

La cuestión urbana post-pandemia

Políticas sociales urbanas para la reconstrucción socio-espacial

María Gabriela Marichelar

Universidad Nacional de La Plata

El COVID-19 desnudó la gran desigualdad social que transita nuestro territorio. Previamente a esta pandemia, la implementación de políticas de carácter neoliberales, con eje en la distribución inequitativa de la renta, empeoró la calidad de vida, dificultó el acceso al suelo urbano en particular; y el ejercicio del derecho a la ciudad en general. En este marco, nos permitimos reflexionar sobre la necesidad de políticas públicas activas para mejorar la calidad del espacio, público y privado, en barrios de relegación social de la ciudad, en tanto continente-condicionante de la vida de las personas. Invertir en el hábitat es un eje transversal que impacta en la calidad de vida de la población e incide positivamente en la recuperación del empleo.

En términos relativos, aproximadamente el 94% de la población en la Argentina se concentra en espacios urbanos. La crisis de hábitat golpea fuerte en las ciudades, aun más en la gran ciudad metropolitana. El problema está instalado en la agenda pública. Cuando “quedarse en casa” fue la manera de cuidarnos del virus y su rápida propagación se replicó, la frase *“para quedarte en casa tenés que tener una”* visibilizó la falta de hábitat adecuado para un enorme sector de la población. Llevar adelante Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) en territorios de relegación fue una tarea compleja.

La organización social densa que caracteriza a la sociedad argentina fue uno de los dispositivos que permitió desarrollar la cuarentena en comunidad. Así, comedores barriales y centros sociales aportaron a la asistencia comunitaria y al relevamiento de la salud, que permitió más rápidamente la presencia del Estado para promover el cuidado comunitario.

En la ciudad, la relación de propiedad configura en el suelo la división social del espacio y asigna a cada uno de nosotros un lugar. Si bien en la década 2005-2015 se dio un proceso de fuerte inversión en vivienda, infraestructuras y en planificación territorial, no se revirtieron los parámetros estructurantes constitutivos de la desigualdad

socio-espacial. Y aunque se transitaron experiencias de implementación de políticas públicas de hábitat, de carácter universal, con fuerte inversión, quedaron asignaturas pendientes respecto de la regulación urbana de los mercados de suelo y la integración social de las políticas territoriales (Catenazzi y Reese, 2016: 297).

Entonces, planteamos necesario que la política habitacional supere su carácter sectorial y se convierta en una política social urbana integrada. En términos de aprendizaje sobre la experiencia transitada, sería deseable que la política pública de hábitat capitalice los nudos problemáticos que emergieron en aquel momento de implementación masiva, y genere capacidades estatales para la gestión urbana, regulando el mercado de suelo urbano e incidiendo en la articulación inter e intra estatal para la implementación de la política pública.

Espacios colectivos organizados, emergentes de esta lucha, han militado infatigablemente por la visibilización de este problema. A la par, la academia aportó conceptualmente a ese proceso histórico de la lucha por el hábitat digno. Hoy podemos leer ese camino transitado en conjunción con la decisión política del Gobierno de intervenir en los barrios populares y recuperar saldos de aprendizajes, para pensar respuestas novedosas al problema agravado por la pandemia. El posicionamiento de este problema urbano en la agenda pública y la decisión gubernamental de invertir en el territorio para mejorar la calidad de vida de los habitantes, necesitan de instrumentos de gestión novedosos que aporten a la implementación de política social urbana integrada.

Los nudos conceptuales del problema

Tempranamente, Manuel Castells (1974 y 2008: 473) remitía a la *cuestión urbana* a partir del proceso complejo que tiene lugar en la construcción del espacio urbano. El autor postula que las formas espaciales son emergentes de las relaciones sociales de reproducción de las fuerzas de trabajo y de las expresiones culturales. O sea, remite al espacio como producto social. El espacio es una “forma social” que puede producir, recíprocamente, efectos en otros campos de articulación de la estructura social. En ese marco, reconocemos que la construcción de la ciudad está mediada por el mercado, en la provisión de bienes y servicios, y el hábitat no escapa a esta relación violenta y excluyente.

Siguiendo con la conceptualización, afirmamos que la acción pública territorializada, condensa acciones y comportamientos acumulados en el tiempo; y coloca al espacio como instrumento y elemento transformador de las relaciones sociales que se expresan en conflictos emanados de los diferentes intereses representados por diversidad de actores. Las relaciones de propiedad son constitutivas del corazón de la producción capitalista del espacio urbano (Di Virgilio y Rodríguez, 2011).

