

Políticas públicas y ciudad. El rol del ordenamiento territorial en la resolución de demandas del hábitat popular.

Seimandi, Miguel
Marichelar, Gabriela
Rios, Marcelo
Jáuregui, Estefanía

PALABRAS CLAVE
· Políticas Públicas
· Ordenamiento Territorial
· Hábitat Popular

Resumen / La ponencia presenta resultados parciales del proyecto de investigación TIERRA, VIVIENDA Y CIUDAD. EL ROL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA DISTRIBUCIÓN SOCIAL DEL ESPACIO URBANO, en curso, con asiento en el CIUT . El proyecto aborda la consideración por parte de las políticas e instrumentos de ordenamiento territorial en contextos metropolitanos latinoamericanos y en particular en el Gran La Plata, del hábitat popular y el acceso al suelo, vivienda y a la ciudad. Los pilares conceptuales que guían nuestro proceso de investigación refieren a Ordenamiento territorial y planificación urbana; políticas públicas vivienda y mercado de suelo y el Derecho a la Ciudad. Hemos sistematizado experiencias locales e internacionales de abordaje de las demandas del hábitat social, persiguiendo un análisis e interpretación de diferentes modos de encarar desde las políticas públicas, la resolución de esa demanda social y la forma en que se promueve la integración al conjunto social urbano. Los casos seleccionados se insertan en regiones metropolitanas latinoamericanas: Buenos Aires, Argentina (San Fernando y Quilmes); Colombia (Medellín) y Brasil (Río de Janeiro). Actualmente nos abocamos al estudio de la situación actual de las villas y asentamientos informales en la región en el Gran La Plata , en base al desarrollo de cartografía para su interpretación y conceptualización final, esperando que aporte a la revisión y ajuste del marco conceptual

SEIMANDI, MIGUEL

Centro de Investigaciones Urbanas y
Territoriales (CIUT-FAU- UNLP)
Argentina
E-mail: miguelseimandi@yahoo.com.ar

Las definiciones conceptuales

La discusión de conceptos básicos articulados, relativos a la organización territorial como interacción entre sociedad y espacio, el rol del Estado en dicha relación, la participación de la comunidad, el funcionamiento del mercado de tierras y el acceso a la vivienda por parte de los diferentes sectores sociales nos permitieron abordar los conceptos claves que estructuran nuestro trabajo: ordenamiento territorial, planificación normativa, mercado de suelo, políticas públicas de vivienda y el derecho a la ciudad. Pirez nos invita a reflexionar acerca de la orientación de la Ciudad, caracterizando a la ciudad de Buenos Aires en su tendencia a la mercantilización, concluye que hace falta que el Estado sustente ésta tendencia y origine política de mercantilización. En un correlato histórico podemos verificar que el gobierno nacional y de la Provincia de Buenos Aires, han asumido medidas más o menos concentradas, más o menos distributivas. ¿En qué medida permiten estas políticas la apropiación del espacio urbano? La dinámica social y el correlato de fuerzas en la relación estado-sociedad-mercado, son los elementos centrales en esta cuestión.

Para caracterizar la planificación urbana dominante, nos valemos de las afirmaciones de Nora Clichevsky que caracterizaba a la política urbana llevada adelante por el Estado en los 90, afirmando que el Estado ha planificado el territorio con una visión tecnocrática, apostando a la zonificación de usos como mecanismo de control y de esta manera contribuyó a espacializar la segregación residencial. Acota que “la planificación urbana “tradicional” u “ortodoxa” definía planes maestro para las ciudades que se traducían en rígidos códigos de planeamiento, con escasos efectos en la mejora de vida de la población”, también observa que la norma urbana está en relación con la valorización de inmobiliaria y con la renta del suelo, y remarca que la aplicación de políticas urbanas sirvió para polarizar la ciudad y permitir hacer negocios con ella. La escasa flexibilidad en la norma propicia el surgimiento de construcciones al margen de los controles y las condiciones urbano-ambientales (Clichevsky Op. Cit). En el momento de resolver de manera rápida la implantación de determinado proyecto, es el mismo Estado quien tiende a flexibilizar la (rígida) normativa urbana, comenzando con un proceso de excepciones y clandestinidad, al mismo momento que se acumulan las modificaciones a las normativas, que vuelven a la norma imposible de comprender. Coincidentemente con el nuevo paradigma de desarrollo, el neo-liberalismo, el repliegue del Estado y la flexibilización laboral; la privatización de la ciudad (de los servicios de infraestructura) , las lógicas no estatales de producción de la ciudad: la de los sectores populares y la de la producción privada capitalista, producen dos territorios claramente diferenciados. La lectura de la fragmentación, una ciudad segregadora y desigual; y, como afirma Raquel Rolnik “ciudades incosteables para sus habitantes de más bajos ingresos y, cada vez más, para los grupos de medianos ingresos”. La localización urbana de los diferentes grupos poblacionales se halla condicionada en tanto el suelo urbano –como indica John Turner - se considera un bien de cambio (más que de uso) adquiriendo carácter de mercancía en un juego especulativo inmobiliario que controlan actores, que se desenvuelven sin mayores regulaciones y control por parte del Estado.

