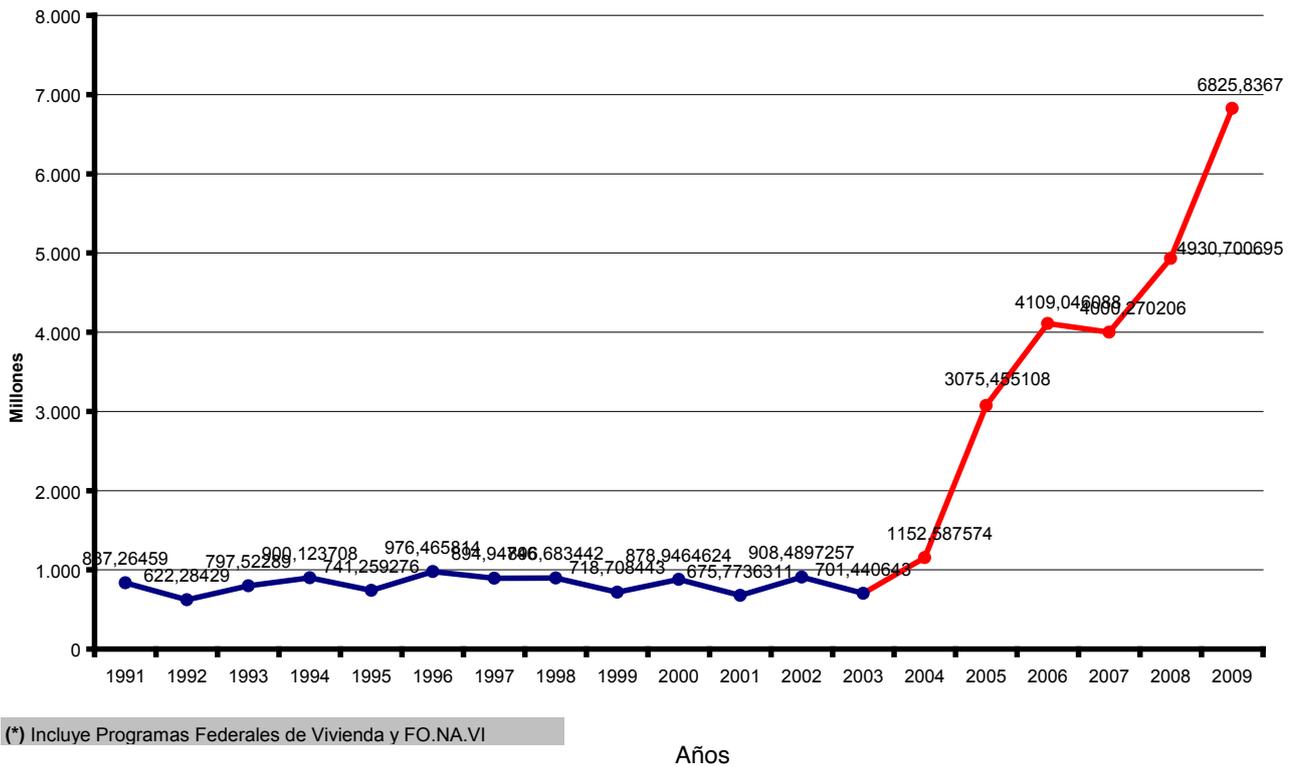
Esto develó la necesidad de generar un nuevo orden para el diseño de una política habitacional que se erigiera como política de Estado que permitiera sanear progre-

## Participación de la Construcción en el PBI 1950 - 2008

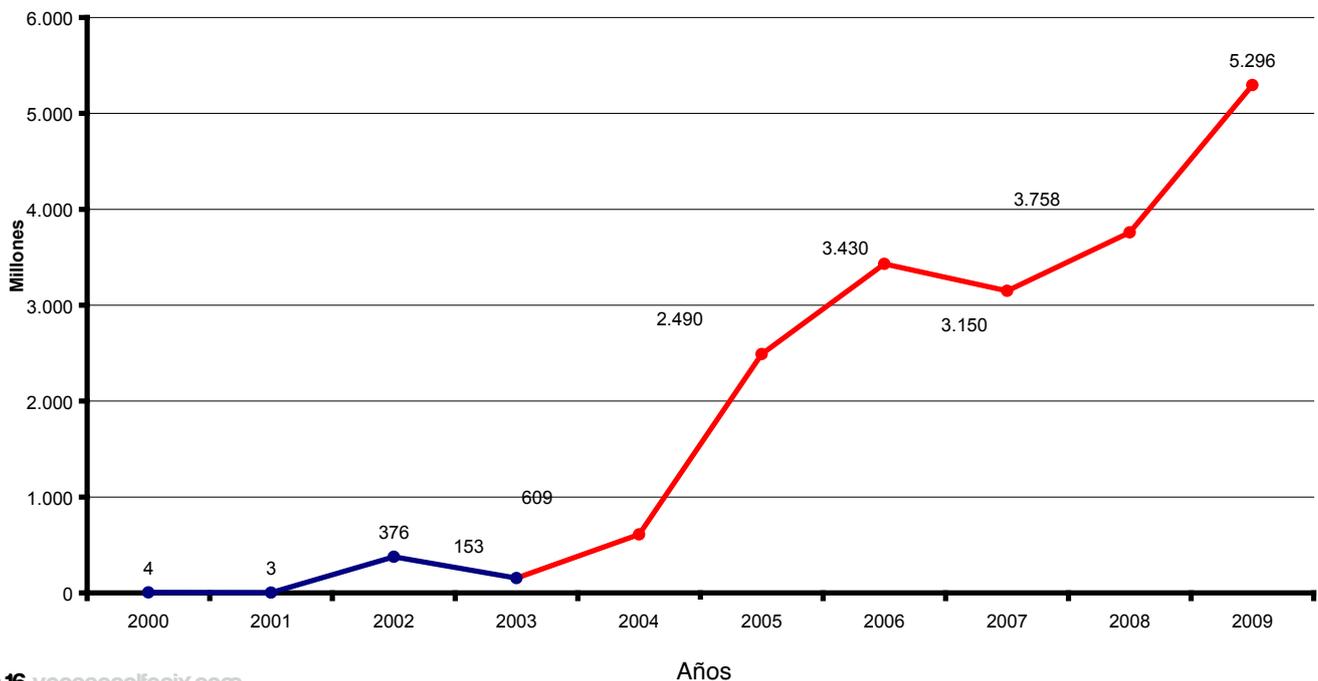




## Presupuestos Históricos -Viviendas-

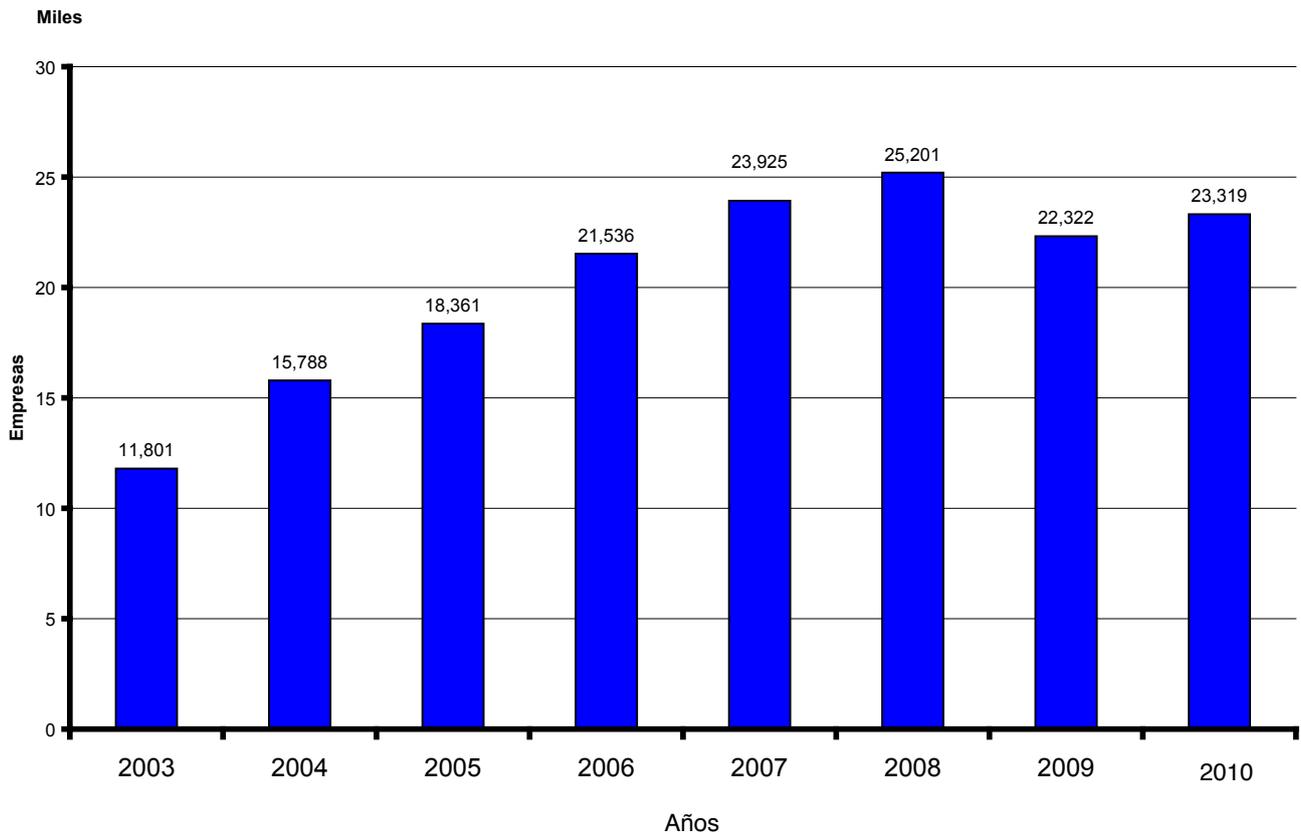


## Presupuesto Programas Federales de Vivienda

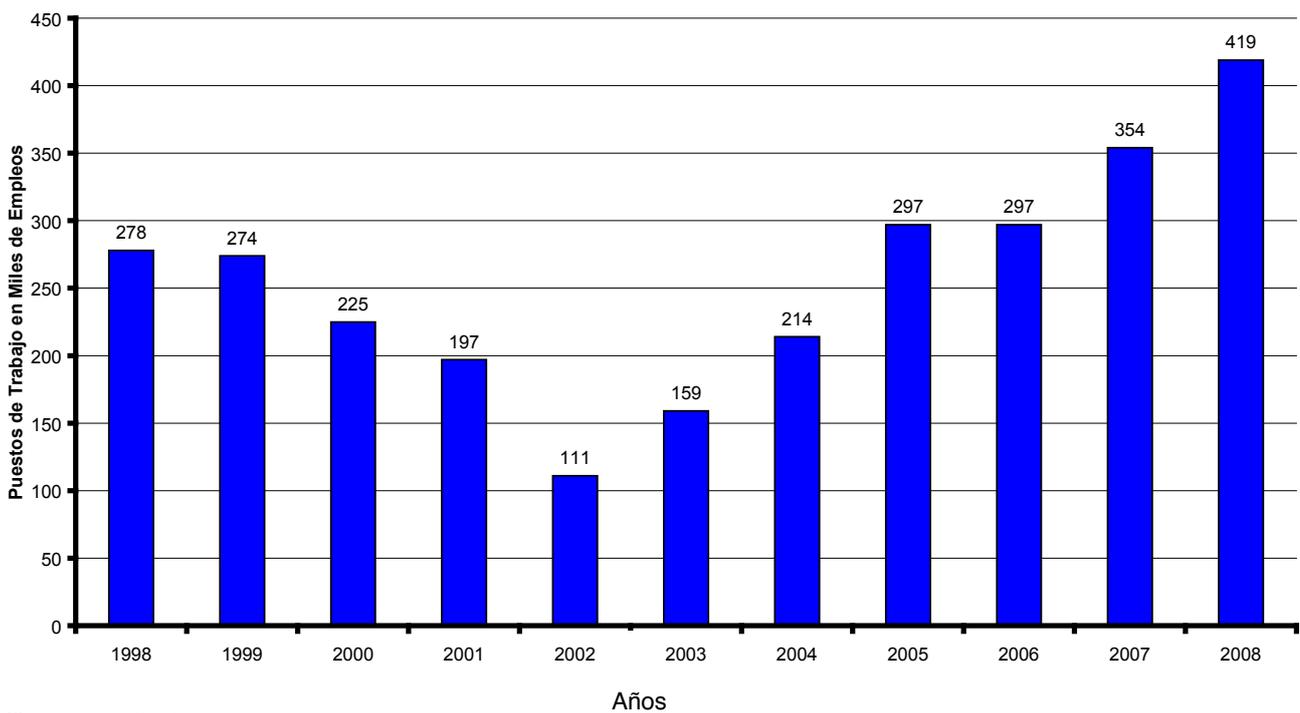




## Construcción / Empresas



## Construcción / Empleos





Problemáticas estructurales

# Cuatro claves en políticas de hábitat desde la perspectiva de los Derechos Humanos

Por Sebastián Tedeschi

Centro por el Derecho a la Vivienda contra Desalojos (COHRE)



**La planificación del desarrollo y la gestión democrática del territorio, el pluralismo jurídico en el reconocimiento de los barrios informales, los límites al derecho a la propiedad y su función social, en el marco de la interacción entre lo federal, lo provincial y lo local.**



*"A cada uno su tierra, a cada uno su gente,  
a cada uno su espacio, el sol de su continente."*

Isabel Parra

**N**uestro país ha visto aflorar una vez más síntomas de un problema estructural fundado en una discriminación histórica de los sectores populares a un espacio en donde vivir y producir. Este problema es compartido tanto por las personas que viven en situación de pobreza en las ciudades como también por los campesinos y comunidades indígenas.

Hay cuatro cuestiones que desde el derecho han sido poco discutidas y que representan desafíos fundamentales para avanzar en procesos de reforma urbana y agraria que posibiliten una política de hábitat compatible con una perspectiva de derechos humanos.

Durante el siglo XX afloraron múltiples conflictos por tierras urbanas frente al acelerado proceso de urbanización que vivió América latina, en donde las ocupaciones de tierras vacías públicas y privadas fueron la norma patrón de la ocupación del suelo para las familias de bajos recursos, sobre todo las familias campesinas que dejaron el campo y se concentraron en las grandes metrópolis latinoamericanas en búsqueda de un lugar para vivir. Si bien hoy la mayoría de la población latinoamericana es urbana, no puede decirse que esta viva en ciudades estrictamente si pensamos en las condiciones de vida, provisión de servicios o seguridad jurídica de la tenencia de sus habitantes.

En la medida en que estas ciudades van recibiendo una mayor presión por el desarrollo del mercado inmobiliario, crece una fuerte presión por ocupar todos los espacios urbanos disponibles y especialmente en donde vive la población de menores ingresos que es más vulnerable a las expulsiones y desalojos.

## **1. La planificación del desarrollo y la gestión democrática del territorio**

Los conflictos persistentes, que han ganado intensidad en el sector campesino, territorios indígenas y asentamientos populares urbanos, tienen una vinculación profunda y no pueden ser explicados uno sin el otro. Basta recorrer las biografías de los pobres en América latina para encontrar esta conexión. Existen fuertes lazos entre la población campesina e indígena en la región. Más allá de las discusiones identitarias, los campesinos e indígenas comparten el espacio rural y la amenaza de desplazamiento como consecuencia de los proyectos de desarrollo (turismo, hidroeléctricas) y el avance de los agronegocios (soja, palma aceitera, eucalipto) y minería o por mala implementación de la ley de bosques.

Los pobres urbanos por su parte son en su mayoría primera, segunda o tercera generación de poblaciones campesina o indígena desplazadas del espacio rural durante el siglo XX. El derrotero de una típica familia que vive en un asentamiento informal en las grandes metrópolis latinoamericanas, muy posiblemente encontrará sus raíces en campesinos e indígenas que no accedieron a la seguridad jurídica sobre la tierra (reforma agraria), o que aun teniendo pequeñas propiedades su economía no resistió

a los embates del latifundio o la tecnificación del campo y el agronegocio. Ahora en la ciudad, las mismas familias son nuevamente expulsadas por desalojos causados por procesos de revitalización urbana, la expansión del sector especulativo en el mercado inmobiliario y la reconversión de conventillos en hostels, entre otras.