Por otra parte, Brugue y Goma (1998) ponen en relieve la necesidad de realizar una lectura de articulación territorial de los procesos sociales, dando cuenta de la división social del espacio involucrando a la vivienda, consumos colectivos y la estratificación urbana. El ámbito de la política urbana queda enmarcado en la toma de decisiones públicas sobre los procesos de consumos colectivos, en la esfera de la reproducción de la vida (donde tienen lugar consumos de servicios y mercancías) servicios regulados y gestionados como: vivienda, transporte, infraestructura vial, sanidad, educación y servicios sociales. La política social urbana actúa en la distribución secundaria del ingreso de la sociedad, e incide directamente en la distribución social del espacio.

Afirmamos aquí que mejorar las condiciones de hábitat orientadas a la integración socio-urbana de la población, impacta positivamente en la reconstrucción de la economía y genera condiciones favorables para el desarrollo de las actividades económicas productivas y reproductivas. El acceso al hábitat digno garantiza el cuidado de la vida y el ejercicio de los derechos ciudadanos. Proponemos, en esta mirada, recuperar la producción social del hábitat, en tanto proceso social que desde la lógica de la necesidad persigue el ejercicio de la actividad económica, de organización social, de abordaje integral, apoyado con recursos públicos.

La huella de la lucha por el hábitat digno

Hábitat digno es una bandera de luchas sociales, que en la Argentina lleva décadas enarbolándose. La construcción de hábitat adecuado para un gran sector de la población constituye una fuerte deuda interna que dificulta la producción y reproducción de la vida de muchos compatriotas.

En el periodo 2005-2015 se llevaron adelante políticas públicas territoriales con la firme intención de planificar e invertir recursos en el territorio. Particularmente, la política habitacional fue muy activa y masiva. Entonces, los Planes Federales de Construcción de Vivienda (PFCV) fueron una respuesta a la falta de vivienda (o de espacios adecuados para habitar) y a la necesidad de generar empleo rápidamente. Esta fuerte inversión no registró en aquel momento la finitud del suelo público y la necesidad imperiosa de pensar en él como un principal insumo para la construcción de hábitat, como ya dijimos, emergente de la relación de propiedad que condiciona fuertemente el acceso al suelo urbano a gran parte de la población.

El colapso de disponibilidad de suelo coincidió con la última fase de inversión del PFCV, la inaccesibilidad al suelo urbano, el empeoramiento del déficit habitacional, el agravamiento por el conflicto por la tierra, la aparición de financiamiento público para sectores medios-medios pobres, integrados al mercado laboral formal, la definición

del PROCREAR. Coincidentemente con este momento, emerge una respuesta que se venía construyendo desde un colectivo de actores sociales diverso, compuesto por universidades nacionales, organizaciones sociales y políticas, representantes políticos y legislativos, desde la militancia nutrida del campo del hábitat popular⁴. Se logró la sanción de la ley 14.449/12 de Acceso Justo al Hábitat en la Provincia de Buenos Aires. Esta ley es un instrumento de gestión pensado para la integración socio-urbana, que orienta la política urbana y establece pilares políticos para la gestión urbana, en busca de la integración socio-espacial y la justicia espacial: el derecho a la ciudad y a la vivienda; la función social de la propiedad; la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios de los procesos de desarrollo urbano. El Consejo Provincial de Hábitat y los Consejos Locales de Hábitat se desprendieron de la puesta en marcha de esta ley.

Por otro lado, la Ley 341/00 de Producción Social del Hábitat, en CABA, también con un derrotero complejo de implementación, financiación y desfinanciación, ha permitido que muchas familias accedan al hábitat de calidad. Aún con dificultades para la implementación de estos dos instrumentos de gestión, no es poco contar con ellos. En el último Encuentro Nacional de Mujeres realizado en octubre de 2019 en la Ciudad de La Plata, en los numerosos grupos de trabajo de la Comisión de Hábitat se solicitó la nacionalización de ambos instrumentos.

Los llamados “barrios populares”, espacios de segregación socio espacial muchas veces localizados en áreas ambientalmente frágiles, luchaban por hacerse visibles. El Registro Nacional de Barrios Populares RENABAP (D358/17) registra, visibiliza, localiza a los barrios populares. Entrar en el registro es el primer paso para un posible proyecto de urbanización, mejoras en las viviendas, en la urbanización, en la materialización de algún espacio social o público o en la dotación de infraestructuras. A junio de 2020, se registraron en nivel nacional 4416 barrios, aproximadamente 4.000.000 de personas.