Las políticas públicas de vivienda implementadas en nuestro país –de carácter centralizado-, tuvieron escasa articulación con las políticas locales y provinciales de ordenamiento urbano, se limitaron a la construcción de viviendas llave en mano (construidas por el sector concentrado de la economía); o a la reproducción de modelos empaquetados emanados desde los organismos multilaterales de crédito, sin considerar la existencia de cada vez más amplios sectores de población sin acceso al suelo urbano y a la ciudad, y sin considerar la situación de localización de las viviendas.

Podemos reconocer que en las últimas décadas se ha producido un formidable incremento de población alojada en villas, asentamientos o edificios y otros predios ocupados de modo ilegal. La recurrencia de soluciones precarias, espontáneas e informales y los magros resultados en materia de integración social y espacial que brindan las experiencias oficiales vigentes, lleva a la necesidad de revisar el contexto en que se inscriben dichos procesos.

Fundamentalmente identificamos que la lógica económica vigente, privilegia y resguarda los intereses de la propiedad privada de inmuebles urbanos; y si su comercialización se maneja de modo especulativo y con escasa regulación, es el Estado quien debiera construir las estrategias necesarias para “incluir y priorizar lugares que el mercado no da”.

Varios autores han señalado (Cravino, F. Wagner, Varela, Duarte, del Río), que la inversión millonaria realizada por el Estado argentino en el territorio (Plan Federal de Construcción de Viviendas 2003-2009), ha cambiado sin dudas la calidad de vida de la población destinataria, aunque se reconoce que muchas veces la componente del suelo urbano, el espacio que ocupan las viviendas en la ciudad, no fue considerada una variable determinante al momento de establecer los diferentes programas de construcción de vivienda.

En nuestro debate interno, coincidimos con Catenazzi cuando afirma que “es preciso renovar los contenidos de la planificación urbana”, dado que en pocos casos se ha constatado interés por comprender los procesos sociales, en abordar el tema del acceso al suelo o plantear una gestión activa para tratar la exclusión social; que podría constituir una herramienta de política pública para incluir y priorizar lugares que el mercado no da”. Pensamos que es el Ordenamiento Territorial una herramienta válida para planificar el territorio con vistas a la mejor calidad de vida de los pobladores.

Superando el carácter sectorial y segregador que la planificación urbana ha asumido en la Provincia de Buenos Aires, asumimos que el Ordenamiento Territorial debe ser inscripto en el marco de las políticas de desarrollo, lo cual involucra el pleno acceso del conjunto social a los mercados laboral y de consumo de los bienes básicos –incluyendo el suelo urbano y el hábitat); y a nivel local, porque se interpreta que las políticas municipales de ordenamiento urbano, deben abandonar el mero enfoque funcionalista vigente, frente a la compleja realidad presente e incorporar nuevos instrumentos de gestión, que promuevan la participación activa de la comunidad para la resolución de sus demandas, la búsqueda de una más justa asignación del espacio interviniendo sobre el funcionamiento del mercado inmobiliario.

El Ordenamiento Territorial se plantea como objetivo general mejorar las condiciones de vida de los hombres, propendiendo a una distribución regional de las actividades económicas y propiciando una utilización del espacio más adaptada al establecimiento de un desarrollo durable o sustentable. Es decir, pensar hacia el futuro la organización territorial, la cual ha de surgir de las iniciativas de los diferentes actores públicos y privados, conciliando corto, mediano y largo plazo. Por lo tanto, luego de conocer el territorio deben establecerse las orientaciones directrices o lineamientos generales ya que las cuestiones básicas del ordenamiento consisten en saber qué acciones políticas/estrategias hay que poner en práctica, con quiénes y dónde.

Nos alienta la sanción en la Provincia de Buenos Aires de la ley de Acceso Justo al Hábitat (14449/12), un nuevo instrumento normativo y de gestión que brinda herramientas en la búsqueda del derecho a la ciudad y a la vivienda, establece la función social de la propiedad, promueve la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios. Y por eso estamos expectantes de su implementación que a más de un año de su reglamentación, aun no se ha puesto en funcionamiento. Existe un consenso generalizado en los autores consultados, que la búsqueda de instrumentos de gestión que contribuyan al acceso al suelo urbano y la regularización de la informalidad, resultan claves en tal sentido.