Los tres sectores comparten un mismo problema: la organización de la sociedad no les permite acceder a "un lugar donde vivir". El espacio habitable es dominado por el Estado, las empresas y los sectores de ingresos altos y medios (estos últimos cada vez menos). Los pobres en su mayoría están obligados a vivir sobre tierras que no les pertenecen, en situación de irregularidad o ilegalidad, sometidos a amenazas de desalojos o desplazamientos.

Muchos proyectos de desarrollo pueden significar un progreso para un sector de la población, pero implicar un sacrificio de otra parte. Para ser compatibles con estándares de derechos humanos, los proyectos de desarrollo deberían significar una mejora real en las condiciones de existencia de las personas que viven en el territorio. El supuesto beneficio de un grupo no puede fundarse en la violación de derechos humanos de otro grupo (en este caso el de los pobladores del lugar donde se realiza el proyecto).

En este punto es donde cobra relevancia un principio que ha sido recogido en distintas normas de países de América latina, que podemos generalizar bajo el concepto de "gestión democrática del territorio".

La gestión democrática del territorio puede ser entendida como el derecho al control y participación de todas las personas que habitan un determinado territorio, sea rural o urbano, a través de formas directas y representativas, al planeamiento y gobierno del área regional; privilegiando el fortalecimiento y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares para su producción y reproducción.

Ejemplos de protección legal de estos principios los tenemos en el artículo 34, inciso f de la Carta de OEA, la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, en el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas, el artículo 31 de la Constitución de Ecuador y el artículo 2, inciso ii del Estatuto de la Ciudad de Brasil y la ley 18.308 de Uruguay, entre otros. Entre nosotros el artículo 75 inciso 19 de la Constitución nacional y el artículo 2, inciso c) de la Ley General de Medio Ambiente (25.675) prevén la ordenación del territorio.

Estas normas que establecen criterios generales para la planificación territorial, para el establecimiento de procedimientos concretos como los planes de desarrollo, urbanos (sobre uso del suelo, zonificaciones, etc.), participativos, consultas previas e informadas sobre la implementación de nuevos proyectos, decisiones sobre la orientación de la inversión pública en un determinado territorio (presupuesto participativo), no han sido implementados, o lo han sido de forma muy precaria no garantizando una verdadera participación popular.

En esta perspectiva puede inscribirse el anteproyecto de ley nacional de ordenamiento territorial que puede ser una oportunidad tanto de participación popular (esto depende de cómo se implemente en las provincias) como de lograr que quienes viven en cada región y en cada ciudad decidan cuál es el destino de los territorios en donde viven, lo que al menos posibilitará que sean consideradas las propias

formas de vivir y producir de estas personas. De lo contrario estos planes, imprescindibles para el desarrollo de nuestro país, provocarán nuevas discriminaciones expresadas en el territorio como segregación socioespacial, desplazamientos y desalojos, entre otras formas de exclusión.

## **2. Informalidad y pluralismo jurídico en el reconocimiento de los barrios informales: el retorno de la valorización de la posesión**

Ante la falta de políticas públicas que faciliten su acceso al suelo para vivir y producir, los sectores populares han resuelto este problema recurriendo a diversas formas de producir y reproducir en el espacio informal. Ocupación de tierras sin utilización, compraventa de edificaciones de viviendas sin títulos legales, producción informal y comercio informal son las estrategias dadas para sobrevivir, amén de también muchos de ellos trabajar en empleo no registrado ya no como supervivencia, sino como explotación de empresas formales.

El rostro del Estado que más conocen quienes habitan los barrios populares ha sido el del aparato represivo, aunque en los últimos años esta imagen se ha embellecido con políticas sociales como la Asignación Universal por Hijo y algunos planes de vivienda, empleo y microcrédito. Sin embargo gran parte de la vida cotidiana de estas personas continúa en este espacio informal, al margen del derecho oficial y el mercado.

No se aplican a la mirada de esta situación análisis moralistas acerca de la anomia, el poco apego a la ley de nuestra sociedad, pues en el caso de estos sectores a los que nos referimos, no se trata de una "decisión" por desobedecer la ley fundada en la libre elección entre opciones disponibles (como quien pasa un semáforo en rojo), sino en el único camino que han tenido para sobrevivir y reproducir la vida en nuestro suelo.

Tampoco creemos que estas prácticas de producción y reproducción de la vida tengan necesariamente que cambiar para adaptarse a las formas legales ofrecidas y al mercado estructurado por el sistema legal, sino por el contrario es el mercado regulado por el Estado y el derecho quienes deben ampliarse reconociendo estas prácticas, en cuanto no contribuyan con la marginalización de estos sectores y permitan su participación en la comunidad como verdaderos ciudadanos y sujetos colectivos.

En 2004, con la entonces entidad a cargo del Programa Arraigo, había hecho una estimación en base al censo nacional de 2001 revelando la importancia que tiene en la Argentina la dificultad de acceso al suelo, como un problema central para concretar el derecho a la vivienda adecuada. Sobre el cálculo de una población de 35.923.907 habitantes en 2001, 3.599.393 personas se hallaban con dificultades de acceder al suelo, lo que representa a unos 2.719.879 hogares. De esta cifra, el 37 por ciento corresponde a hogares en villas

y asentamientos irregulares, mientras que el 63 por ciento corresponde a casas tomadas, inquilinatos, viviendas de construcción oficial sin escrituración, viviendas individuales sin escrituración, inquilinos, comunidades indígenas y minifundistas sin techo. Con el nuevo censo se verá cómo varió esta situación.

Los instrumentos para regularizar los barrios informales se han implementado en función de la titularidad del dominio de la tierra, en función de que esta sea pública o privada.

### **Tierras de dominio privado del Estado nacional**

Para regularizar el dominio de esas tierras en beneficio de las familias ocupantes se creó a nivel federal el Programa Arraigo (1991) que instrumenta un procedimiento para la regularización de tierras fiscales autorizando su venta a los actuales ocupantes particulares hasta el 2 de mayo de 1991, luego de haberlas declaradas disponibles, es decir, no afectadas al uso público. Ello se instrumentó como respuesta

a las masivas ocupaciones de tierras de los '80, pero también para regularizar la situación de villas históricas como la 31 de Retiro y la 21 de Barracas.

Las críticas a este programa se basaron en que este procedimiento entregaba la propiedad de las tierras despatrimonializando al Estado (a diferencia de Brasil que entrega sólo el uso vitalicio), la discrecionalidad para atribuir

las, en lugar de ser un derecho reconocido a los moradores, y su estructuración en torno a las leyes que posibilitaron el desguace del Estado durante los '90 (ley 23.697 de Emergencia Económica y Reforma del Estado). Al no abordar en conjunto la regularización urbanística y social, las personas se veían forzadas a caer en otro tipo de ilegalidades para proveerse los servicios esenciales. La cuestión del plazo admite una discusión más profunda, pero al menos debería ser actualizado hasta una fecha más reciente.

### **Tierras privadas**

Los instrumentos para regularizar tierras privadas existentes son:

La usucapión o prescripción adquisitiva de dominio. Todo poseedor individual (comportándose como propietario) que tenga un bien inmueble y que permanezca en esa situación durante un tiempo determinado puede acceder a la propiedad del inmueble, siempre que la posesión sea continua, pública y pacífica. Se prevén dos modalidades:

1. Prescripción corta cuyos requisitos son 10 años de posesión, justo título y buena fe.

2. Prescripción larga cuyo único requisito es el transcurso de 20 años de posesión.

Si bien en la Argentina es posible la usucapión sobre tierras bajo el dominio privado del Estado, este sistema no contempla la situación de las villas y asentamientos ya que no permite una petición colectiva y el proceso judicial es

**Los conflictos persistentes, que han ganado intensidad en el sector campesino, territorios indígenas y asentamientos populares urbanos, tienen una vinculación profunda y no pueden ser explicados uno sin el otro.**

muy costoso. Es un instrumento utilizado por las personas de mayor poder adquisitivo y en el ámbito rural el proceso es largo. No alcanza la prueba de testigos, la presentación de comprobante de pagos de impuestos y tasas es muy relevante y se deben acompañar los planos de mensura.

Este instrumento antiquísimo del derecho romano fue pensado para el mundo rural del siglo XIX y en la actualidad se requieren mecanismos adecuados a los tiempos de la ciudad. Brasil y Uruguay crearon mecanismos especiales de usucapión urbana para fines de vivienda con el transcurso de sólo 5 años. No se prevé la usucapión colectiva, esto es que incluya todo el asentamiento cuando la división de lotes demoraría mucho el proceso, manteniendo la inseguridad a los moradores de ser desalojados.

Ley 24.374 (actualizada por la ley 26493). Estableció el régimen de regularización dominial en favor de ocupantes de inmuebles urbanos –y de las personas que por acto legítimo fueran continuadoras de la ocupación– que tengan como destino principal la vivienda permanente, que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años, con anterioridad al 1/1/2009, y su causa lícita, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente. Esta ley hoy está siendo revisada y actualizada.

Expropiación, prevista en la Ley 21.499. Para que el Estado pueda expropiar la tierra a un propietario privado, se requiere una ley que declare la utilidad pública y verificar que el bien está sujeto a expropiación. El Estado deberá pagar una indemnización en efectivo de acuerdo a la tasación del Tribunal de Tasaciones de la Nación.

El Estado debe pagar un alto costo cuando en realidad se trata de inmuebles desocupados que se mantenían ociosos. Como no se permite la expropiación-sanción, el mantener inmuebles desocupados de forma especulativa terminaría siendo premiado por la compra efectuada por parte del Estado.

### 3. Limitaciones al derecho a la propiedad y su función social

Para garantizar un lugar en donde vivir y producir, la posesión de la tierra es un elemento central, ya que sin seguridad de la tenencia –sea ella formal o informal– el derecho a la tierra estará permanentemente amenazado, y el riesgo de desalojo, de desplazamiento forzoso o de otras formas de pérdida de la posesión es siempre inminente.

La Campaña de las Naciones Unidas por la Seguridad de la Tenencia reconoce la complejidad del tema cuando apunta que “la seguridad de la tenencia deriva del hecho del derecho al acceso y al uso de la tierra y de la propiedad. La posesión puede ser afectada por una variedad de formas... una persona o familia tendrá la seguridad de la tenencia cuando esté protegida contra la remoción involuntaria de sus tierras o residencias, excepto en circunstancias excepcionales y solamente por medio de un conocido y acordado procedimiento legal, lo cual debe ser objetivo, equitativamente aplicable, contestable e independiente”.

Las formas de asegurar la posesión pueden ser diferentes, a través del derecho de propiedad sea esta individual, cooperativa o colectiva, pero también a través de la concesión de uso vitalicio, alquileres por largos periodos, separación de derecho de superficie y propiedad sobre lo construido, etcétera.

Si bien el derecho de propiedad está protegido por el artículo 17 de la Constitución nacional, estos derechos pueden ser limitados (artículo 14 de la Constitución y artículos 2513, 2514 y 2618 del Código Civil), para garantizar el interés social (artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos). Así como también por la incorporación de tratados internacionales de derechos humanos a nuestra Constitución, también está protegido el derecho a la propiedad (artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos), a no ser discriminado en el acceso a la propiedad (artículo 5(d) y (v) de la Convención Internacional

sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial) y del derecho a la vivienda (artículo 5 (i) y (iii) de la misma convención).

Esta cuestión reviste particular importancia con relación a las obligaciones que para los propietarios se derivan de la “función social de la propiedad”, pues la falta

de cumplimiento de esta función podría implicar sanciones legales cuya máxima expresión podría consistir en la privación de la propiedad. Esta es una materia pendiente que necesita ser instrumentada. Es necesario establecer criterios e indicadores sobre cumplimiento de la función social preestablecidos en una ley material y un procedimiento que asegure las adecuadas garantías para los implicados.

En nuestro país el derecho se ha ocupado de esta cuestión preponderadamente desde una visión unilateral utilizando el derecho de propiedad como único derecho capaz de trazar los límites de lo legítimo o ilegítimo de estas prácticas. El derecho de propiedad visto desde una perspectiva extremadamente conservadora, que aun invocando la versión de este derecho que brinda el Código Civil aprobado por Napoleón en 1804, no refleja ni siquiera la práctica de los franceses ni otros europeos occidentales y norteamericanos, quienes aun con regulaciones legales que protegían la propiedad absoluta, siempre admitieron limitaciones al derecho a la propiedad y sistemas de conversión de títulos para transformar a poseedores históricos de la tierra en propietarios.

Para instrumentar esta regulación podemos seguir la experiencia de algunos de nuestros países vecinos, que establecieron que la función social de la propiedad impone al titular del derecho de propiedad “deberes” que cumplir. En caso de ser incumplidos, generan consecuencias jurídicas que pueden ir desde distinto tipo de sanciones hasta la pérdida de la propiedad.

Para hacer cumplir la función social de la propiedad urbana la Constitución Federal de Brasil establece en su artículo 182 inciso 2 que la “propiedad urbana cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales del ordenamiento de la ciudad expresadas en el plan director, que se realiza de forma participativa.” En el inciso 4 del mismo

artículo prevé que “el poder público está facultado a exigir al propietario de suelo urbano no edificado, subutilizado o no utilizado que promueva su adecuado aprovechamiento, so pena, de: parcelamiento o edificación compulsorios; impuesto sobre la propiedad, expropiación con pago mediante títulos de la deuda pública, con plazo de rescate de hasta diez años, en cuotas anuales, iguales y sucesivas, asegurando el valor real de la indemnización y los intereses legales.”

Para la reforma de la regulación legal de los derechos de propiedad no es imprescindible hacer una reforma constitucional, aunque esta fuera bienvenida. Haciendo modificaciones en el Código Civil y las normas impositivas para sancionar los usos antisociales de la propiedad inmueble, o aplicando normas vigentes como el artículo 23 de la ley 23.091 que ya lo prevén, podemos avanzar en el combate a la especulación inmobiliaria y facilitar el acceso a la tierra urbana para los sectores de menores ingresos.

#### **4. Lo federal, lo provincial y lo local en la ordenación territorial**

El principio para distinguir la competencia federal y provincial está establecido en varios artículos de la Constitución nacional. Las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal (artículo 121), se dan sus propias instituciones (artículo 122) y aseguran la autonomía municipal reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político administrativo, económico y financiero (artículo 123). En principio toda competencia es provincial, salvo que las provincias la deleguen específicamente, por ejemplo a través de la Constitución nacional o pactos específicos.

Cuando nos referimos a las facultades de ordenamiento territorial y del uso del suelo encontramos imprecisiones, pues las materias delegadas y no delegadas o las concurrentes se pueden confundir. La discusión reviste importancia para justificar la posibilidad de una ley de ordenamiento territorial que establezca principios a nivel federal que garanticen algunos de los principios sostenidos en los puntos anteriores como: gestión democrática del territorio, función social de la propiedad y reglas federales para la regularización.

En favor de la competencia del gobierno federal, el artículo 75, inciso 15, atribuye al Congreso “arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias...”; el inciso 17, “reconocer... la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones”; y el inciso 19 “atribuye al Congreso Nacional... proveer lo conducente al desarrollo humano, al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones...” También el artículo 41 encomienda a las autoridades “la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica” y atribuye a la Nación “dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a

las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.”

A favor de las provincias el nuevo artículo 124 establece las facultades de crear regiones para desarrollo económico y social y en su último párrafo establece que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.”

Esto ha suscitado un poco esclarecedor debate en la Convención Constituyente que ha permitido que el debate sobre el alcance de esta norma continuara luego de aprobado el texto constitucional. Para algunos, el Código Civil (artículos 2340 inciso 7º y 2342 inciso 1º) pone en cabeza del Estado federal las regulaciones del suelo.

La ley general de Medio Ambiente N° 25.675 establece que “el ordenamiento ambiental desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generan mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública.” Y la Ley de Bosques N° 26.631, que en su artículo 3 establece entre sus fines “promover la conservación mediante el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo.”

Existe una interpretación constitucional sólida que permite avanzar en un marco general de ordenamiento territorial federal que establezca principios mínimos como la función social de la propiedad y la gestión democrática del territorio. En esto deberán cumplir un papel fundamental las provincias para rellenar de contenidos estos principios y para garantizar la amplia participación popular en su elaboración. El orden federal debe reservarse la atribución de establecer las pautas generales, pudiendo invalidar los planes provinciales y locales que no respeten estos principios.