Nos permitimos relativizar aquí el alcance de la regularización dominial como política activa⁵ de mejoramiento del hábitat. Estas medidas tienden a convertir al usuario de la vivienda en propietario, y no apuntan centralmente a revertir las deficiencias del hábitat. Preferimos en esta instancia pensar en intervenciones integradas, en el espacio público y privado del espacio habitado, que se incorporen de forma relevante el juego de actores y las fuerzas sociales organizadas.

Específicamente, proponemos recuperar la experiencia transitada por la política pública (2004-2011) a partir de la implementación del Programa Techo y Trabajo, posteriormente de Integración Socio Comunitaria, en tanto estrategia válida e integral de intervención

4 Originalmente, el colectivo Habitar Argentina respondía al nombre Argentina Urbana.

5 La ley 27.453, sancionada en 2017, constituye el régimen de regularización dominial para la integración social urbana. El D 184/20 integra partidas presupuestarias para constituir el Fondo de Integración Socio Urbana; y la Res. 52/20 genera el Programa Argentina Unidad por la Integración de los Barrios Populares.

socio espacial. Con financiamiento estatal y articulación de los gobiernos locales con las organizaciones sociales, se constituyeron en cooperativas para construir viviendas o equipamiento social, o mejoramiento de las condiciones urbanas, se desarrolló un proceso que en algunos casos se reconoció como “virtuoso” en tanto fortaleció a la sociedad y su inserción económica y las condiciones espaciales (Marichelar, 2011).

Proponemos el desarrollo de una política pública que cualifique al espacio en tanto articulador de las relaciones sociales, de producción y con perspectiva de género. Invertir en el espacio, público y privado, brindar accesibilidad y equipamiento social a los barrios para promover la producción (textil, de alimentos, de manufacturas) o la economía de cuidado, estimamos, será la mejor forma de salir de este laberinto de precariedad espacial y social.

Concluyendo

Estamos en un punto nodal. Se ha registrado el problema urbano, de dificultades de acceso al hábitat digno. Ha sido problematizado y está presente la definición política de intervenir e invertir en el territorio. La organización social y las luchas sociales transitadas hicieron huella y cimentaron también una modalidad de participación y de definición de las políticas públicas, articuladas con actores institucionales. La implementación de políticas públicas de integración social orientadas a garantizar el derecho a la ciudad, que permitan ejercer el cuidado, individual y colectivo en espacios adecuados, es una forma de implementar la política con perspectivas de género. Son las mujeres las que cuidan, las que llevan adelante hogares pobres con niños a cargo y las que necesitan del “urbanismo de cercanía”, que el espacio habitado, el hábitat, dé respuesta a las necesidades para la producción y reproducción de la vida.

Con ánimos optimistas, Boaventura De Sousa Santos (2020) culmina su ensayo afirmando que “solo mediante una nueva articulación entre los procesos políticos y civilizadores será posible comenzar a pensar en una sociedad en la que la humanidad asuma una posición más humilde en el planeta en el que habita”. La cruel pedagogía del virus nos obliga a aprender del camino transitado. Por una ciudad para todos, donde el cuidado de la vida sea posible.

Bibliografía

Alonso, G. *Elementos para el análisis de capacidades estatales*, en Alonso, G. (editor): *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp.17-40). Prometeo. Buenos Aires, Argentina, 2007.

Brugué, Q. y Gomà, R. *Gobierno local, ciudad y políticas urbanas*. Revista *Estudios Demográficos y Urbanos* vol. 13 N°3 (39). Colegio de México. Ciudad de México, México, 1998.

Castells, M. *La cuestión urbana*. Siglo XXI. Ciudad de México, México, 2008.

Catenazzi, A y Reese, E. *Argentina a 20 años de Hábitat II, las asignaturas pendientes*, en Cohen, M; Carrizosa, M. y Gutman, M. (eds): *Hábitat en deuda: veinte años de políticas urbanas en América Latina*. Café de las ciudades. Buenos Aires, Argentina, 2016.

De Sousa Santos, B. *La cruel pedagogía del virus*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina, 2020.

Di Virgilio, M. y Rodríguez, M.C. (compiladores). *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar*. Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina, 2011.

Marichelar, M. G. *La implementación del Plan Federal de Emergencia Habitacional en la Provincia de Buenos Aires. Lectura crítica de un programa complejo*, en Di Virgilio, M. y Rodríguez, M.C. (comp.): *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar*. Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina, 2011.