En este contexto neoliberal al cual hacíamos referencia previamente, en que el énfasis está puesto en la búsqueda de la ganancia y de los intereses de actores particulares y en la exaltación de la propiedad privada, las ciudades se transforman en, como afirma Fernández Wagner (.....) ciudades injustas, “como una maquinaria que bajo formas legales excluye, segrega, fragmenta y oprime mediante las relaciones mercantiles”; y en la que “los inalienables derechos de la propiedad privada y la tasa de ganancia se sobreponen por sobre cualquier otro tipo de derechos que podrían concebirse como inalienables” generando cada vez mayores desigualdades en el acceso al trabajo y a la educación, a la salud, al ambiente, a los recursos, entre otros. Harvey plantea también esta concepción de la ciudad injusta, entendiendo que es una condición intrínseca a las ciudades del sistema capitalista, un sistema injusto en sí mismo.

En contraposición a estos procesos, el concepto de “derecho a la ciudad” empieza a tomar cada vez más fuerza, y existen un sinnúmero de movimientos que luchan por una justicia económica, social, ambiental y territorial, que permita un mayor bienestar colectivo de la población; a partir de comprender a la ciudad como “un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes” .

Se entiende entonces, que los derechos fundamentales que deben satisfacerse para garantizar el derecho a la ciudad tienen que ver con, entre otras cuestiones:

- generar una gestión democrática de la ciudad, en la que cada habitante pueda participar de los procesos de toma de decisiones, a partir de un ejercicio pleno de la ciudadanía;
- fomentar el usufructo equitativo de las ciudades, es decir, que todos los habitantes puedan hacer uso y gozar de los recursos que ofrecen las ciudades;
- promover el acceso a servicios básicos como el transporte público, la

educación, la salud, la cultura y, fundamentalmente, a una vivienda digna;

- y respetar el medio ambiente, a partir de procesos ordenados de ocupación del territorio, protegiendo áreas ambientalmente vulnerables y recursos fundamentales para la vida.

En este sentido, Fernández Wagner recupera el concepto de “justicia espacial” y la concepción de Soja, entendiendo que el pensamiento crítico espacial debe apoyarse en tres conceptos fundamentales. En principio, que los seres humanos somos seres espaciales, que vivimos en un tiempo y sociedad determinados; y que, consecuentemente, el espacio es producido socialmente y puede ser modificado por esta sociedad. Por último, plantea esta relación dialéctica entre espacio y sociedad, en la que ambas se encuentran íntimamente relacionadas y, por ende, las transformaciones sobre una de ellas modifican a la otra.

Estas definiciones, obligan a pensar en reconsiderar el rol del mercado y del Estado frente a la injusticia espacial, y, particularmente, el rol de la sociedad en su conjunto. Como plantea Harvey, “el derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad”. Por eso sostiene que más que un derecho individual, constituye un derecho común, y que, en consecuencia, es necesario un esfuerzo colectivo para generar las transformaciones sobre la ciudad.

Por este motivo, compartimos la concepción que plantea Fernández Wagner de entender que el derecho a la ciudad “implica un proceso de construcción de conocimiento sobre la ciudad y también una búsqueda relacionada con la lucha social por el desarrollo de ciudades más justas y equitativas”.

Finalmente, en el marco del debate grupal sobre las consideraciones conceptuales abordadas, se incorporan aquí –a modo de reflexión- los siguientes interrogantes:

Dualidades: existen políticas que ponen foco en quienes viven en condiciones críticas de calidad de vida y existen modificaciones en las normativas que permiten que ciertas zonas privilegiadas de la ciudad crezcan (en altura y superficie) lo cual aumenta la renta del suelo, dándole la posibilidad a los grupos económicos con alto poder adquisitivo a que continúen segregando el territorio.

Tenencia del suelo: los habitantes aspiran a acceder a la propiedad privada plena de sus viviendas. En ese marco: ¿es posible que toda la población tenga su vivienda? ¿Es el Estado quien debe otorgar viviendas? ¿De qué manera la normativa puede colaborar en el equilibrio de los precios del suelo para garantizar un pleno acceso a toda la población? Si continúan las migraciones hacia la ciudad, las normativas con sus indicadores ¿prevén un crecimiento ilimitado? ¿Este instrumento puede dar respuesta a todos estos interrogantes?

Estigmatización: ¿Existen políticas públicas para evitar las consecuencias que acarrea vivir en villas o asentamientos, en cuanto al mercado del trabajo, al acceso a la educación y a la salud?

Análisis y comparación de antecedentes .

Seguidamente se presenta una indagación de casos antecedentes en diferentes

contextos metropolitanos –siempre en ciudades latinoamericanas- de abordaje de la problemática del hábitat popular. Como se desprende de lo anterior, importaba conocer el grado de conceptualización y consideración (ideológica) de la penuria de la vivienda y el acceso a la ciudad, la puesta en práctica de políticas e instrumentos normativos afines con dicha concepción y la eventual relación entre las mismas con el ordenamiento territorial vigente.