#### **Un régimen de propiedad privada inadecuado**

En la Argentina hay una ausencia de políticas urbanas y de ordenamiento territorial que piensen los territorios urbano y rural en forma integral, consideren la integración de los asentamientos informales y las formas de hábitat rural e indígena en donde viven gran parte de las personas en situación de pobreza. Falta una política de desarrollo que tome en cuenta la realidad de la ocupación del territorio, el protagonismo de estas personas en el diseño de su futuro y la responsabilidad del Estado en la promoción de políticas que garanticen el derecho a vivir en un lugar adecuado y a producir.

Mientras el régimen de propiedad privada no esté adecuado al modelo de desarrollo previsto para nuestro país, y haya persona sin acceso a la vivienda o a un lugar para producir por motivos especulativos o de proyectos sólo en apariencia de desarrollo, no se estará cumpliendo la función social de la propiedad en el país. Este problema deberá ser abordado por el Poder Ejecutivo Nacional, el Congreso y las provincias, y acompañado por el Poder Judicial creando un marco jurídico apropiado, articulado con políticas de gestión del territorio, de democratización del uso del suelo y de distribución de la renta urbana y rural. ☞

**L**a política habitacional de la Argentina de los últimos 40 años estuvo definida por un complejo juego de poderes e intereses, donde se conjugan un orden externo que tiene que ver con cómo la Nación se enmarca en el contexto internacional, y un orden interno fruto de la relación entre Nación, provincias y municipios, y las fuerzas económicas y sociales de la realidad habitacional.

La reinstauración de la democracia en 1983 en primera instancia no impulsa cambios significativos en la política de vivienda. Sin embargo dos procesos relevantes, ambos impulsados por factores internos, incidieron en las transformaciones sectoriales de los años '90.

1. La recuperación de las provincias como Estados federales capaces de regir sus propias políticas origina un nuevo escenario de negociación permanente Nación-provincia, en relación con la distribución de los recursos y con la autonomía de su aplicación.

2. Emerge la importancia política de atender a los sectores numerosos y más postergados, que desemboca en la necesidad de dar respuesta a sus demandas y se da lugar al surgimiento de acciones públicas dirigidas a atender sus necesidades habitacionales.

Los factores emergentes de los procesos reseñados, junto a la percepción social de que la política nacional vigente respondía más a estimular la actuación de las empresas contratistas que a un acceso a la vivienda de los sectores populares, dio lugar al desprestigio creciente de las acciones sectoriales que, sumado a la erosión de los recursos, la burocratización y el escaso impacto sobre los sectores más empobrecidos, sustentaron, entre otros, las reformas políticas de los '90. La política habitacional hasta esta época se caracterizó por la implementación de programas rígidos, que se generaban a partir de la oferta y la demanda, con muy baja optimización de los recursos y un escaso recupero de la inversión.

Es así como la política habitacional sufre un cambio sustantivo, impulsado por los procesos de descentralización de la administración de los recursos nacionales para la vivienda a las jurisdicciones provinciales, las que tomaron un rol protagónico en la administración del Fondo Nacional de la Vivienda.

La estabilidad monetaria se reflejó en la capacidad y la calidad de las prestaciones habitacionales, y en forma particular el Fonavi acompañó este proceso. También este proceso fue reafirmado por el desplazamiento de Vivienda al área de Salud y Acción Social.

El decreto PEN 690/1992 dio impulso al plan de emergencia habitacional y a la introducción de nuevas operatorias de marcado perfil social con efectos en la concepción de los productos habitacionales. La vivienda social se concibe entonces como un proceso integral que apunta a la mejora de la calidad de vida y a la inclusión social; este concepto produce un cambio significativo dentro de la política habitacional.

Su mayor impacto se reflejó en la primera mitad de la década. El proceso, como todo cambio sustancial, produce resistencia en los actores vinculados a los intereses del sector, la falta de credibilidad en el producto resultante y en la sostenibilidad de sus acciones, licuó la inversión destinada a estas acciones. Los sectores constructivos y

Breve reseña histórica

# Hacia una política



Por María Laura Rey

Arquitecta. Directora de Programas para la Emergencia - Subsecretaría de Desarrollo

**Desde 2003, las premisas fundamentales s  
mano de obra. Por primera vez y a instanci  
Estado nacional, todos los intereses del se**

*financieros ejercen presión en la toma de decisiones de los organismos jurisdiccionales del sistema habitacional.*

**Crisis vs. crecimiento. Comienza el diseño de una nueva política**

*Hacia fin de los '90, la política habitacional se sumerge en una crisis conceptual y el desfinanciamiento producido por la crisis financiera del 2001 llevó a la paralización de las obras, no sólo de las comprendidas en los nuevos programas sociales, sino también a las del Fonavi. Era*



Este nuevo desafío fue acompañado por una estructura presupuestaria afin:

	SSDU y V	PROGRAMAS FEDERALES	PROMHIB MEJOR VIVIR	PFISC RYB – EMERG	PROMEBA	VILLAS	PROGRAMAS SOCIALES	P.SOC	P.F.
2008	3.758	2.472	307	438	292	280,5	1.318	35%	65%
2009	5.295,5	3.229	678	719	280	371	2.048	39%	61%
2010	5.129	3.068,5	603	589	383	485	2.060	40%	60%

(Presupuesto 2008 y 2009 sobre montos devengados y 2010 sobre montos programados) § Expresado en millones

## Los programas de esta nueva política

1. Programa Federal de Integración Sociocomunitaria (ex programa Federal de Emergencia Habitacional). En sus inicios el programa tuvo como objetivo primordial la generación de empleo a través de la conformación de cooperativas de trabajo, una propuesta innovadora en el plano de lo social y la incorporación del cooperativismo como una línea de acción; las organizaciones de base tienen activa participación en el desarrollo de este programa.

A partir de 2007 se elaboró una nueva reglamentación que establece a este como un programa permanente de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, e incorpora todo el territorio nacional. El programa se instrumentaba a través del convenio marco del 18 de septiembre de 2003 entre los ministerios de Planificación Federal, Desarrollo Social y de Trabajo, con 8 provincias y 38 localidades del territorio nacional, y que además habían adherido al mismo la Asociación Civil Madre Tierra, 12 cooperativas de vivienda, crédito y consumo, la Corriente Clasista y Combativa, la Federación Tierra y Vivienda y el Movimiento de Jubilados y Pensionados.

En la nueva reglamentación se hace hincapié en el producto resultante, se diseñan los prototipos a nivel local, adecuados a la arquitectura de las diferentes regiones, verificando los estándares mínimos de calidad, con el incentivo de superarlos, en el trabajo local hacia la conformación de una empresa social, a través de microemprendimientos, con los integrantes de las cooperativas, con el fin de lograr la autogestión de las mismas a través de una empresa social.

Los logros cosechados por este programa son la terminación de 15.009 viviendas, 6.513 mejoramientos, 209 proyectos de mejoramiento del hábitat y 70 CIC (Centros Integradores Comunitarios). Con una inversión total de \$ 1.687.052.000, 2.770 cooperativas de trabajo y 44.432 puestos de trabajo directos, y el logro de haber consolidado la credibilidad por parte de los organismos provinciales y municipales y de las organizaciones sociales, de que este es uno de los caminos correctos para la inclusión al sistema,

**La vivienda social se concibe entonces como un proceso integral que apunta a la mejora de la calidad de vida y a la inclusión; este concepto produce un cambio significativo dentro de la política habitacional.**

de la población más desprotegida.

2. Programa de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat Rural y Aborígen. La temática en una primera etapa se abordó como un subprograma del Programa Federal de Construcción de Viviendas, y la experiencia fue en muchas provincias satisfactoria.

Se terminaron 672 viviendas y 220 mejoramientos de vivienda. La evaluación de la experiencia realizada llevó a repensar la flexibilización del modelo de gestión, dada la cuantiosa demanda recibida en la subsecretaría, que no podía ser satisfecha por diversos motivos:

\* La gran dispersión de la población de ambos sectores no era rentable para las empresas constructoras.

\* La necesidad de proveerles a los beneficiarios de un método de subsistencia para su afincamiento en su lugar de origen.

\* El requerimiento de un acompañamiento social permanente para la aceptación del nuevo hábitat.

\* La demanda del diseño de prototipos innovadores acordes con sus usos y costumbres.

\* La necesidad de la incorporación de diversos actores locales de amplia trayectoria en la temática, etc.

Por ello se decidió su reformulación en un nuevo programa con presupuesto propio y flexibilidad de acciones, modelo de gestión federal, con la participación de las provincias a través de una unidad ejecutora específica para el programa, y acuerdos territoriales entre las entidades locales con amplia experiencia en la materia, cuando la situación así lo requiriera.

Las líneas de acción que prevé el programa son:

\* Viviendas nuevas para pobladores de comunidades aborígenes.

\* Viviendas nuevas para pobladores de zonas rurales.

\* Mejoramiento de viviendas recuperables.

\* Mejoramiento del hábitat, obras de infraestructura y complementarias.

\* Unidades productivas de sustento.

Estas líneas de acción se inscriben dentro de un marco de flexibilidad frente a las condiciones particulares de la demanda, con respuestas múltiples y variadas, partiendo de las siguientes premisas:

\* El desarrollo integral de la población rural/aborígen con alto NBI, mediante acciones que permitieran el mejoramiento productivo, habitacional y de infraestructura social básica, así como el perfeccionamiento de las formas de tenencia de la tierra de las familias rurales y aborígenes involucradas.

\* El respeto a las pautas culturales propias de cada







**L**os hechos ocurridos en diciembre del 2010 en el Parque Indoamericano y en el Club Albariño desnudan la realidad de muchos vecinos de la ciudad de Buenos Aires, los que se ven expulsados de las villas sin más opciones que ocupar algún sitio, más bien cualquier sitio en la ciudad. Muestran, por lo tanto, la complejidad que ha ido adquiriendo habitar una villa y postulamos que evidencia, en particular, el agotamiento de un ciclo de crecimiento de las villas. Todo esto sucede en el marco en que muchos otros habitantes de la ciudad se ven desplazados a estos barrios por no acceder a una vivienda en el mercado y por la falta de programas de vivienda o el desfinanciamiento de los existentes y por la nula inversión estatal en el mejoramiento de estos barrios.

Las villas de la ciudad de Buenos Aires albergan a alrededor de 200 mil personas, el doble que en 2001 y cuatro veces más que en 1991. Esto es una señal de la importancia que adquieren estos barrios como forma de habitar la ciudad. Hay distintas formas de clasificarlas e incluso algunas ni siquiera son reconocidas como tales por los registros oficiales. Son alrededor de una veintena, mientras llegan casi a un millar en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En la Capital Federal comenzaron a repoblarse una vez recuperada la democracia, post desalojos violentos y masivos de la última dictadura militar. Las villas se concentran en la zona sur y ya llevan más de 30 años de dinámica urbana y social de crecimiento. Además, el sur concentra otros déficit, como de educación y salud, que en los últimos años han sido desatendidas particularmente.

Nuevas generaciones nacidas en las villas necesitan más viviendas y más ciudad. Estas familias sólo encuentran lugar en las mismas villas en que nacieron (donde viven sus padres) o en otras similares. Paralelamente, la última década fue escenario de un proceso de crecimiento de los desalojos en la ciudad de viviendas ocupadas (vía judicial o administrativa), mientras que algunas políticas de contención (como la de alojamiento en hoteles pensión para los "sin techo") fueron desarticuladas (en principio porque no reunían las condiciones mínimas y luego por desinterés) y no se generaron mejores opciones, sino que por el contrario, empujaron más gente a las villas. Los desalojos de algunas villas generaron el mismo proceso, al igual que el cierre de muchos hoteles pensión. Los escasos subsidios del Gobierno de la Ciudad sólo alcanzan para el alquiler en una villa, mientras existen centenares de viviendas ociosas de propiedad.

Desde hace 15 años las posibilidades de vivir en una villa se vinculaban cada vez más a la posibilidad de alquilar un cuarto con baño compartido, donde viviría toda la familia, sin importar la cantidad de miembros. Suelen ser habitaciones de menos de 10 metros cuadrados, muchas sin ventilación y donde se cocina con una garrafa. El alquiler era la puerta de entrada a la villa y la villa ya había pasado a ser una forma estable de vivir en la ciudad (sin opciones de salida).

Sin embargo, podemos decir que este ciclo comienza a agotarse. Mientras tanto, los servicios, construidos mayoritariamente por los mismos vecinos, desde hace ya varios años muestran signos de colapso: constantes cortes de electricidad, cloacas desbordadas, agua escasa y de dudosa calidad, falta de iluminación y de servicios de recolección de residuos y menos aún servicios de seguridad suficientes.

## El miedo a quedarse sin casa

Debemos distinguir dos tipos de alquiler: algunos vecinos alquilan uno o dos cuartos de su vivienda como forma de obtener un ingreso. Se mueven por la lógica de la sobrevivencia ya que no tienen trabajo o posibilidades. Los locadores son por lo general mujeres solas con chicos, ancianos, discapacitados, con enfermedades crónicas o desocupados de larga data.

Por otro lado, se encuentran edificaciones donde pueden existir 20 o 30 cuartos con baños que se comparten. Estos edificios se suelen llamar inquilinatos. Sus dueños, por lo general, viven en la planta baja. Esta práctica no es bien ponderada por los vecinos, más bien, por el contrario, son vistos como personas que obtienen ingresos muy por arriba de la inmensa mayoría de los habitantes de las villas a costa de sus vecinos. Estos "propietarios" no permiten que un inquilino permanezca en el lugar por varios años, debido al miedo de que los inquilinos se sientan "dueños".

A su vez, cuando un locatario no puede pagar, inmediatamente debe dejar la pieza, sin ningún tipo de contemplación de la necesidad de un alojamiento. Esto hace que los inquilinos vivan con el miedo de quedarse en cualquier momento sin casa: o porque el "dueño" decide no tenerlo más o porque no se tiene dinero para pagar el cuarto y quedar en la calle.

En nuestros estudios encontramos una fuerte relación entre la nacionalidad del "propietario" y del inquilino, es decir, los bolivianos acostumbra alquilar a sus connacionales, lo mismo que los paraguayos y los peruanos, en menor medida los argentinos. Se accede al alquiler por la información que circula de boca en boca en los barrios. Las redes sociales previas son centrales para la circulación de la información.

## Misión imposible: convertirse en "propietario"

Las trayectorias habitacionales han mutado profundamente en las últimas décadas. Antes de la mitad de la década de los '90, aquellos que llegaban a una villa lo hacían a casas de parientes o paisanos. Con el correr del tiempo, construían una nueva vivienda en la villa, ocupaban un lote vacío y así el barrio iba creciendo en población. Luego, cuando se agotó el suelo para ocupar, comenzó el proceso de verticalización (y densificación), es decir, la construcción en altura (que hoy puede llegar hasta seis pisos), fundamentalmente para el alquiler. De todas maneras, las trayectorias continuaban con la posibilidad, luego de algunos años de ahorros o algún

**Nuevas generaciones nacidas en las villas necesitan más viviendas y más ciudad. Sólo encuentran lugar en los mismos asentamientos en que nacieron (donde viven sus padres) o en otros similares.**



El Programa Mejoramiento de Barrios

# *Un enfoque desde el Estado para el desarrollo sustentable*



**La meta es mejorar las condiciones de la población asentada en territorios con carencia de infraestructura urbana, con problemas ambientales y de regularización dominial. La particularidad del modelo de gestión reside en la metodología participativa e interdisciplinaria.**

Por Nora Prudkin\*, Cristina Cataldo\*\* y María Teresa Heras\*\*\*

\*Licenciada en Biología

\*\*Arquitecta

\*\*\*Licenciada en Biología



**E**l Programa Mejoramiento de Barrios (Promeba) está siendo ejecutado por la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano del Ministerio de Planificación Federal. Es una línea de inversión social que opera a escala nacional sobre el hábitat de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) localizada en centros urbanos del país, siendo el barrio/la villa la unidad de gestión operativa.