Caso 1: Urbanismo social en Medellín, Colombia.

a. ¿Cómo se puede caracterizar la problemática? La situación de Medellín a principios de la década de los ochenta era de una violencia crítica. Se incrementaron las desigualdades sociales y la presencia del Estado era prácticamente nula. En diez años Medellín duplicó su población y aparecieron asentamientos de origen informal en áreas inaccesibles y en suelos periféricos. Estos barrios se conformaron a través de procesos ilegales de subdivisión y venta de tierras y autoconstrucción de viviendas, careciendo de infraestructura y servicios. Ciudad fragmentada, en donde la segregación física y las distancias culturales y sociales aumentaban dramáticamente.

b. ¿Cuál es la estrategia propuesta para su resolución? El Urbanismo Social –US- como política pública tendiente a saldar deudas sociales y recuperar la paz y la equidad, introduciendo espacio público de innovación y una arquitectura que valora el entorno y el medio ambiente. Es una herramienta estratégica de cambio, que junto con los

Proyectos Urbanos Integrales, son herramientas de planeación e intervención física. Se centra en promover el Desarrollo humano integral, con proyectos y programas interinstitucionales localizados en las zonas más pobres de la ciudad. Está estructurado por cuatro ejes: 1) Transformación Física; 2) Intervención Social; 3) Gestión Institucional y 4) Participación Comunitaria.

c. ¿Cuáles son los instrumentos puestos en juego? La EDU (Empresa de Desarrollo Urbano) es una entidad descentralizada de la estructura del Municipio de Medellín que tiene como objeto principal la gestión y operación urbana e inmobiliaria. Los beneficiarios de las intervenciones fueron consultados en el proceso de diseño y la toma de decisiones, mejorando su capacidad de autogestión y de participación política. Todos los proyectos han sido financiados por la ciudad sin tener que recurrir a préstamos o contar con donaciones externas.

d. ¿Existe relación explícita o implícita entre la intervención y las políticas locales de ordenamiento territorial?)La Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, coordina la acción de organismos nacionales para contrarrestar la violencia en los barrios informales a través de la recuperación de los núcleos de vida ciudadana, con la rehabilitación y adecuación del espacio urbano y la legalización y mejoramiento de las viviendas. La nueva Constitución profundiza la descentralización administrativa, la autonomía territorial y la democracia participativa. Se crean por Ley los Planes de Ordenamiento Territorial, que dan el marco de ordenamiento espacial y uso del suelo e introduce conceptos novedosos como el de desarrollo con justicia social (con énfasis en los temas de seguridad y convivencia).

Caso 2. Programa Favela-Bairro

a. ¿Cómo se puede caracterizar la problemática? En Río de Janeiro existe una clara diferenciación entre la “ciudad formal” y la “ciudad informal”. Con irregularidad en el proceso de producción de la viviendas, sin título de propiedad, con falta de planificación previa, precariedad de los servicios urbanísticos, provisionalidad de las construcciones y sin posibilidad de dotarse de infraestructura básica como vías de acceso y equipamientos (escuela, centro de salud, guardería).

b. ¿Cuál es la estrategia propuesta para su resolución? El programa “Favela-Bairro” consiste en la urbanización de los asentamientos informales. Se trata de actuaciones que articulan lo físico (infraestructura, urbanismo, ambiente) con lo social (cultural, económico, existencial) teniendo en cuenta las determinaciones del sitio y haciendo hincapié en los lazos sociales y hábitos de convivencia e interacción. Se busca dar un nuevo sentido de pertenencia mediante el soporte de las actividades y la red de relaciones existentes, reforzando el poder de congregación de los lugares y movilizándolo productivamente el territorio con equipamientos sociales como estructuradores urbanos, que representen el poder público y la conquista del derecho a la ciudad.

c. ¿Cuáles son los instrumentos puestos en juego? Mediante apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros, se mejoran las condiciones de vida de las familias que habitan las favelas. Son sus objetivos: dotación de infraestructura; equipamiento social; título de propiedad de los terrenos; y organización social y

desarrollo de la comunidad. Se contó con la colaboración de todos los departamentos estatales que aplicaron sus propios programas y con las asociaciones vecinales y con sus aportaciones e iniciativas.

d. ¿Existe relación explícita o implícita entre la intervención y las políticas locales de ordenamiento territorial?) Durante las últimas décadas la respuesta del Estado consistía en la erradicación y la construcción de viviendas en áreas alejadas. Sin embargo, este proceso se volvió insostenible, debido a que la población continuaba creciendo y sus necesidades no se veían satisfechas en estas nuevas construcciones. En los 70s surge una mayor comprensión pública del fenómeno y se instauró un proceso de “urbanización comunitaria”, comenzando el diálogo abierto entre el gobierno y la comunidad. El Plan Director de la Ciudad del 93, representa un punto de inflexión en la transformación de la realidad urbana de las favelas. Se apostó a la recuperación de la ciudad construida, por la dignificación de sus calles y sus barrios, a través de la formulación de los proyectos: “Rio-Cidade” para la ciudad formal y “Favela-Bairro” para la informal, que estableció la necesidad de integrar la favela al contexto urbano y otorgarles a los ciudadanos el status de ciudadanos, a través del equipamiento e infraestructuras, permeabilidad circulatoria y cualificación de los espacios públicos.

Caso 3: San Fernando, Pcia. de Buenos Aires. Argentina.

a. ¿Cómo se puede caracterizar la problemática? San Fernando se caracteriza por la escasez de suelo urbano, déficit de áreas verdes, espacios urbanos de baja calidad y un patrimonio arquitectónico-histórico en riesgo. Presenta una fuerte segregación socio espacial evidenciada claramente en tres segmentos urbanos con fuertes contrastes. La situación más desfavorable está sobre el Río Reconquista. En los sectores más vulnerables, la población sufre inundaciones, ascenso de napas, contaminación de aguas superficiales, déficit de infraestructuras y equipamientos.

b. ¿Cuál es la estrategia propuesta para su resolución? Se buscó mitigar los efectos de la fragmentación orientando la ocupación y el uso del suelo; mejorar y permitir el acceso masivo a los espacios públicos; mejorar la accesibilidad y conectividad y las condiciones del hábitat de la población vulnerable; y evitar la retención especulativa de inmuebles. Estas estrategias se llevaron a cabo por medio de acciones realizadas bajo la concepción de distribución de plusvalías urbanas, con recursos y obras de infraestructura para el desarrollo de áreas socialmente desfavorecidas. Esto fue posible mediante voluntad política y la capacidad de resolver el problema partir de visualizar las oportunidades que presenta el territorio.

c. ¿Cuáles son los instrumentos puestos en juego? Se empleó el reajuste de tierras que es un instrumento regulatorio en el cual el Estado compra o adquiere tierras y posteriormente reajusta los patrones de ocupación, reservándose parte de la tierra para proyectos urbanos. El sustento legal para su aplicación fue el Decreto-Ley 8912 y la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat, en lo referido a la gestión de movilización de suelos, lo cual implica que el Estado pueda controlar el suelo y el mercado inmobiliario. Mediante el Plan de Desarrollo Urbano se propuso intervenir sobre cinco concesiones sobre el sector costero, que significaban una gran oportunidad de rentabilidad

económica con la que se financiaron las operaciones de los diferentes sectores del partido.

d. ¿Existe relación explícita o implícita entre la intervención y las políticas locales de ordenamiento territorial? El desarrollo de la política territorial municipal se basó en el Plan Estratégico y de Desarrollo Urbano. La Subsecretaría de Planeamiento Urbano, Tierras y Vivienda llevó adelante el Plan, marco de las acciones para solucionar la problemática territorial, que orienta la gestión para nivelar socialmente las áreas cercanas al Río Reconquista con el resto del Partido. En el Plan de Desarrollo Urbano se manifiesta la propuesta para cumplir con los objetivos del Plan Estratégico, desarrollando el sector oeste de la ciudad, la rehabilitación de las áreas centrales y la costa del Río.

Caso 4. Trenque Lauquen, Pcia. de Buenos Aires. Argentina.

a. ¿Cómo se puede caracterizar la problemática? Es uno de los distritos del interior bonaerense que más creció en las últimas décadas. El incremento de la población y las escasas posibilidades de expansión de la ciudad generó una demanda de inmuebles y tierra que provocó el aumento de los valores, inaccesibles para los sectores medios y bajos. En 2007 unas 2000 familias –sin acceso al crédito bancario- carecían de vivienda propia.

b. ¿Cuál es la estrategia propuesta para su resolución? Se desarrollaron nuevas herramientas y mecanismos en las políticas de tierras para ampliar la oferta que permitiera la regulación del valor del suelo a partir de la recuperación de plusvalías urbanas. De esta manera, el Estado genera oferta de terrenos y dispone de otros para la construcción de viviendas.

c. ¿Cuáles son los instrumentos puestos en juego? Mediante la aplicación de una Tasa de contribución por mejoras (Ordenanzas de Trenque Lauquen N° 3184 y 3185/09) se dispuso un gravamen del 12% del valor de los lotes que se beneficien por una rezonificación administrativa, lo cual cambió el estatus normativo de unos 3000 lotes y adquirió unos 700 que fueron destinados a la construcción de viviendas sociales (en su mayoría del Plan Federal 2) y otros vendidos en concursos de precios y licitaciones a valores estimados en el 50 % de lo ofrecido en el mercado privado, generando una depresión de los valores generales y facilitando el acceso a quienes tenían vedada esta posibilidad.

d. ¿Existe relación explícita o implícita entre la intervención y las políticas locales de ordenamiento territorial? Construir más de 400 viviendas con el Plan Federal, se logró porque el municipio pudo demostrar la disponibilidad de tierras a las que proveyó de infraestructura, servicios y equipamientos; generando un nuevo eje de crecimiento de la ciudad. Esto representa un caso de políticas de inclusión social e integración urbana que permitió radicar población con necesidades habitacionales, accediendo al suelo con valores sociales.