La meta del programa es mejorar las condiciones de dicha población, normalmente asentada en territorios con carencia de infraestructura urbana, con problemas ambientales y de regularización dominial y, consecuentemente, con marginación urbana y social. Para ello se realizan inversiones que ofrecen soluciones integrales: se consolidan los barrios/villas reorganizando la trama urbana, dotándolos de la infraestructura básica y de las obras y acciones de mitigación ambiental requeridas, de la regularización dominial que otorgue la titularidad del lote y fortaleciendo la organización social de esa comunidad.

La particularidad del modelo de gestión reside en la metodología participativa e interdisciplinaria: trabaja con las familias y organizaciones del barrio a través de distintas herramientas de participación como las mesas de gestión, la consulta pública y las audiencias barriales. Para ello se cuenta con un equipo interdisciplinario de profesionales que trabaja en el barrio con la población desde el diagnóstico hasta el período de post obra. Este equipo basa su accionar en la participación activa de la población para la resolución de los problemas legales, sociales, urbanos y ambientales que los afectan, a través de múltiples actividades priorizando la articulación con organismos públicos y organizaciones no gubernamentales.

## El desarrollo humano en escena

El enfoque de la sustentabilidad propone un nuevo encuadre al definir como objetivo central la conciliación del desarrollo humano con el mantenimiento a perpetuidad del capital ambiental. Intrínsecamente pone en cuestión los modos de acción del hombre contemporáneo y cambia el eje de los objetivos y de las prioridades sociales. Es un proceso de cambio, en el que el aprovechamiento de los recursos naturales, la estructura de las inversiones, la orientación del avance tecnológico y las estructuras institucionales deben ser consistentes, tanto con las necesidades futuras como con las presentes. En tanto supone un cambio estratégico, no sólo es necesario que infiltre y se consolide en la conciencia social sino que es indispensable que forme parte de las políticas de Estado.

Promeba aplica un modelo de gestión urbano-ambiental del hábitat que coloca al desarrollo sustentable en la esfera de las políticas públicas.

## El hábitat de la pobreza

Bajo las condiciones socioeconómicas de las últimas décadas, se observa un proceso de balcanización del

tejido urbano que tiende a consolidar la existencia de barrios muy contrastados en cuanto a sus condiciones ambientales. La imagen de las ciudades rodeadas por una periferia de baja calidad ambiental es una constante; el hábitat de la pobreza concentra los mayores riesgos por la existencia de procesos ambientales acumulativos, consolidando la pauperización y la marginalización.

Las localidades donde se insertan estos barrios presentan un patrón común. En general, se trata de ciudades donde se combinan las consecuencias de un crecimiento físico incontrolado generado por un fuerte incremento demográfico y están afectados por riesgos ambientales:

\* Barrios construidos sobre sitios susceptibles a inundaciones por desbordes de cursos de agua o anegamiento por problemas de drenaje local, erosión hídrica o eólica, derrumbes, deslizamientos de terreno y/o aluviones, condiciones naturales del sitio que por su alta vulnerabilidad no entra en la oferta de tierra para el mercado urbano.

\* Marcado déficit de infraestructura de saneamiento básico: agua potable y sistemas de eliminación de efluentes y excretas, que generan serios problemas de contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, incidiendo en las condiciones de salud.

\* Fuerte exposición a riesgos antrópicos por la localización adyacente a carreteras, ferrocarriles y/o canales, por la existencia de basurales a cielo abierto, en el entorno o dentro de los mismos, legales o clandestinos; por encontrarse adyacentes a líneas de alta tensión y/o redes de gas de alta presión u oleoductos, precario o inexistente sistema de servicios de recolección y disposición de residuos domiciliarios.

\* Hacinamiento y precariedad de las viviendas.

Estos problemas, que en la mayoría de los casos se dan en simultáneo, revisten diferentes grados de intensidad y tienen un nivel de manifestación muy concreto en la calidad de vida de la población. Aun cuando existen escasas estadísticas que reflejen una relación causa-efecto de los problemas ambientales sobre el deterioro de la salud, numerosos trabajos han demostrado que la persistencia de enfermedades típicas de la pobreza, responde –en términos generales– al deterioro ambiental que afecta a estos hogares de menores recursos. Dengue, chagas, leptospirosis, triquinosis, hanta virus, tuberculosis, infecciones intestinales, pulmonares y de piel están estrechamente relacionadas con el saneamiento ambiental.

Si bien el peso relativo de la población NBI es diferencial según las regiones, provincias y ciudades, se puede asegurar que en la mayoría de los centros urbanos la correlación entre población marginal y espacios urbanos de baja calidad ambiental es una constante. La inestabilidad y fragilidad del medio donde se ubican los barrios NBI se replica en la inestabilidad y fragilidad social de su población, sinónimo de exclusión social.

## Para una buena evaluación ambiental

La concepción del Promeba como una línea de inversión integral y con fuerte contenido social hizo



Ejecutoras Provinciales (UEP), a nivel municipal las Unidades Ejecutoras Municipales (UEM) y a nivel de los barrios "el equipo de campo". Todos estos niveles cuentan con personal técnico especializado en evaluación y procedimiento ambiental. Además de articularse entre sí y con la comunidad y las asociaciones vecinales, lo hacen con los diversos organismos oficiales y no gubernamentales que están comprometidos en la ejecución de los planes de manejo ambiental.

3. La asignación de recursos específicos para obras de mitigación y equipamiento ambiental. A fin de atenuar, evitar o compensar impactos negativos o condiciones ambientales adversas de los barrios y acentuar los impactos positivos, se financian inversiones físicas de mitigación ambiental que cubren un espectro amplio de rubros como obras de ingeniería y sistemas de manejo ambientalmente compatibles que pueden requerir o no la provisión de bienes o equipos específicos. En relación con las soluciones tecnológicas, se incorporan alternativas distintas para cada región, con un costo compatible con la dimensión de la inversión total. Un concepto básico que se tiene en cuenta al momento de elegir una tecnología es que la misma debe contemplar el perfil sociocultural donde se va a aplicar ya que la práctica muestra que ninguna inversión puede ser sustentable si no es tomada y legitimada por la propia población beneficiaria.

4. La asignación de recursos para acompañamiento ambiental. El conocimiento y la capacidad que se tenga para enfrentar los problemas ambientales y resolverlos adecuadamente es la base para el logro de los objetivos planteados, para ello Promeba dedica un porcentaje de sus recursos a las acciones de capacitación. En general las instituciones no integran los aspectos ambientales a las operatorias y actividades de desarrollo urbano. Tampoco es frecuente que cuenten con capacidad instalada para encarar ciertas funciones clave como la revisión de las evaluaciones ambientales, la supervisión técnica y la vigilancia ambiental que demanda la operatoria del programa. Finalmente se detecta una falta de articulación entre los distintos organismos ligados al desarrollo urbano. Esta falta de rendimiento institucional introdujo la necesidad de garantizar el seguimiento ambiental de los proyectos incorporando como ítem financiable la contratación de técnicos ambientales por parte del programa para desarrollar lo que se denomina acompañamiento ambiental. El accionar del pro-

**El desarrollo de Promeba en la esfera de la gestión urbana, con una fuerte incorporación de la temática ambiental como eje transversal a la formulación, ejecución y mantenimiento de los proyectos, permite operativizar el concepto de sustentabilidad en forma concreta y sostenida.**

motor ambiental, en conjunto con el resto del equipo de campo interdisciplinario, ha generado uno de los resultados de mayor impacto logrados en los aspectos institucionales locales. Tal es el caso de las tareas desarrolladas en conjunto con el Prohuerta, con Ecoclubes, con escuelas y colegios de los barrios, centros de salud o atención primaria, direcciones municipales (de bromatología, veterinaria, espacios verdes, etc.). La presencia permanente del equipo de campo que desarrolla el acompañamiento de la población en el barrio permite la convergencia de recursos disponibles, una mayor participación ciudadana, dado que no son acciones aisladas sino que se articulan en torno a un programa de trabajo, y con ello, la sinergia de impactos y beneficios.

5. La participación de la comunidad beneficiaria, organismos públicos y de la sociedad civil en general. El programa viene desarrollando y poniendo a prueba diversos mecanismos de participación. Como forma institucionalizada se aplica el procedimiento de Consulta y Audiencia pública. A través del mismo se somete el Proyecto Ejecutivo Integral a un proceso de consulta abierta a toda la comunidad. En él, también se detallan las condiciones de riesgo ambiental que posee el barrio y cómo se van a resolver, las obras que se van a ejecutar, evaluadas en términos de su impacto ambiental en el barrio y su entorno. Como resultado, las prioridades u observaciones al proyecto, cuando resultan procedentes, son incorporadas al proyecto definitivo, logrando un mayor grado de aceptación y consenso del mismo. Otra instancia de participación es la mesa de gestión como espacio de gran potencial para la articulación, negociación y arribo de acuerdos, especialmente con dependencias gubernamentales, instituciones y organizaciones no gubernamentales con competencia en aspectos específicos del proyecto.

## Sustentabilidad concreta

El desarrollo de Promeba en la esfera de la gestión urbana, con una fuerte incorporación de la temática ambiental como eje transversal a la formulación, ejecución y mantenimiento de los proyectos, permite operativizar el concepto de sustentabilidad en forma concreta y sostenida.

Del análisis de esta experiencia y de algunos de sus resultados derivados del modelo de gestión desarrollado, se pueden exponer algunas conclusiones:

1. El pasaje de una política de encuadre tradicional a una sustentable se da a través de un proceso lento, complejo, no espontáneo. Para promoverlo es indispensable contar con ciertas condiciones de partida:

\* Un marco de decisión política que promueva, o al menos no dificulte la incorporación del nuevo enfoque.

\* Una estructura institucional que facilite mecanismos de participación y permita la "negociación" entre los diversos actores sociales en juego.

\* La generación de conocimientos básicos y aplicados así como la preparación de los recursos humanos de manera que puedan responder a las demandas y planteos emergentes del modelo de gestión sustentable.



Acerca de los cómo

# Posibilidades y límites del proyecto urbano como herramienta de inclusión socioespacial



**La deuda de la arquitectura y el urbanismo con la inclusión social comienza a revertirse, en el camino de dar respuestas ante la ausencia de un hábitat integrado e inclusivo. Cómo pasar de las consignas a las acciones.**

Por Javier Fernández Castro

Profesor Titular de Proyecto y Morfología (FADU-UBA).  
Director del proyecto de urbanización Barrio 31 Carlos Mugica

+40 [vocesenelfenix.com](http://vocesenelfenix.com)

**E**n una reciente jornada de intercambio académico, el arquitecto colombiano Pérez Jaramillo, miembro del equipo técnico-político responsable de la elogiada transformación de Medellín, pronunció una provocativa perogrullada: “Ningún político confesará públicamente estar a favor de la exclusión social”. A continuación remató: “...en los cómo, en la pregunta por las políticas y proyectos concretos y específicos, es donde podremos advertir sus verdaderos objetivos e intenciones”.

La arquitectura y el urbanismo como disciplinas tienen desde hace tiempo una importante deuda con las temáticas de inclusión. Las universidades públicas y colegios profesionales, salvo honrosas y porfiadas excepciones, habían abandonado la temática en sus programas, en la investigación y transferencia, en forma simétrica a la ausencia en el propio Estado de políticas sociales integrales que caracterizaron la década anterior. Programas regionales exitosos, nuevas líneas de investigación, y la incipiente generación de nuevos paradigmas e imaginarios formales de intervención, han comenzado a revertir este panorama.

Intentaremos resumir aquí estos nuevos posicionamientos que implican la redefinición del proyecto urbano como una herramienta en el abordaje integral de la pobreza, asumiendo el desafío planteado por el amigo colombiano.

## **Una noción inclusiva del proyecto**

Todo proyecto que intente transformar las condiciones socioespaciales del contexto puede entenderse como un proyecto urbano. Esto implica el manejo y ponderación consciente de sus distintas escalas de influencia. Hace ya demasiados años que la profesión viene hablando del “derecho a la ciudad”. Es hora de pasar de las consignas a las acciones, asumiendo las categorías y productos de lo urbano en su total complejidad y sinergia. Debemos, si es que pretendemos realmente reconstruir la capacidad política técnica del Estado, cualificar sus acciones sumando nuevas formas al número. Si en un principio las políticas sociales de contención post crisis sólo exploraron la generación de empleo, las políticas de desarrollo y consolidación de un modelo virtuoso deben sumar el generar ciudad.

Trabajo y ciudad no son ni deben ser leídos jamás como elementos antagónicos, muy por el contrario. Debemos salir de la disyuntiva cualitativo-cuantitativo como adjetivos excluyentes. Cada intervención en el hábitat popular es una oportunidad de cualificar y cuantificar a la vez el territorio. En este sentido la problemática debe dejar de ser vista como un déficit particular al que se responde con indicadores ad hoc para abordarse integralmente en el concepto de hábitat. No es sólo carencia de vivienda a la que se responde con construcción de habitaciones aisladas, falta de infraestructuras a la que se responde con programas de mejoramiento, ausencia de espacio público a la que se responde construyendo escenarios, y así podríamos seguir especificando todas y cada una de las componentes focalizadas en que se fragmentan las políticas tradicionales. Es la ausencia de un hábitat

integrado e inclusivo lo que se nos está demandando solucionar, para lo cual la variable no es el tema aislado sino el territorio complejo como objeto de acciones provenientes de diversas referencias.

La exclusión socioespacial tiene múltiples manifestaciones. Las políticas tradicionales suelen atender sólo las ostensibles. La villa, diferencia evidente, imagen contrastante, suele acaparar las acciones. En cambio casas tomadas, tejidos requirentes de reconversión, hiperconjuntos degradados, inquilinatos, centros tugarizados, parecieran ser invisibles. Quizás exista sobre ellos el prejuicio de contar al menos con una envoltura formal, que disimula sus carencias y tranquiliza conciencias inactivas. En este olvido se encierra también la focalización territorial de las acciones en las periferias y sus respuestas formales asociadas. Centros y barrios contienen también manifestaciones de pobreza que deben ser contempladas y abordadas en su especificidad.

El “privilegio” de las actuaciones sobre entornos periféricos ha dado como resultado la extensión como política urbana. Para los pobres la periferia, la lejanía, la inconnexión, donde la solución habitacional no contempla ya no la sustentabilidad productiva sino tampoco las condiciones mínimas de accesibilidad. En nombre de la buena conciencia, del retorno a los tipos populares, del acceso a la tierra como discursos simulados de inclusión, se puede también enmascarar la expulsión de los pobres de la ciudad, extendiendo infraestructuras y locaciones al infinito. La densidad debe volver a ser tema del proyecto. Debemos recuperar, apropiar y actualizar la enseñanza de aquellos ejemplos paradigmáticos que supieron manejar escalas mayores y proponer nuevas alternativas viables.

## **¿Un Plan Fénix urbano?**

Como nos advertía nuestro amigo colombiano, la política se manifiesta no sólo en consignas o discursos sino en acciones concretas. Como profesionales debemos contribuir recuperando una militancia específica en donde los “cómo” sean parte del discurso, donde se expliciten prefiguraciones configuradas y cuantificadas, para saber qué hacer en cada caso gracias a tener un proyecto para cada caso.

Quizá los estudiosos de la ciudad nos estemos debiendo un Plan Fénix urbano, imitando el buen ejemplo de nues-

**Quizá los estudiosos de la ciudad nos estemos debiendo un Plan Fénix urbano, imitando el buen ejemplo de nuestros amigos economistas. Para ello será necesario revisar como ellos ciertos discursos únicos, aquellas hipótesis tradicionales de supuesta validez universal.**

tros amigos economistas. Para ello será necesario revisar como ellos ciertos discursos únicos, aquellas hipótesis tradicionales de supuesta validez universal.

El proyecto urbano en contextos de abundancia suele entenderse como un instrumento adecuado para el desarrollo inmobiliario de "áreas de oportunidad" o para el "embellecimiento" del espacio público. Sin embargo, cuando las solicitudes son más fundantes y esenciales, la repetida frivolidad de la herramienta no debe impedirnos volver sobre ella para redefinirla. Lejos de abandonarla, se trata de reconsiderarla para otros objetivos en otros entornos. Algunas extremistas dirán que se trata de otra cosa, de otros saberes, que la idea de proyecto urbano está definitivamente asociada a villas olímpicas, peatonalizaciones de centros históricos, o nuevas centralidades de especulación.

Preferimos hablar de otros modos de ejercicio, no de otro ejercicio. La digresión no es menor. Hablar de otro saber es cristalizar la idea de que existe un proyecto para ricos y para los pobres debe existir otra cosa. En otras palabras que "la Disciplina", la original y con mayúscula, atiende y atenderá sólo los recortes de hábitat que le son amables, dejando la carencia librada a la suerte de los voluntarismos y las transgresiones.

En contextos donde la supuesta excepción, en nuestro caso la pobreza, adquiere dimensión de regla o al menos de aspecto constitutivo, nuevos discursos deben abrir paso a diversas modalidades de ejercicio profesional, en consecuencia directa de diversos modos de producción y ocupación del espacio.

## Algunas recomendaciones arquitectónicas

1. Inserción urbana. Si los proyectos de inclusión socioespacial han sido hasta ahora considerados como garantes necesarios del continuo urbano, favoreciendo estrategias de extensión uniforme del tejido, se debe pasar a potenciarlos como catalizadores de reconversión, esto es como oportunidades de cualificación urbana. La decisión proyectual entre lo igual y lo distintivo debe posibilitar nuevos equilibrios de la estructura capaces de establecer rasgos de continuidad y a la vez de distinción, cualificando los entornos. Cada proyecto es una oportunidad no sólo de paliar un déficit cuantitativo, sino también de cualificar un recorte de la estructura urbana.

2. Integralidad situacional. La inclusión excede con

**La realización de todo proyecto es en definitiva la voluntad de resignificación de un espacio urbano. Todo significado es una convención social, y por lo tanto implica evocación de sentidos preexistentes y proyección de sentidos nuevos en permanente construcción.**

creces el acceso a la vivienda propiamente dicha. La necesaria articulación de las diversas condiciones urbanas en el proyecto debe sumar a la habitación, referencia en los espacios y equipamientos públicos, flujo en el trazado de sus calles y accesibilidad del transporte; intercambio en la direccionalidad de redes materiales y virtuales, y deslinde en afianzamiento distintivo de identidades. La vivienda es una componente necesaria, sustancial, pero no suficiente. La incorporación de componentes productivas, en donde otras ramas del diseño pueden converger en la cualificación de las economías populares preexistentes, es una situación mucha veces declamada pero poco explorada aún.

3. Modalidad productiva. La imagen construida desde el Estado debe escapar a la tentación de la repetición y la convencionalidad, incorporando materiales proyectuales provenientes de diversos modos productivos. La verdadera inclusión está dada por la disponibilidad de las mismas infraestructuras, lenguajes y tecnologías de la ciudad "oficial" o "formal". Este es un mandato que viene de la historia y solemos olvidar, detrás de malas lecturas de la modernidad o de pretendidas adecuaciones a las identidades populares, erróneamente entendidas como esencias perdidas antes que como construcciones permanentes de sentido.

4. Mixtura tipológica. La consistencia del proyecto debe lograrse a partir de componentes diversas, en construcción de un orden complejo. La segura diversidad de solicitudes del entorno, la necesidad de dotar de espacios diferenciados a condiciones diversas, o aun en la dimensión exclusiva de la vivienda el reconocimiento de programas mixtos y grupos habitantes variados, da como resultado una necesaria mixtura de tipos. Esto no implica la ausencia de ideas o concepciones totalizadoras en el proyecto, su disolución en una mera superposición de distintos. La única posibilidad de orden no es la repetición de componentes uniformes, muy por el contrario debemos ser capaces de establecer sistemáticas generales a partir de unidades distintivas.

5. Apropiación de tecnologías. Los proyectos de inclusión socioespacial no pueden estar jugados exclusivamente al seguimiento de tecnologías tradicionales. Si bien esta es la concepción generalizada fundada en la expansión de la mano de obra no calificada, precisamente en este punto es necesaria su discusión. El proyecto puede desde su concepción material alentar la creación de mano de obra calificada en la materialización de componentes más sofisticados, permitiendo a la vez la contemporaneidad del proyecto y una mayor sustentabilidad en el tiempo del empleo. Sólo así será posible romper el circuito de trabajadores de la pobreza calificados a resolver sólo situaciones de pobreza. La tecnología, su acceso y disponibilidad es también un instrumento de inclusión.

6. Densidad y consistencia. Deben revisarse profundamente los parámetros de densidad tradicionales. Es necesario redefinir relaciones óptimas entre suelo, infraestructuras y arquitecturas, a fin de poder intervenir en las diversas modalidades de inserción que se nos plantean. Ya hemos advertido acerca de la baja densidad en extensión entendida como única solución posible. Releer críticamente los mejores ejemplos de la densidad

*moderna, entender que no se puede abordar temáticas de pobreza en los centros con soluciones rururbanas, o peor aún no condenarlas a la expatriación en los suburbios rompiendo prácticas y lazos sociales preexistentes, debiera alentar reintroducir soluciones de densidad media y alta, libres de prejuicios.*

*7. Diversidad habitativa. La necesaria dotación de espacios capaces de recibir solicitudes múltiples, siempre superadoras de las previsiones más ambiciosas, precisa de manifestaciones espaciales coherentemente múltiples. La especificación tradicional donde a cada ámbito prefigurado corresponde una práctica específica, debe ceder ante la concreta posibilidad de su modificación en el tiempo o la aparición de nuevas solicitudes de uso. En este sentido las prefiguraciones deben pensar en ámbitos y programas heterogéneos, inespecíficos y variables; capaces de absorber la inexorable mutación de las condiciones originalmente previstas.*

*8. Programa multiescalar. Diversos trabajos aluden a contemplar escalas de estudio macro, mezo y micro. Otra dimensión escalar es la dialéctica público-privado. Preferimos compartir con François Ascher sus categorías de circunstancias mayores de la vida metropolitana: estar en mí, en medio de otros, entre nosotros. Traducidos literalmente a términos espaciales los proyectos debieran asumir la necesidad de organizar y disponer espacios individuales, grupales y colectivos. Nuevamente se plantea superar el mero programa habitativo. La inclusión espacial debe plantear espacios de sociabilidad para las identidades grupales de cercanía y para las generales totalizantes.*

*9. Componentes articulatorios. El concepto de articulación puede traducirse física y concretamente en la definición de componentes públicas que sirvan de nexo con el entorno. La disposición del equipamiento no sólo debe estar pensada para la satisfacción del propio proyecto, sino también y sustancialmente para su área de influencia. La articulación pasa así de ser una categoría teórica a ser concreción. Los "bordes" del proyecto no son meros límites sino espacios de pliegue y fusión con el entorno donde la disposición de programas "en medio de otros" y "entre nosotros" potencie su influencia. La articulación resulta entonces un programa de intersección, perteneciente y adjudicado tanto al propio proyecto como al entorno inmediato o mediato.*

## **Evocaciones y proyecciones**

*La realización de todo proyecto es en definitiva la voluntad de resignificación de un espacio urbano. Todo significado es una convención social, y por lo tanto implica evocación de sentidos preexistentes y proyección de sentidos nuevos en permanente construcción.*

*El proyectar, al leer las preexistencias como material condicionante y posibilitante de sus desarrollos, no debe hacerlo sólo desde sus dimensiones físicas sino también desde sus dimensiones significantes. La operatoria de resignificación no puede pretender establecer una nueva codificación social de la nada. Sus futuros reconocimiento y posibilidades de apropiación se juegan en buena medida en su capacidad de apoyarse en, de partir de, sentidos preexistentes.*

**En contextos donde la supuesta excepción, en nuestro caso la pobreza, adquiere dimensión de regla o al menos de aspecto constitutivo, nuevos discursos deben abrir paso a diversas modalidades de ejercicio profesional, en consecuencia directa de diversos modos de producción y ocupación del espacio.**

*En toda ecuación proyectual hay elementos constantes, preexistencias que deben ser evaluadas para su continuidad. Se trata de los rasgos que el proyecto debe hacer suyos, los sentidos permanentes, aun en contextos donde desde una mirada superficial y apriorística nada parezca digno de ser recuperado. La construcción de memoria implica acciones de selección e intencionalidad. Del conjunto de lo preexistente se debe deslindar, en función de lineamientos proyectuales y objetivos de la investigación, lo memorable de lo descartable, sean estos tanto evidentes elementos físicos como velados sentidos presentes en el hábitat.*

*No todo lo leído es esencial al proyecto. No se trata de tomar infinitas muestras y variables en términos científicos, se trata de ponderar variables y constantes en función de la construcción de un nuevo escenario. En este sentido son contextos significantes del proyecto no sólo los derivados de su propia espacialidad sino también los estados de la cuestión, los antecedentes temáticos, las referencias externas capaces de aportar elementos replicables. Adjetivos utilizados en discursos pasados para los proyectos de "interés social", tales como barato, digno, experimental, flexible, etc., pertenecen a sistemas de pensamiento que en algún momento fueron entendidos como vigentes, aportando una casuística de ejemplos memorables y descartables. El proyecto debe en lo posible manejar e incluir conscientemente estos mecanismos para pretender un mayor grado de apropiación.*

*En la raíz de la palabra proyectar está el arrojar adelante. La evocación implica desde dónde arrojamos. Pero el proyecto tiene como destino instalar en el mundo un nuevo sistema de equilibrios. Entonces cobran también pertinencia los significados pendientes, los sentidos a proponer y construir. Nuevos paradigmas formales capaces de albergar nuevas prácticas sociales, imágenes contemporáneas que fundadas en sentidos pasados no los cristalicen sino que los proyecten y redefinan. La aparición de nuevos objetos y sujetos implica la necesaria incorporación de variables a las viejas constantes, la definición de nuevas arquitecturas. Si se nos permite el exabrupto, la construcción de una nueva modernidad, pero esta vez pertinente, avisada de sus consecuencias y posibilidades, alejada tanto de mesianismos como de conformismos. 🌀*



Parámetros elitistas

# *La vulnerabilidad ambiental y la normativa urbana*

Por Florencia Almansi / IIED-AL



los asentamientos humanos siguen estando referidas a parámetros de los '50, hecho que afecta principalmente la regularización dominial de gran parte de los asentamientos informales y por ende la seguridad de tenencia de la tierra de sus habitantes. Es inevitable también confrontar la normativa con la realidad de una demanda social de tierra y vivienda que supera ampliamente la oferta de los planes y programas oficiales, y con las condiciones que impone un mercado de tierras altamente especulativo. Las tierras ocupadas por la población pobre en donde se consolidan los asentamientos a lo largo de los años, son las tierras despreciadas por el mercado, entre otros condicionantes, porque se encuentran bajo restricción para el asentamiento humano por estar bajo las cotas de nivel de inundación histórico de la provincia de Buenos Aires fijados en el año 1957, o bien próximas o directamente sobre los márgenes de arroyos.

En este tipo de asentamientos informales es donde interviene el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), que se presenta como ejemplo de intervención en este análisis, ya que intenta cubrir esa brecha que existe entre la normativa y la necesidad, facilitando soluciones habitacionales y procesos de regularización de la tierra en zonas de riesgo no atendidas por la normativa. El Promeba, con un enfoque integral de la intervención y tomando como eje central el aspecto ambiental, aborda respuestas a los problemas de vulnerabilidad ambiental que afectan a los asentamientos aunque limitando su intervención dada la ausencia de un enfoque integral ambiental desde la normativa urbana.

## Inequidad urbana

El proceso de urbanización en América latina ha sido especialmente significativo. Para el año 2005, la Cepal informaba que un 77,8 por ciento de la población total vivía en áreas urbanas, hecho que la convierte en la región más urbanizada del mundo. Y la Argentina, después de Uruguay, era el país de la región con mayor porcentaje de población urbana, alcanzando en el mismo año una población urbana del 91,8 por ciento, un tercio de la cual se concentraba en el Área Metropolitana de Buenos Aires. La tendencia se mantiene y las grandes inversiones se siguen desarrollando en las grandes ciudades, y también comienzan a desplazarse a las ciudades intermedias. La demanda de mano de obra sigue atrayendo población a las ciudades que no tienen oferta de tierra y vivienda suficiente para acompañar el crecimiento poblacional. Esta población que no encuentra en el mercado legal de tierras su solución habitacional, se asienta en donde puede, por lo general en zonas no aptas para el asentamiento humano, según las normativas y por los riesgos. Estos sitios tienen como característica estar en los márgenes de cauces de agua contaminados, cerca de industrias contaminantes, o en zonas con riesgo de inundación.

La creciente necesidad de acceso a la tierra para importantes sectores de la población y el desarrollo de mercados de suelo especulativos con regulación escasa en su primera etapa del '50-'60, favorecieron la expansión física de la ciudad. Este escenario, sumado a la aparición a

**La fuerte presión de la dinámica del mercado de suelos define el ritmo de desarrollo de las ciudades, pronunciando la concreción de productos económicamente desiguales, socialmente excluyentes, espacialmente segregados y ambientalmente insostenibles.**

comienzos de los '70 de una normativa urbana excluyente –con estándares urbanos inalcanzables–, fue configurando el esquema de producción de las ciudades, no sólo en la Argentina sino en toda la región latinoamericana, bajo un esquema inverso al de la planificación tradicional: primero se ocupa la tierra de hecho, luego se consolida la infraestructura barrial a lo largo de generaciones y finalmente se lucha por alcanzar la regularización de la tenencia de la tierra.

Este fenómeno urbano se intensificó en las últimas décadas producto de la globalización de los mercados urbanos y del aumento del valor del suelo y de la población en situación pobreza. Alrededor del 50 por ciento de los habitantes de la región vive de manera informal en áreas de riesgo en las ciudades, con una precaria (o nula) cobertura de servicios, equipamientos e infraestructura, además de restricciones urbanas y normativas para ser ocupadas.

La regulación urbanística como instrumento de planeamiento de las ciudades, plasmada en leyes que materializan las políticas urbanas e intentan regular el mercado de tierras, ha tenido un impacto central en la determinación de los valores de la tierra y en la distribución de la población en las ciudades. Esta regulación urbanística resulta fundamental en la determinación del proceso de segregación espacial, al fijar estándares imposibles de alcanzar por la población más pobre y al reservar las áreas mejor localizadas y mejor servidas con infraestructura para la residencia y actividades de los sectores privilegiados.

La imagen muestra el derrumbe de las viviendas alojadas en el margen del Río Reconquista en el asentamiento San Martín, ocurrido en julio de 2010. Cerca de 40 familias están asentadas sobre el margen del río, y 6 viviendas con apropiados estándares de construcción sufrieron el derrumbe. El asentamiento San Martín es ejemplo de las contradicciones urbanas y socioambientales que debe enfrentar la política urbana, donde el Promeba interviene.

Este asentamiento, como muchos otros, está ubicado en el sector de la cuenca baja del Río Reconquista, que es la segunda cuenca más contaminada del país (después del Matanza-Riachuelo) y constituye en la actualidad un grave peligro que pone en riesgo la salud humana y la viabilidad del ecosistema. La cuenca atraviesa en su reco-







Una perspectiva más amplia

## **Las políticas de hábitat informal y capacidades de generación de nuevas reglas de juego**



**Para satisfacer la demanda de una vivienda digna para toda la población hay que tener en cuenta variables como los ingresos, el mercado inmobiliario, las políticas tributarias, los nuevos instrumentos de gestión y el fortalecimiento del sector público.**

Por Daniel Galizzi

Magíster en Administración Pública

**C**uando se analizan los procesos de gestión de políticas públicas, la problemática del hábitat informal, suele ser relegada o abordada indirectamente.

Si bien desde el inicio de los procesos de la segunda reforma del Estado, la gestión estatal ha sido considerada como cuestión prioritaria en la agenda de políticos y académicos, esta no suele ser analizada respecto de los procesos urbanos de configuración de hábitat informal.

En este artículo se presentará un análisis respecto de la gestión del hábitat, relacionada con la implementación de programas, y se reflexionará sobre cómo incorporar temas que indirectamente integran la problemática, proponiendo tomar una perspectiva más amplia de los procesos de gestión.

Se realizarán aportes que desplacen la mirada de la acción de los organismos gubernamentales, para también considerar la cuestión del hábitat como proceso social,

contemplando las reivindicaciones por el reconocimiento de derechos y los temas conexos abordados por otras políticas.

El sentido último es reflexionar sobre cómo abordar el conflicto implícito en procesos de este tipo, y también reconocer caminos para generar nuevas reglas que aborden la complejidad del tema.