Caso 5. Barrio “Los Eucaliptus” Partido de Quilmes, Provincia de Buenos Aires

a. ¿Cómo se puede caracterizar la problemática? Conjunto de viviendas construido en un barrio de la ciudad de Quilmes ubicada a 20 km de Capital Federal por un Plan

Federal (Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios). El predio fue cedido al gobierno nacional por la empresa Obras Sanitarias, hoy AySA (Agua y Saneamientos Argentinos S.A.), a mediados de los 70s, luego que fuera ocupado por grupos de personas proveniente de Capital Federal –de la que fueran virtualmente expulsados-. Abarca 8 hectáreas en que se construirán 230 viviendas para unos 1380 habitantes. El entorno se encuentra dotado de equipamientos e infraestructura, como centros de salud, escuela primaria y secundaria y centro comercial.

b. ¿Cuál es la estrategia propuesta para su resolución? El Gobierno Nacional se encargó de financiar la construcción de las viviendas y de auditar el proceso, y el Gobierno Municipal de diseñar el proyecto, licitar y adjudicar la obra, contratar la empresa constructora, certificar el avance de obra, gestionar recursos, desarrollar el trabajo social y configurar el listado de beneficiarios.

c. ¿Cuáles son los instrumentos puestos en juego? El financiamiento para el Subprograma es dirigido a los gobiernos locales quienes mantienen la relación con las empresas constructoras. El Instituto Provincial de la Vivienda reembolsa la inversión con cuotas mensuales que pagará la población. Entre 2008-2011 se concretó la primera etapa, entregando alrededor de 60 unidades. Mientras tanto, se realizaron obras de agua potable con conexiones para una población de 2.164 habitantes. A la fecha, se encuentra en licitación las viviendas e infraestructura, que corresponden a la segunda etapa.

d. ¿Existe relación explícita o implícita entre la intervención y las políticas locales de ordenamiento territorial? No hubo modificación de la normativa vigente. El código de ordenamiento territorial define al área como zona residencial de baja densidad. Las viviendas se ubican en intersticios de tejidos urbanos consolidados, se respeta la trama y tipologías, siendo viviendas en tira de dos o tres niveles.

En síntesis

Los casos analizados presentan en común, la evidencia de la profundización de los procesos de pauperización y exclusión social en ciudades latinoamericanas, y sus manifestaciones consecuentes en términos territoriales y del hábitat. Las ciudades muestran cambios significativos en su estructuración y funcionamiento, alojando diferentes modos de informalidad: desde las villas y asentamientos en que se ubican los sectores poblacionales más carenciados; hasta las urbanizaciones cerradas, clubes de campo o countrys en altura, donde se localizan las elites.

Las realidades analizadas, no obstante, permiten distinguir una diferente consideración de la problemática por parte de los decisores políticos: Medellín y Río con una comprensión de la necesidad de intervenir sobre el espacio público e inversiones que valoricen la actividad socio-productiva, laboral y cultural y el fortalecimiento de los lazos de integración intra e inter barrial y la accesibilidad. En ambos casos, se propone también una gestión participativa en la identificación, resolución y encausamiento de las cuestiones a resolver. Cabe destacar que en estos casos de Brasil y Colombia, es el Estado el que realiza la inversión y al no tener regulación alguna sobre la revalorización

del suelo, la captación de la plusvalía es por parte de los privados, incluidos los nuevos propietarios que surgen a través de la regularización dominial.

En los casos locales de San Fernando y Trenque Lauquen, las políticas públicas implementadas, apuntan a buscar recursos e instrumentos tanto normativos como de gestión, a partir de una revisión crítica y creativa de los marcos legales vigentes. Operando sobre el mercado de suelo urbano, se apoyan en intervenciones que se originan en la recuperación de plus valor de inmuebles inmovilizados, subutilizados o recualificados económicamente a partir de la intervención estatal (obras, cambios normativos, etc.). La creación de nuevos espacios de oportunidad, permiten la localización o re-localización de sectores poblacionales sin acceso desde los “medios” que brinda el mercado. Esta parece ser una respuesta acertada en lo que acceso al suelo significa, ya que genera nuevos ejes de crecimiento dotados de infraestructura, servicios y equipamientos. Sin embargo, es importante aclarar que la inversión se realiza en la ciudad formal y se derivan las rentas a la ciudad informal.

Finalmente, en Quilmes se visualiza un caso diferente a los anteriores: con base en un proceso histórico de expulsión hacia zonas periféricas a la ciudad de Buenos Aires de grupos sociales excluidos y su alojamiento provisorio en galpones, que luego devinieron en unidades de vivienda equipadas, a partir de gestiones más asociables a las tradicionales operatorias de vivienda, que –luego- el municipio apuntaló con infraestructuras de servicio y apoyo social, abordando una aun no resuelta fragmentación social.

A partir de estas observaciones surge la necesidad de indagar en qué medida podría capitalizarse las potencialidades identificadas en los instrumentos utilizados, de manera que a través de la inversión pública, pero en este caso en la ciudad informal, no se reproduzca la lógica del mercado generando nuevos excluidos a partir de la revalorización del suelo, si no que se utilice esa plusvalía para generar nuevo suelo urbanizado que esté al alcance de los sectores populares.

Asentamientos y villas en el Gran La Plata

Los sectores de menores ingresos reproducen su vida material, en un marco donde la ciudad -el espacio urbano- posibilita el acceso a oportunidades de empleo, infraestructura y equipamiento urbano (transporte público, educación, salud y recreación). En las ciudades latinoamericanas, la ciudad informal conforma una parte considerable del suelo urbano habiéndose incrementando de manera significativa en las últimas décadas y convertido así en la forma principal de desarrollo del suelo urbano .

En el caso del aglomerado Gran La Plata la localización de asentamientos informales ha ido acompañando el proceso de expansión urbana en busca de superficies en ámbitos suburbanos o entre ámbitos urbanos y rururbanos. En predios fiscales o terrenos desocupados que carecen de valor de mercado, y que por lo tanto no entran en la lógica de los capitales inmobiliarios para el crecimiento formal. En espacios que al ser de apropiación informal se ven imposibilitados al acceso formal a los servicios básicos. Y en una situación que se agrava aún más al estar localizados, generalmente,

en terrenos de alto riesgo ambiental para el uso residencial.

Pese a estas dificultades, las prioridades en la localización de estos terrenos se asocian en la mayoría de los casos a la necesidad de vincularse a vías (rutas y calles de mayor jerarquía) que posibiliten a la población un acceso a las fuentes laborales y a centros educativos, de salud y demás.

“El precio excesivamente alto de la tierra urbanizada en América Latina es una de varias explicaciones del grado y la persistencia de los mercados informales de tierra. Contrario a las creencias populares, la informalidad es costosa y por lo tanto no es lo mejor y ni siquiera es una alternativa ventajosa para combatir la pobreza, pero por lo general es la única salida para las familias urbanas pobres” .

Los sectores populares han desarrollado, a lo largo de los años, diversas estrategias habitacionales a los fines de acceder a la ciudad (conventillos, inquilinatos, villas, y ocupaciones de inmuebles), sin embargo son dos las lógicas predominantes de acceso al suelo por parte de estos sectores: las tomas de tierras vacantes e intersticios en desuso.

Entre las ocupaciones informales de tierra vacante podemos diferenciar a las villas de los llamados Asentamientos. Las villas son de naturaleza espontánea, sin planificación, por lo tanto entre sus características podemos encontrar: tramas urbanas irregulares y discontinuas respecto a la ciudad, alta densidad poblacional, diferencias de grados de precariedad entre vivienda y vivienda, buena localización (en relación a los centros de producción y consumo, en zonas donde escasea la tierra), asentamientos en propiedades fiscales.

Los asentamientos son resultado de invasiones organizadas, sus trazados tienden a ser regulares y planificados; por lo general son decididas y organizadas colectivamente, con una estrategia previa. Al ser así, los terrenos son parcelados y divididos en forma ordenada y generalmente dividen y continúan la traza del barrio de manera de lograr un mayor nivel de integración urbana.

En los últimos años también ha podido visibilizarse una combinación entre estos dos tipos de ocupación informal. Esta modalidad parte desde una ocupación ordenada y organizada de terrenos vacantes conformándose un asentamiento, seguido de una ocupación desorganizada y espontánea alrededor o a un lado del primer asentamiento, conformando una ocupación de tipo Asentamiento/Villa. Esta última modalidad resulta aun más compleja por el conflicto que muchas veces se presenta entre ambos grupos poblacionales.

Consideraciones finales

Lo presentado hasta el momento corresponde a una síntesis de los avances parciales producidos en el desarrollo del proyecto de investigación: léase consideraciones conceptuales básicas sobre la cuestión, e indagación en experiencias de políticas públicas de abordaje de las problemáticas del hábitat popular.

Con esos antecedentes, se ha iniciado recientemente un primer abordaje de reconocimiento de la situación en el área de estudio (jurisdicciones municipales que

constituyen la denominado región del Gran La Plata), en la cual se procura analizar –por una parte- el contexto político institucional desde donde se gestionan las acciones públicas de atención a las demandas del hábitat popular y del ordenamiento territorial y urbano; incluyendo el análisis de los marcos legales y normativos y los organigramas de las estructuras funcionales municipales.

Por otra parte se está procediendo al volcamiento espacial de la localización de villas y asentamientos de la región, lo cual ha sido cotejado gráficamente con variables relevantes que hacen al grado de urbanización. Entre otras: aptitud del suelo, equipamientos comunitarios, infraestructura de servicios de red, accesibilidad al transporte público; como así también, su inserción / pertenencia a las áreas catalogadas por los códigos como urbanas, complementarias o rurales. Su análisis ha permitido comprender ciertas lógicas localizacionales de ambas categorías en cuestión (villas y asentamientos) y la relación con los servicios habitacionales disponibles en zona.