### **Gestión pública e implementación de programas**

Es conocido que el proceso de reforma estatal al que se hizo referencia ha introducido nuevas tecnologías de gestión en el sector público, propias de las utilizadas en el campo de la gestión privada. La nueva gestión pública jerarquizó la toma de decisiones técnicas con el objetivo de aislar las variables políticas implícitas en las acciones de los procesos de gestión.

Actualmente se afirma que la utilización de esas nuevas tecnologías de gestión no evitan las tensiones políticas

asociadas al conflicto que supone la gestión pública. Inmersas en procesos políticos más amplios, las políticas públicas tienen subyacente la participación de distintos actores, que interactúan en función de intereses divergentes, dando lugar a diferentes situaciones de conflicto.

Una de las tecnologías que se han introducido es la gestión por programas o proyectos. Estos suelen instalar normativas que fijan pautas para la gestión, condicionando los procesos de actuación, y las respuestas dadas a parte de los problemas sociales.

En los últimos años, la gestión de las políticas de hábitat se ha estructurado en torno a una diversidad de programas a través de los cuales se derivan los recursos estatales. La tendencia es reducir los problemas de gestión a los derivados de la implementación de estas iniciativas puntuales. Los programas son principalmente impulsados por el Estado nacional, y se ejecutan a través de los gobiernos provinciales y municipales. Se trata de programas para atender el déficit habitacional en villas y asentamientos, de vivienda social para el sector de menores ingresos o de mejoramiento barrial a través de provisión de infraestructura, por ejemplo. Algunos de los requerimientos que exige la implementación son la formulación de proyectos, la definición de procesos de contratación de obras, la articulación de programas con recursos asociados, por mencionar algunos de ellos.

Sin embargo, la problemática del hábitat es compleja y contiene aspectos políticos reconocibles desde el origen de cualquier situación de conflicto, que superan la lógica de la administración de programas particulares. Este perfil ubica la respuesta de las políticas públicas temporalmente detrás de la dinámica de los procesos sociales de ocupación informal del suelo.

La cuestión lleva a pensar en cómo se configura la problemática del hábitat para el conjunto de actores involucrados, qué relación guardan con otras políticas asociadas al tema, y en qué punto se considera el conflicto en tanto momento clave para reconfigurar las decisiones adoptadas. En particular si se tiene en cuenta que desde el origen de cualquier ocupación informal de suelo, se manifiesta el derecho de sectores sociales que ven postergado el acceso a vivienda, servicios, infraestructura y en definitiva a la ciudad.

Para el abordaje del tema es necesario considerar los aspectos administrativos comprometidos, y las estructuras gubernamentales con competencia, pero no es suficiente tener en cuenta sólo esto.

Un abordaje complejo exige adoptar una definición de gestión pública que incorpore elementos políticos que hacen que la administración estatal deje de apoyarse solamente en la resolución técnica de las decisiones públicas, sino que también incorpore la faz política de esos procesos.

Una definición conocida entiende que la gestión pública pasa a configurar un conjunto de prácticas políticas y sociales a través de las cuales se articulan –al mismo tiempo– las demandas de la población y las respuestas técnicas y administrativas a estas demandas. Estas prácticas difieren, en cada caso en particular, adoptando distintas formas de interrelación entre el aparato estatal y la sociedad, perfilando y contribuyendo con la constitución de distintos modos de organizar la demanda.

Desde esa perspectiva, Mark H. Moore, en su libro *Gestión*

estratégica y creación de valor en el sector público, explica que la gestión se configura incorporando tanto la dimensión “operativa”, en tanto resuelve problemas concretos, como la dimensión “estratégica” en tanto agrega “valor” a la acción del Estado, en función del tipo de respuesta dada. Este no es un tema secundario ya que remite a la capacidad del Estado para atender la demanda de la población. Agregará valor con sus acciones, en tanto la población esté satisfecha con la resolución alcanzada a un tema determinado.

La aplicación de tecnologías específicas, como pueden ser los programas de vivienda social, de urbanización de asentamientos o de mejoramiento barrial, focalizan la atención en demandas particulares, de situaciones consolidadas urbanamente. En este sentido los modelos racionales que proponen los programas para su implementación tratan de resolver situaciones preexistentes, pero no son suficientes para atender las demandas no previstas en los diseños. Atender el conjunto de la demanda requiere incorporar las variables políticas a los procesos de gestión, replanteando los límites de la intervención estatal y fijando nuevas reglas para su tratamiento.

La gestión pública no es sólo la aplicación de instrumentos o tecnologías. También exige al Estado la atención de la problemática en términos de políticas públicas, y de nuevas condiciones que permitan anticipar situaciones de conflicto, reconociendo y atendiendo la demanda por el hábitat social previamente. En este punto pasan a tener importancia las capacidades del Estado para intervenir en la problemática.

## Estado y capacidades de gestión

Atender la demanda social, y aun la aplicación de instrumentos como los mencionados, supone reconocer las capacidades que tiene el Estado para ello. Este tema se ha introducido en la agenda académica como preocupación respecto de las posibilidades estatales para alcanzar resultados en su accionar.

En este sentido se sostiene que el Estado no es un ente aislado de los procesos sociales, en el mismo se reconoce el escenario en el que se procesan los intereses de distintos grupos sociales, y por ende es imposible separarlo de la sociedad. La naturaleza relacional del Estado implica un intercambio ente actores sociales y gubernamentales en la que subyace una relación de dominación que es garante de la relación capitalista.

La capacidad de gestión del Estado se pone en juego en los procesos sociales y en particular en la resolución o respuesta a cada problema social. Esas capacidades cuando logran dirimir situaciones de conflicto comprometen los marcos institucionales, transformando normas formales e informales y poniendo en discusión las pautas en que se desarrollan dichos procesos y las visiones desde las cuales actúan los actores.

Las capacidades de gestión, entonces, refieren a esta relación de intercambio donde se procesan las diferencias, se configuran los problemas y se encuentran las soluciones en términos de respuestas políticas a los mismos.

La gestión pública y la capacidad del Estado son claves para la configuración de las políticas públicas, en tanto ellas son consideradas el producto de un proceso de disputa de intereses entre distintos actores sociales respecto

de un tema considerado como problema social.

Hay que repensar la configuración del problema del hábitat social si se quiere abordar en forma más compleja. Los programas recortan ese problema para atender partes del mismo, por ejemplo la provisión de viviendas o de infraestructura básica para villas o asentamientos.

Para ello se precisa repensar los procesos de gestión para incorporar cuestiones que se analizan en forma muy secundaria o no se analizan, buscando mejorar las capacidades de gestión para instalar nuevas reglas de abordaje de la problemática.

Este punto es relevante porque el cambio de perspectiva incorporando temas que no suelen ser considerados –como pueden ser la articulación con otras áreas de políticas, la regulación de los mercados de suelo, la incidencia del mercado de empleo o el fortalecimiento de unidades gubernamentales–, modifica el tipo de respuesta, pero también y principalmente reconfigura el problema, en tanto estos no son realidades objetivas que se presenten aislados del proceso de gestión en que se reconocen.

## Las reglas institucionales

Los procesos sociales a los que venimos haciendo referencia se desarrollan en un marco de restricciones o posibilidades, dado en parte por el conjunto de normas que estructuran el orden social. Las instituciones son el marco en donde se desarrolla la dinámica de la gestión pública. En forma genérica se las ha mencionado como “reglas de juego” que conforman la interacción de los agentes implicados en un determinado contexto político: las instituciones pueden explicarse a partir de comprender los sistemas jurídicos en tanto “reglas” formales de esa interacción.

Otras miradas sostienen que una institución está conformada por normas, y también por procesos y valores que configuran una determinada “manera de hacer”, condicionando el accionar de los distintos actores que participan de la gestión de lo público: las instituciones son reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre los actores sociales. Además de las leyes (normas formales), pueden reconocerse rutinas, procedimientos que organizan las relaciones y perspectivas comunes de interpretación de la realidad (ritos, símbolos, costumbres) que constituyen las vías y estructuras de socialización de las personas. En su conjunto todas estas instituciones pueden asociarse a reglas de comportamiento, que restringen el accionar de actores.

Resulta claro que las leyes formales revisten un rol importante dentro del marco institucional, sin embargo las reglas que se generan por vías informales no son tan tenidas en cuenta, a pesar de que también conforman ese mismo marco.

Las capacidades de gestión para generar este conjunto de reglas resulta clave para el abordaje de la problemática del hábitat social. Son importantes los esfuerzos por impulsar la aprobación de leyes, pero no es menor la importancia de impulsar cambios en la configuración y cambio de esas normas informales. En ambas empresas resultan claves las capacidades de gestión, en particular en aquellas reglas que implican regulaciones a procedimientos, la modificación de pautas interpretativas, los usos y significados con los que trabaja sobre este tema, que son de tipo informal. Costum-

bres, valores socialmente aceptados, prácticas generalmente aceptadas conforman un conjunto de reglas que pueden estructurar de una u otra manera las políticas de hábitat, reconfigurar el problema para que sea abordado de manera que comprenda la complejidad y el alcance del mismo.

## Capacidad de gestión para generar nuevas reglas

En definitiva, la gestión de políticas de hábitat es un tema que requiere ser tratado particularmente. Es uno de los campos de las políticas públicas donde se expresa más claramente la complejidad de los procesos de gestión.

Esta se presenta como un desafío que implica la coordinación de recursos, la mediación entre actores, y la flexibilidad y adaptación a las tensiones originadas en intereses encontrados, que se expresan en el territorio.

Con ese sentido es necesario pensar de un modo diferente el abordaje, para dar respuestas efectivas a las demandas de la población por acceso a un hábitat digno, ya que la problemática excede las respuestas de implementación de programas.

Teniendo en cuenta el sentido que hemos dado a la gestión pública en este trabajo, la articulación de recursos de diferentes niveles de gobierno, la atención de las tensiones derivadas del conflicto social, el impulso de nueva legislación, la promoción de nuevas reglas, requieren de capacidades de gestión específicas que permitan incorporar otros temas como parte del problema.

Sólo el hecho de regularizar situaciones informales y reconocer los derechos de la población exige revisar la perspectiva de abordaje, porque la satisfacción de la demanda requiere contemplar los aspectos políticos que el proceso supone. Especialmente a la luz de los escasos resultados obtenidos, tanto en regularizar situaciones existentes como en atender la demanda nueva.

Las capacidades de aportar una mirada instrumental –capacidades interpretadas como un “medio”–, también se presentan como forma de interpelación de las políticas en la dinámica de la gestión, es decir en los “fines” que persigue toda acción de gobierno.

El esfuerzo por encontrar respuestas diferentes a la implementación de programas, requiere del fortalecimiento de la capacidad del Estado para generar nuevas reglas.

En general los intentos se focalizan en la producción normativa de tipo formal. No es menor obtener la aprobación de leyes que dan un marco jurídico positivo a procesos sociales, sin embargo no hay que perder la perspectiva de la gestión y la dinámica que se genera en torno a la problemática del hábitat, ya que en ese proceso también se producen pautas, prácticas y criterios de valoración que pueden ser institucionalizados.

Contemplar cuestiones que escapan a las previsiones de los programas requiere de la generación de nuevas reglas que incorporen cuestiones asociadas a la temática en forma indirecta pero con indiscutible incidencia. Ingresos de la población, funcionamiento del mercado inmobiliario, políticas tributarias, nuevos instrumentos de gestión, fortalecimiento del sector público, son algunas de las cuestiones que es necesario incorporar cuando se trata de dar respuesta a la demanda por un hábitat digno para toda la población. ☺



Un tiempo nuevo

# LA LUCHA POR LA TIERRA EN EL PROYECTO POPULAR

No será una lucha fácil, pero como parte de la profundización de la justicia social, la distribución de la tierra será puesta en discusión, con fuertes resistencias de los sectores de acumulación económica.

Por Andrea Castaño\* y José Rocha\*\*

\*Trabajadora social, Asociación Civil Madre Tierra

\*\*Abogado, Asociación Civil Madre Tierra



*La política del pueblo se plasma en una forma de entender y mirar el país. Hoy hablamos del proyecto nacional, popular, latinoamericano, del modelo de inclusión y justicia social.*

*La política del antipueblo se plasmó sobre la base de la ideología liberal: el proyecto oligárquico y de concentración y acumulación de poder y riquezas.*

*La tierra no fue ajena a esta lucha entre modelos antagónicos. Más bien fue emblema de ambos en tanto uno buscaba liberarla y ponerla al servicio del bien común y el otro secuestrarla y alambrarla al servicio de los intereses de una minoría. El proyecto popular y el proyecto liberal de país pueden vislumbrarse ya desde el mismo mayo de 1810. Referentes y estrategias cambian a través del tiempo pero en el fondo son expresiones de los dos modelos: unitarios versus federales; interior versus el puerto de Buenos Aires; nacionalismo versus extranjerización; peronistas versus antiperonistas, dictaduras versus gobiernos populares, inclusión versus exclusión, etc.*

*En esta contienda nacional, la lucha por la tierra tiene mucho que decir, ya que quien fue dueño de la tierra, fue dueño del poder en la Argentina.*

## **La tierra tiene historia**

*Los pueblos originarios que ocuparon esta región eran cazadores y recolectores y estaban íntimamente ligados a la tierra, proveedora de alimentos. Se trasladaban en busca de comida y buscando mejores climas. Así, fueron llegando en distintas migraciones desde el norte de América los guaraníes, al este, los calchaquies al oeste y los tehuelches desde el sur. Con el tiempo, algunos pueblos se fueron asentando y formaron las primeras comunidades, sobre todo en el norte de nuestro país, donde llegó a tener presencia el imperio Inca. En Buenos Aires se asentaron los pampas, ranqueles y querandies, pueblos que lucharon contra los españoles a su llegada.*

*Tan natural era su relación con la tierra, que la Pachamama estaba dentro de sus dioses más importantes. La tierra no tenía dueño ni estaba apropiada. Era un bien común. Se la usaba para la agricultura o la cría de animales y se mudaban siempre antes de agotar el suelo.*

*Con la conquista española, se impone la propiedad privada. Para fomentar la institución del "adelantazgo", la Corona otorgaba "mercedes reales" (títulos de propiedad). Esto da origen a los latifundios, mal endémico de distribución de la tierra en nuestro país.*

*La colonización se realizó a través de la construcción de ciudades que debían tener algunos requisitos:*

- 1. Situarse en lugar de fácil defensa.*
- 2. Tener agua cerca.*
- 3. Comunidades aborígenes sometidas cerca que prestaran su mano de obra.*

*La forma de planificación de las ciudades era la de los antiguos romanos (cuadrícula). Con una plaza central donde estaba el fuerte y el gobierno y la Iglesia.*

*Se repartía tierra otorgándole a cada colono media manzana para la construcción de la casa y una o dos manzanas para agricultura y/o ganadería en la periferia de la ciudad. Así nacieron Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Córdoba, etc. No obstante, la resistencia aborígen*

*continuó hasta 1880 y gran parte del territorio se encontraba en poder de los pueblos originarios.*

*El primer argentino que se ocupó del problema de la distribución de la Tierra en nuestro país es... uruguayo. José Gervasio de Artigas representa al sector popular de la Revolución de Mayo y en 1814 lanza la primera reforma agraria en América que se podía sintetizar en la frase "Tierra para todo el que la trabaje", otorgándoles tierras a gauchos, negros, mulatos e indios sin otro requisito que las hicieran producir. Se opone a Buenos Aires que en este tema tiene como exponente a Bernardino Rivadavia, quien toma un crédito de un millón de libras esterlinas de Inglaterra y como garantía pone toda la tierra del Estado. Esto trajo aparejado la no población del país por la imposibilidad de arraigarse, ya que Rivadavia otorga la tierra en enfiteusis (préstamo de uso con un canon o alquiler en contraprestación). Pocos accedieron a las tierras: sólo los amigos del poder, que luego se quedaron con ellas, consolidando los grandes latifundios que aún hoy padecemos.*

*Luego de dictada la Constitución nacional, nuestros gobernantes trazaron los lineamientos generales del país para relacionarnos con el mundo. El Imperio Británico le otorgó a la Argentina el rol de país exportador de materias primas (carnes y cereales en general), dependiendo del Imperio para todo lo demás. Para que la Argentina cumpliera con su papel internacional debía tener acceso a toda la tierra que estaba en poder de los aborígenes, por eso se ideó la llamada Conquista del Desierto, que se constituyó en el primer genocidio sufrido por nuestro país. El reparto de la tierra "ganada" a los aborígenes se realizó entre los militares participantes, los comerciantes que solventaron la campaña y los especuladores que compraban la tierra que les correspondía a los soldados. Resultado: la tierra no se incorporó a la producción y se crearon grandes latifundios especulativos.*

*Arrasadas las últimas resistencias aborígenes, faltaba poblar inmensos territorios. Entonces, Domingo Sarmiento, Bartolomé Mitre y Julio Argentino Roca sostenían que había que traer población europea para desarrollar el país. Entre 1890 y 1930 ingresaron al país 6 millones de personas, mayormente europeos. Trataron de ir a trabajar la tierra, pero como la tierra ya tenía dueño, volvieron a las grandes ciudades para trabajar en frigoríficos, saladeros, algunas fábricas y en el área de servicios del Estado (correo, ferrocarril, etc.).*

*Luego de la epidemia de fiebre amarilla que sufrió Buenos Aires, las familias más ricas se trasladaron al norte de la ciudad y en el sur quedaron grandes casonas deshabitadas: este es el origen de los conventillos de la Boca, Barracas, Dock Sud. También se asentaban precariamente en tierras del Estado en casillas dando origen a las villas de emergencia.*

*Durante la Segunda Guerra Mundial, Europa ya no podía proveernos de los bienes que antes le comprábamos. Se inició entonces, con los gobiernos de Juan Domingo Perón, un proceso de industrialización, de sustitución de importaciones y se empezó a fabricar en el país. Lo que más se precisaba eran obreros: los inmigrantes que habían venido de Europa, aquellos que venían del campo e incluso trabajadores de países limítrofes crearon la megaciudad que hoy es Buenos Aires y su conurbano.*



# Producción autogestionaria del hábitat

**L**a experiencia cooperativa de autogestión, propiedad colectiva y ayuda mutua del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) de la Central de Trabajadores de la Argentina inició su desarrollo en áreas centrales de la ciudad de Buenos Aires y, hace aproximadamente cinco años, comienza a replicarse en seis provincias.

La experiencia fundacional fue la del ex Patronato de la Infancia (Padelai). Durante la reinstalación democrática, en los '80, la pobreza urbana se desplegó territorialmente a través de un doble movimiento:

1. La expansión suburbana periférica, con la autoproducción de barrios originados en tomas de tierra.

2. La reapropiación de la centralidad, mediante la ocupación intersticial de cientos de inmuebles vacíos y repoblamiento de villas.

Sobre el final de la dictadura –tras la instalación de políticas neoliberales sostenidas en el genocidio de 30.000 militantes–, miles de personas y familias empobrecidas por este proceso ocuparon inmuebles ociosos en la ciudad, para sostener su existencia cotidiana.

El contexto sociopolítico “tolerante” posibilitó inicialmente esta situación. Asimismo, permitió la recreación de redes y vínculos, como el caso de un grupo de militantes políticos y profesionales de izquierda que volvieron a la universidad pública (a la Universidad de Buenos Aires) para recrear y transmitir generacionalmente la experiencia interdisciplinaria de la Escuela de Arquitectura-Ciudad de la Universidad Nacional de La Plata, impulsada por el arquitecto Marcos Winograd en los '60.

Esa confluencia signó la experiencia del ex Padelai, un predio localizado en el Área de Recuperación Patrimonial de San Telmo, que dio lugar a una propuesta elaborada y gestionada ante el legislativo local por una cooperativa de las familias ocupantes, un equipo técnico interdisciplinario de la UBA y ONGs.

La propuesta implicaba regularización dominial y reciclaje por autogestión –administración directa de los recursos por la cooperativa– de un conjunto habitacional (118 unidades de vivienda), un complejo de equipamiento comercial (60 locales) y comunitario-barrial (jardín maternal y salón de usos múltiples). En términos de propiedad, se establecía un condominio entre la municipalidad y la cooperativa, reservando el programa de viviendas para la primera y la explotación comercial para el Estado. Los fondos del programa comercial se reinverti-



Las organizaciones sociales aportan a la crisis habitacional, como lo vienen haciendo. Basándose en la autogestión, la propiedad colectiva y la ayuda mutua, lograron soluciones pero apuestan a ir por más.

rían en mejoramiento del hábitat popular barrial.

La disputa del ex Padelai, pese a la inicial escrituración del predio a favor de la cooperativa, se perdió. En 2003 –gestión de Aníbal Ibarra– y tras un tortuoso proceso, el inmueble fue desalojado mediante la fuerza pública.

## Organización cooperativa en edificios ocupados

Los contenidos de esa experiencia se recrearon en otros mojonos. Entre 1991 y 1998, en un contexto político local y nacional adverso, unas 500 familias organizadas en cooperativas del MOI impulsaron procesos de regularización dominial ante el gobierno nacional (específicamente con el Organismo Nacional de Bienes del Estado –ONABE–), el legislativo de la ciudad y compras de inmuebles en el mercado. Unas 200 familias, con aciertos y errores, concretaron ese objetivo, organizadas en las cooperativas Perú, La Unión, Yatay, Fortaleza, Nueva Vida I y II y Consorcio Eleodoro Lobos, en San Telmo, San Cristóbal, Barracas y Caballito. Entre 1997 y 1999 también se ejecutó el primer reciclaje por autogestión en la ciudad, en San Telmo, en el límite con Puerto Madero. Se trataba de una antigua fábrica de hidrófugos, que la Co-



la tasa de interés, con franjas entre 0 por ciento y 4 por ciento y prevé cuotas de devolución no superiores al 20 por ciento de los ingresos familiares. No establece restricciones mínimas por el nivel de ingreso para las familias, ni requiere ahorro previo.

A partir del 2001, la ley 341 y sus programas operativos fueron apropiados por un amplio espectro de organizaciones, movimientos, partidos políticos y cientos de familias ocupantes e inquilinas, a pesar de limitaciones burocráticas, ahogos financieros y del incremento sostenido del precio del suelo que actualmente la pone financieramente en crisis.

Entre 2002 y 2007, 2.564 familias adquirieron 110 inmuebles de localización urbana consolidada y 4 proyectos se finalizaron (339 viviendas). Actualmente hay, por lo menos, 33 proyectos en ejecución (885 viviendas) administrados por las organizaciones sociales, 61 proyectos (1.535 viviendas) con previsión presupuestaria acordada y 398 cooperativas y asociaciones (8.591 familias) impulsando otros proyectos en distintas etapas.

En este marco el MOI ejecuta 180 viviendas con equipamiento comunitario y un centro educativo integral autogestionario, en 4 proyectos, localizados en los barrios de San Telmo, Barracas y Constitución y denominados respectivamente Perú, Yatay, La Fábrica y El Molino.

La compra de predios durante la post crisis inmediata implicó óptimas inversiones públicas. Las propuestas urbanísticas del MOI se abren a sus entornos barriales y los mejoran. Estas obras implican una competitiva relación costos/calidad en relación con programas convencionales en curso y la creación efectiva de capacidades ejecutoras, como el modelo de la Unidad Social de Producción Autogestionaria que impulsa el MOI o la empresa autogestionaria MTL Construcciones que operó con más de 500 trabajadores del sector.

No obstante, el ejecutivo local cerró el programa a nuevos proyectos en 2007, y la gestión macrista la somete al estrangulamiento financiero.

## **Políticas de producción autogestionaria del hábitat popular: sus características**

La transferencia directa de recursos públicos a las organizaciones populares implica crear capacidades para definir, llevar adelante y controlar el desarrollo de los proyectos. Este rol ejecutor se inscribe en una intervención política más general que promueve el desarrollo de la participación organizada en el diseño, planificación, seguimiento, evaluación y eventual redireccionamiento de programas y políticas.

Estas políticas requieren, asimismo, un papel distinto de los organismos de gobierno y sus trabajadores estatales, generando ámbitos e instrumentos de participación, perfiles y calificaciones laborales pertinentes, ajustando parámetros de financiación y auditoría, etc.

En el marco de su histórica pertenencia a la Secretaría Latinoamericana de la Vivienda Popular (Selvip), el MOI se ha encontrado y ha recreado la experiencia paradigmática como política habitacional –por continuidad y escala– del cooperativismo autogestionario de propiedad colectiva y ayuda mutua uruguayo, con base en un marco normativo y de políticas implementado desde 1968, que fungió de base para la constitución de un potente sujeto sociopolítico, Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM).

En el MOI, los procesos cooperativos autogestionarios se inician en las Guardias y continúan en cada cooperativa sobre tres ejes de prácticas: participación, ahorro y ayuda mutua. Cada cooperativa recorre, a su vez, los ciclos de gestión del proyecto: compra de un inmueble, ejecución de la obra y habitar. Así se construyen los ins-

trumentos que regulan distintos aspectos de su vida colectiva (reglamento interno, reglamento de ayuda mutua, criterios de adjudicación de las viviendas, convivencia en el habitar). De este modo, la cooperativa se asume como organiza-

ción estable y permanente, que adecua sus objetivos e instrumentos organizativos a diferentes etapas que atraviesa el grupo humano que la constituye.

El modelo del MOI integra ayuda mutua (18 horas en promedio familiar semanal), ahorro previo (definido por cada cooperativa según sus posibilidades) y propiedad colectiva como modalidad permanente de tenencia. La mano de obra calificada es provista por una cooperativa de trabajo, constituida en el marco de la organización.

Para lidiar con el tiempo, se ha generado un programa de sostén denominado PVT –Programa de Vivienda Transitoria–, desarrollando condiciones habitacionales que sin alcanzar los estándares de calidad de las viviendas definitivas, brindan estabilidad, morigeran significativamente la precariedad y el hacinamiento, mientras prefiguran la experiencia de convivencia y mantenimiento de los conjuntos definitivos.

La autogestión cooperativa desafía con evidencias el sentido común economicista naturalizado y hegemónico que supone vincular precio de mercado y capacidad de pago individual de cada familia como criterio definitorio del dónde es lícito habitar y que naturaliza la segregación socio espacial, la negación del derecho universal a la centralidad urbana.

## **Hacia políticas nacionales de producción autogestionaria del hábitat**

La tercera etapa en la historia del MOI –hoy jurídicamente federación de cooperativas autogestionarias MOI– comenzó entre fines del 2006 e inicios del 2007.

Dos fueron los ejes motorizadores de tal proceso: la necesidad de crecimiento organizacional. La fuerza de las organizaciones populares es su propia capacidad

**Unas 200 familias, iniciaron procesos para regularizar colectivamente sus viviendas, organizadas en las cooperativas Perú, La Unión, Yatay, Fortaleza, Nueva Vida I y II y Consorcio Eleodoro Lobos, en los barrios porteños de San Telmo, San Cristóbal, Barracas y Caballito.**



# “Pareciera que los pobres no tenemos derecho a vivir en la ciudad”

Voces en el Fénix visitó la Villa 20, en el sudoeste de la ciudad de Buenos Aires, para dialogar con los vecinos sobre la situación habitacional y la toma del Parque Indoamericano, lindera a este barrio.

## Viviana García

*Está cargo del Comedor 21 de Septiembre y es referente barrial del Frente Popular Darío Santillán en la Villa 20. Dialogamos con ella en el local de la organización, donde todas las noches comen alrededor de 100 chicos. A sólo unos metros de allí asesinaron a Bernardo Salguero, víctima de la represión que se produjo luego de la toma del Parque Indoamericano.*

*“Desde el año '86 que vivo acá en el barrio, en Villa 20. Cuando vinimos por primera vez tomamos este lugar donde estamos ahora, que era un pantano. Mi marido había edificado una casita y la montada nos la tiró. Después de la cuarta vez que sucedió lo mismo, nos quedamos. Aquí tuve a mis cinco hijos. Hace nueve años que estoy en una organización, soy piquetera. Lucho en el barrio para mejorarlo. La necesidad que hay ahora es de vivienda. Todos los meses vienen de Paraguay, Bolivia, Perú, también de Brasil, Chile. Y todos tienen la necesidad de vivienda. Muchos tienen hijos que nacieron acá, como yo, que soy hija de paraguayos. Acá hay piecitas que se alquilan, pero no todos tienen trabajo y apenas tienen para subsistir. Son habitaciones de 3 metros por 2, que cuestan entre 400 y 500 pesos mensuales. Ahí meten la cama y la cocina. Así viven familias con muchos chicos, hacinados. Y si no lo pueden pagar, viven en lo de un pariente.*

*Tengo dos hijos que ya tienen su familia, todos nacieron acá. Necesitan un lugar donde vivir. Y fueron a la toma. Todos los vecinos de la Villa 20 que fueron a tomar son inquilinos. Nosotros reclamamos para que se hagan las 1.600 viviendas que dice la ley, la 1770, que dice que la villa se tiene que urbanizar. Y tienen que sacar el cementerio de autos de la Policía Federal, que está pegado a nuestro barrio y contamina a los chicos con plomo en*

*la sangre. Pero nunca hacen nada.*

*El martes 7 de diciembre la policía disparó balas de goma y de plomo. Y no sólo en el Parque Indoamericano, sino acá adentro del barrio, donde mataron a Bernardo Salguero. Y en la parte de Los Piletones la policía asesinó a una compañera, Rosemary Churapuña. Estos fueron los dos primeros muertos, después los barrabravas asesinaron a Emiliano Canevari. Acá en la villa dispararon gases adentro de las casas. Después la gente volvió a entrar y el martes 15 dijeron que si no salíamos, a la madrugada iba a entrar la Gendarmería y nos sacaba, que había que censarse, firmar un papel y salir pacíficamente. Se comprometieron a solucionar los problemas de la gente en 120 días. El 15 de abril se cumplen esos cuatro meses de la promesa de vivienda para la gente. Quedamos como al principio, sin vivienda ni nada. Sólo promesas, nada más, como siempre. Tampoco se resolvió lo de los compañeros fallecidos.*

*Hay que aclarar algo cuando se habla del ‘Parque Indoamericano’: esto no era un parque, era una quema, acá venían los camiones y dejaban escombros y basura. ¿A quién le beneficia este lugar tan grande? Ahora lo enrejaron. No es un parque, es un predio vacío.*

*No tomamos tierras por gusto. Sería bueno poder pagar los servicios, pero con una cuota social, a la medida de lo que nos entra en el bolsillo. Es obvio que somos un barrio carenciado. Queremos pagar los impuestos, en la medida de lo que podamos pagar, somos pobres. Si pudiéramos, no estaríamos viviendo acá en la villa, hacinados uno al lado del otro.*

*Hace mucho que estoy acá y quiero vivir en un barrio lindo, que no se inunde y que tenga agua potable. Y poder pagar la luz y el agua, como cualquier persona con derecho a vivir en un lugar que esté bien. Queremos que el Estado se haga cargo del lugar y ponga las cloacas*



## “No queremos resignarnos”

**El diputado de centro izquierda señala aciertos y límites del actual gobierno a la hora de revertir la inequitativa distribución de la riqueza y la depredación de los recursos naturales. Cómo ir más allá de los discursos.**



**E**l presidente del bloque de diputados de Solidaridad e Igualdad por la Unidad Popular, el docente Eduardo Macaluse, conversó con Voces en el Fénix en su despacho del Anexo del Congreso y planteó la necesidad de construir una tercera alternativa a la que plantean el Gobierno y la oposición de derecha.

**–¿En qué medida el Gobierno y la oposición representan modelos enfrentados?**

–No creo que haya dos modelos confrontando. En la oposición hay más de un paradigma. Incluso hay grupos de oposición que tampoco se sabe claramente qué es lo que se plantean y donde en general los posicionamientos son en refacción a las posturas del Gobierno, más que en sostener un modelo alternativo. Y desde el Gobierno hay medidas que apuntarían a cierto

modelo que podemos acompañar, como lo referido al papel del Estado como árbitro en la economía. Esto sucede más en los discursos que en los hechos. Muchas decisiones gubernamentales son contradictorias, tanto en el discurso social como en el económico. Hay cuestiones básicas que este gobierno no ha tomado nunca. En algunos casos, lo ha tomado en el discurso, en otros casos ha avanzado un poco más. Y nosotros, cuando avanzó más, acompañamos. Pero no creo que haya dos modelos en pugna, como sí los hay en Bolivia, Venezuela y Ecuador, por citar claramente casos donde se ven dos fracciones con modelos diferentes. En la Argentina están muy mezcladas las cosas. En el Gobierno se ve gente a la que podríamos acompañar, pero se la ve al lado de gente que expresa un modelo reaccionario y que además llevó adelante el modelo de los '90. Y en la oposición también. No hay una pugna



tareas de bienestar público que son las que preservan la salud.

**-Desde el oficialismo dicen que a la izquierda de ellos no hay nadie con política de poder real o que esto es lo máximo que la sociedad tolera.**

*-Ese es un discurso de resignación. También en los '80 decían: "Esto es lo máximo que podemos hacer, a la izquierda de nosotros no hay nadie y si nos vamos nosotros se cae la democracia". Entonces, había que empezar a privatizar, pensar en sueldos limitados y bancarse un montón de cosas. En lo '90 también, decían: "El mundo cambió, más que esto no se puede hacer". El mensaje era "hay que resignarse". Pero el discurso era "hay que modernizarse, estar a tono con lo que está pasando en todos los países". Y ahora también. Reivindico muchas cosas que hace este gobierno y tuvimos el buen tino de acompañarlas. Porque si es bueno para el país y para sus ciudadanos, hay que acompañar aunque electoralmente se pierdan votos. Ahora, ¿por qué tenemos que resignarnos a que los trabajadores de los hospitales estén precarizados y por lo tanto no haya una buena atención de los efectores públicos de la salud? ¿Por qué acostumbrarnos y decir que no se puede cambiar el régimen impositivo en la Argentina? No queremos resignarnos. Y así como estamos dispuestos a acompañar al Gobierno en el camino hacia una sociedad más justa, también estamos dispuestos a reclamarle por todos los pasos que no se animen o quie-*

*ren dar. Es necesaria una discusión franca para ver si hay pasos que no se pueden dar: tampoco se puede plantear una sociedad más justa en el aire, tiene que plantearse sobre bases sólidas. No es bueno reclamar lo que no se puede hacer. Eso implica una discusión más profunda que la discusión burda de decir que es blanco o negro y que si uno apoya al Gobierno es porque se vendió o si uno reclama una medida social le está haciendo el juego a la derecha. Plantear que los jubilados tienen que ganar más pasa a ser parte de una política de la derecha. Es ridículo. Tiene que ser una discusión seria, argumental. No basta con el eslogan. Ni al Gobierno le basta con el eslogan de que la derecha lo quiere voltear para justificar determinadas medidas que toman, ni a la oposición le alcanza con el eslogan de plantear la corrupción en el Gobierno, que existe. La mayoría de los grupos de la oposición no da muestras de que pueda hacer una cosa mejor: es una ventaja con la que el Gobierno juega. Eso uno no se lo puede achacar al Gobierno. Se les tiene que achacar a los que tienen la responsabilidad de plantear una opción superadora.*

**-¿Cómo se puede generar una fuerza para instalar esa opción superadora?**

*-Tiene que haber una fuerza alternativa que no se organice detrás de los dos grandes partidos nacionales que en los últimos años han tenido responsabilidades enormes en la crisis argentina. Los partidos de alternativa surgen como una opción y terminan siempre enredándose en las internas de los dos partidos mayoritarios. Hay que evitar esa opción y construir por afuera. Pero no va a suceder sólo si reclamamos el lugar de la novedad: eso es efímero si no se demuestra a lo largo del tiempo que se tiene un programa, un conjunto de ideas, coherencia para llevarlas adelante, y además la inteligencia de apoyar las cosas que los partidos que gobiernan puedan estar haciendo bien. Es decir, solamente puede crecer la opción alternativa si tiene un lugar positivo en la política y no el lugar de la destrucción y la negatividad de lo que hacen los otros partidos. Eso es muy difícil. Las campañas electorales son de brocha gorda, se dice que se hizo todo mal y se critica todo, pero a veces hay que saber reconocer cosas que estuvieron bien hechas. Entonces estas fuerzas alternativas no tienen que tener un lugar de reacción y de estar siempre en contra. Tener la inteligencia y la habilidad de saber apoyar cuando corresponda apoyar las medidas del Gobierno, sin que eso signifique subordinarse a la estrategia que este gobierno tiene, porque eso lleva a terminar apoyando y justificando lo que se está haciendo en minería, recursos energéticos y naturales, con la deuda externa: es decir, el saqueo. Hay que pararse en un lugar propio. Ser claro en decir no a muchas cosas y claro y*





## “La sociedad acompaña las políticas públicas”

**El funcionario defiende los logros del gobierno nacional y explica todo lo que falta hacer. Elogios a Néstor Kirchner y a Raúl Alfonsín y críticas a los partidos tradicionales.**



**E**l subsecretario general de la Presidencia, Gustavo López, recibió a Voces en el Fénix en su despacho en la Casa Rosada. El dirigente, que proviene del radicalismo y milita activamente en el kirchnerismo, planteó los principales desafíos que el oficialismo tiene para el futuro, desde una perspectiva histórica que tiene en cuenta los aportes de los principales movimientos políticos de la Argentina.

**—¿Considera que hay dos modelos en disputa? ¿En qué medida el gobierno nacional encarna uno de ellos?**

—Claramente sí. La década neoliberal no pasó en vano. Por cuestiones no sólo económicas, sino por cuestiones metodológicas e ideológicas hubo una especie de vaciamiento que atravesó a todos los partidos políticos. Ser peronista o radical puede no representar nada, depende

en qué momento uno se sitúa. En los '90, el peronismo se convirtió en el partido conservador y aplicó un feroz ajuste, sólo comparable con el de (Augusto) Pinochet en Chile. Pero hoy hablamos de otro peronismo. Y lo mismo pasa si se compara al radicalismo de los '80 con el de ahora. Hay dos grandes avenidas en la vida política argentina, dos trazos gruesos: un modelo desarrollista, progresista, nacional y popular, cada uno lo denomina como quiere, depende de su origen; y otro, neoliberal y conservador. Dentro de estas corrientes hay matices. Pero hay dos modelos económicos, y el Gobierno encarna uno de ellos, que implica la creación de empleo, el mercado interno, el consumo, el trabajo en blanco. Y una serie de políticas puntuales, como la asignación universal, la reestatización de los fondos de jubilaciones y pensiones. O se está con los fondos públicos o con las privatizaciones. Entre el '89 y el '99 la jubilación estuvo congelada en 180



todos los que están de la otra son malos. Ahora, el tema es quién lidera y qué política ejecuta. Y las políticas de este gobierno son progresistas. Los grandes movimientos políticos en la Argentina son contradictorios. Nacen populares, pero tienen momentos conservadores, como el radicalismo en los '30 y '50. Ahora, recordamos el radicalismo de Hipólito Yrigoyen y Alfonsín. Lo que hace grande al radicalismo es esa historia popular. Lo que hace grande al peronismo también es esa historia, la de Juan Domingo Perón y la de Kirchner, si el peronismo hubiera sido Menem habría desaparecido. Estos movimientos populares son su esencia. Nadie que esté en el espacio progresista puede dejar de lado las históricas banderas de los grandes movimientos nacionales y populares de la Argentina. Hay radicales y peronistas del campo conservador. También se ve en el mundo. En España el PSOE está aplicando el ajuste y privatizando como no lo hizo José María Aznar en los '90, aunque se digan socialistas y obreros.

**-¿Qué opina de la contraposición que se hizo de la figura de Alfonsín con la de Kirchner?**

-Yo no pertenezco al peronismo. Provengo del radicalismo, del sector progresista. Cuando entendimos que el radicalismo se había consolidado en posiciones conservadoras, junto con muchos otros, decidimos irnos, reivindicando nuestra historia. Reivindicó a Alfonsín como punto de inflexión de la vida política de la Argentina. No todo el peronismo lo hace. En general hay sectores del peronismo que son renuentes a hacerlo, hasta por una cuestión de envidia: "No lo hicimos nosotros, lo hicieron ellos, no se los reconozco". Así como Alfonsín sentó las bases de la institucionalidad de la Argentina, después de 70 años que venía-



mos de golpe en golpe, Kirchner rompió la estigmatización de que hay determinadas cosas que no se pueden: volvió a poner a la política por encima de la economía, y rompió los cánones preestablecidos. Son dos grandes transformadores de la vida política de los últimos veinte, treinta años. Yo provengo desde los '70 del radicalismo, tengo un afecto muy especial por Alfonsín. Y pierdo objetividad en el análisis. Como todo hombre, tuvo sus claroscuros. Se lo va a recordar por sus momentos de brillantez política, por haber sido defensor de los derechos humanos en los '70: básicamente por haber restaurado la democracia en la Argentina. Ha cometido errores que tienen que ver con la economía, donde siempre le fue muy mal. No pudo reencauzar nunca el modelo productivo de la Argentina, subordinó la política a la economía. Y no comparto el Pacto de Olivos, más allá de que la Constitución del '94 es mucho mejor que la anterior. La coyuntura del mundo era otra, venía la ola conservadora. Él la resistió hasta donde pudo y después nos pasó por arriba. Asumió Menem y entregó el poder a las corporaciones, que Alfonsín había enfrentado en la primera etapa de su gobierno. La derecha usa a Alfonsín en contraposición a Kirchner, pero no es el Alfonsín de los '80, el que se enfrentó a la Iglesia, a los militares, a las corporaciones, a la Sociedad Rural; es un Alfonsín lavado, inexistente. El Alfonsín que fue chiflado en la Rural es el que se enfrentaba a los grupos económicos. El tema es que perdió la pulseada. Le hicieron un golpe económico. Y en cambio, Kirchner les ganó la pelea. Es una cuestión de resultado. Kirchner dio esta pelea por varios motivos. Primero, por convencimiento. Segundo, por un gran coraje. Tercero, porque se da cuenta de que es esto o nada. Si aplicaba las mismas recetas, ya el país había experimentado todo lo que tenía que experimentar. Fueron dos grandes líderes. Cada uno va a ser recordado por lo que ha dejado en el país.

**-¿Cree que este es un momento propicio en Latinoamérica para proyectos emancipadores?**

-Lo vivo como un momento extraordinario que ojalá se convierta en un proceso ordinario. Estamos viviendo un paréntesis en la historia de América latina. Si se revisa lo que pasó de 1810 a 2010, esto es lo más parecido al proceso emancipador. Hay sintonía entre los presidentes de América del Sur que bregan por la Patria Grande, por el sistema democrático, las garantías y los pactos que se hicieron en la última Cumbre Iberoamericana. Se vio con lo que sucedió con la Unasur, que intervino para frenar el intento de golpe a Rafael Correa en Ecuador y lo que sucedió entre Argentina, Uruguay y Brasil para frenar el intento de golpe contra Evo Morales en Bolivia. Habría que remontarse al '40 o el '50 con los movimientos populares que surgieron en esa época: Getulio Vargas en Brasil, Perón en la Argentina, el Movimiento Nacionalista Revolucionario en Bolivia, el batllismo en Uruguay, y en México, Lázaro Cárdenas. Pero surgieron en momentos dife-



## “El Gobierno no resolvió el problema de la pobreza”

El diputado socialista critica al oficialismo pero se diferencia de la oposición que quiere defender a los sectores de privilegio. Las propuestas de una fuerza que pretende armar un frente progresista a nivel nacional para solucionar el problema de la pobreza y de la desigualdad a la vez que se profundiza la democracia.



**R**oy Cortina, diputado nacional y máximo dirigente del Partido Socialista en la ciudad de Buenos Aires, dialogó con Voces en el Fénix puntualizando las propuestas de esta fuerza que busca posicionarse como una alternativa al oficialismo y a la oposición de derecha, con especial énfasis en la experiencia llevada a cabo en Rosario y en la provincia de Santa Fe. La charla tuvo lugar en la sede del Centro de Iniciativas y Políticas del Socialismo para Buenos Aires, desde donde se elaboran iniciativas que van en un sentido contrario a la gestión de Mauricio Macri.

**–¿Considera que hay una disputa entre dos modelos? ¿En qué medida gobierno y oposición tienen que ver con esto?**

–Si hacemos un análisis político-cultural vemos que hay una historia de mucha confrontación en la Argentina, que tiene que ver con toda la historia de plantear que se trata de peronismo-antiperonismo, radicalismo-antirradicalismo, por lo cual las posturas del Partido Socialista son siempre complicadas porque trata de abrirse paso ante todas esas antinomias muy perjudiciales para el país. Recuerdo los viejos documentos que leíamos a principios de los '80, redactados por Guillermo Estévez Boero,



toral. La gente castigó al gobierno progresista que cometió muchos errores. El intento de Jorge Telerman de mostrar un progresismo activo no alcanzó. El progresismo porteño es una colección de biografías personales, cero construcción colectiva. No se les ha dado importancia a los programas políticos, hay cero planeamiento estratégico, a diferencia de lo que sucede en Santa Fe, a partir del Frente Progresista. Buenos Aires es una ciudad rica, casi todos sus recursos son propios. El progresismo ha tenido una incapacidad total de construir programas e instrumentos colectivos que le den coherencia a la cuestión. Cada ministro hizo lo que quiso y ser jefe de gobierno es considerado un trampolín para ser presidente. Las ciudades que han salido adelante lo han hecho con un programa, como Barcelona, Madrid, las ciudades del medio oeste americano, Rosario, Montevideo y Porto Alegre. El gobierno de Mauricio Macri es un desastre, es ineficaz, hay un retroceso absoluto en la salud y la educación pública. Está lleno de negociados. Hay un importante porcentaje de improvisación total. A veces se cree que la derecha tiene planes terribles para agrandar la brecha entre los que más tienen y los que no. Yo creo que más que una direccionalidad, hay una profunda improvisación. Esta es la derecha más vergonzosa y berreta de la historia. Funcionan con



un equipo y un ejército de publicistas, como Francisco de Narvéz. Al gobierno nacional le conviene que su oposición sea el macrismo. Se vio en el conflicto del Parque Indoamericano. Los dos hacen negocio. Macri usa el asesoramiento del publicista ecuatoriano Jaime Durán Barba como si fuera el casting de una película. Y en el medio, la pagan los ciudadanos. Los medios opositores y los cada vez más creciente medios a favor del Gobierno ayudan a plantear que estas son las dos únicas opciones. Pero a Macri no le va a ir bien, ha defraudado a gran parte del electorado.

### **-¿Qué medidas concretas tomarían en el plano nacional para revertir la pobreza y democratizar el país?**

-La principal preocupación es la distribución de la riqueza. Presentaríamos una ley urgente al Parlamento para poder concretar el ingreso universal por hijo, que salga por ley y que el beneficio sea universal, para todos los chicos de la Argentina. Este es un buen momento, ya que continúa el crecimiento económico, para una gran convocatoria a todos los sectores políticos y de la vida nacional para reformular el sistema impositivo. En el mundo no se ha descubierto una fórmula que permita aliviar o disminuir la pobreza vía transferencia de recursos que no sea la fiscalidad de la riqueza. La modificación del sistema distributivo, lo sabe la gente del Plan Fénix, pasa fundamental-

mente por ver cómo se hace un sistema impositivo menos regresivo, basado en que paguen más los que más tienen. Esto significa que va haber que tocar puntos del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Esto podría ser al principio aplicado en los productos básicos de la canasta básica y de alimentos, que afecta mucho a los sectores que menos tienen. Y hay que gravar cosas que hoy no se gravan. Queremos convocar a un gran consejo económico y social, pero sancionado por ley, no por un capricho del ejecutivo, como se hizo ya en tres oportunidades sin resultados. Hay que discutir los grandes problemas como la inflación que no se solucionan. Es fundamental. No sostengo la teoría del exceso de demanda. El Estado tiene que lograr un entendimiento entre el mundo del trabajo y sectores productivos, generar un plan estratégico para regular los precios, no con una persona que le ponga una pistola arriba del escritorio a un supermercadista. Sí creo en la regulación de precios, en la concertación. Es imprescindible avanzar a un federalismo real, que se base en un pacto federal. El gobierno nacional hace un manejo discrecional, perjudican a Santa Fe. Hay que modificar la manera en la que se manejan sectores que no están aprovechados, como la minería. No sólo desde el ángulo de una política sustentable que no



**vocesenelfenix.com**

Un espacio para el debate