Adicionalmente, esta primera aproximación a la comprensión de la realidad territorial en el área de estudio, aportará elementos para la profundización de la indagación. En tal sentido, se prevé la identificación de una serie de villas y/o asentamientos que serán adoptados como unidades de análisis, para lo cual se elaborarán –previamente- criterios para su selección. Se procura comprender el origen, la lógica de proceso de gestación, la participación del estado, de las organizaciones sociales, de los medios de prensa y de los vecinos. Complementariamente, se realizarán entrevistas con actores vinculados a los procesos citados, como así también, con responsables de las decisiones políticas en la materia.

Nuevos interrogantes o como continuar en la indagación planteada.

En los debates internos, si bien aún no hemos encarado el estudio en profundidad de la política habitacional y de suelo, en base a las experiencias locales y regionales analizadas, y el objeto de análisis en la construcción de la cartografía, nos preguntamos ¿qué debería incorporar una política para hacer frente al problema? Aparece siempre la necesidad de “formalizar” lo informal, pero a la luz de la situación nos cabe esta otra pregunta: ¿qué beneficio trae la regularización (de informal a formal)? En esta situación de mercantilización de la ciudad y de construcción de derechos, en especial del derecho a la ciudad, comienza a plantear una incipiente huella.

La apabullante realidad, el compromiso asumido por el equipo de investigación, de una Universidad Pública y por sobre todo pensarnos como parte del campo popular, nos impulsan a continuar en este camino intentando aportar desde la investigación alguna luz que acompañe el camino

Bibliografía

- CATENAZZI, Andrea. “Una ciudad para todos: La planificación urbana en cuestión”. Voces en el fénix.com. 2010
- CLICHEVSKY, Nora. “Política Social Urbana. Normativa y configuración de la Ciudad”. Espacio Editorial. Buenos Aires, 1996.
- CRAVINO, Cristina. “Los mil barrios (in)formales”. Universidad Nacional de Gral.

Sarmiento. Los Polvorines, Bs As 2009.

FERNANDEZ WAGNER, Raúl; "Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional Argentina." Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. Córdoba, 2006.

HARVEY, David. "El derecho a la ciudad". 2008.

LEY 14449/12 de acceso Justo al Hábitat, Honorable Cámara de Diputados, Provincia de Buenos Aires.

PIREZ, Pedro. "Buenos Aires, la formación del presente" Olacchi, Quito, Ecuador, 2009.

PIREZ, Pedro. "El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política". En prensa: Economía, Sociedad y Territorio. Vol XIV. 45, mayo-agosto 2014.

ROLNIK, Raquel. "La actual crisis financiera en el sector de la vivienda", X Sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Ginebra, Marzo 2009

SEIMANDI; MARICHELAR; CURTIT; DEL RIO; RIOS; JÁUREGUI; BADRA; FLAVIANO, DIOVERTI Y DURANTE. "El ordenamiento territorial y el derecho a la ciudad: ¿una asignatura pendiente? Experiencias locales y regionales de resolución de demandas del hábitat popular". En Actas del 11° Simposio de la IUPEA. La Plata, septiembre 2014.

SMOLKA Martin, "Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra", Land Lines, Volume 15, Number 1, 2003.

SMOLKA Martin; MULLAHY Laura, "Informalidad, regularización y derecho de propiedad. Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina", Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 2007.

Anexo Cartográfico

Figura 1a

VILLAS Y ASENTAMIENTOS EN EL GRAN LA PLATA Y RED VIAL PRIMARIA

Elaboración propia en base a GONZALEZ (2011).

Figura 1b

VILLAS, ASENTAMIENTOS EN EL GRAN LA PLATA Y AREA DE INFLUENCIA TRANSPORTE PÚBLICO. Elaboración propia en base a Dirección Provincial de Transporte

Figura 2a

VILLAS, ASENTAMIENTOS EN EL GRAN LA PLATA Y RED DOMICILIARIA DE AGUA CORRIENTE. Elaboración propia en base a información de ABSA

Figura 2b

VILLAS, ASENTAMIENTOS EN EL GRAN LA PLATA Y RED DESAGUES CLOCALES. Elaboración propia en base a información de ABSA

Figura 3a

VILLAS Y ASENTAMIENTOS EN EL GRAN LA PLATA Y EQUIPAMIENTOS DE SALUD. Elaboración propia en base a información de URBASIG

Figura 3b

VILLAS Y ASENTAMIENTOS EN EL GRAN LA PLATA Y EQUIPAMIENTOS EDUCATIVOS.

Fuente: Elaboración propia en base a información de URBASIG

Figura 4a

VILLAS Y ASENTAMIENTOS EN EL GRAN LA PLATA Y CLASIFICACION DE TERRITORIO. Elaboración propia con información de URBASIG

Figura 4b

VILLAS Y ASENTAMIENTOS EN EL GRAN LA PLATA Y RIESGO HIDRICO. Elaboración propia en base a información CISAUA

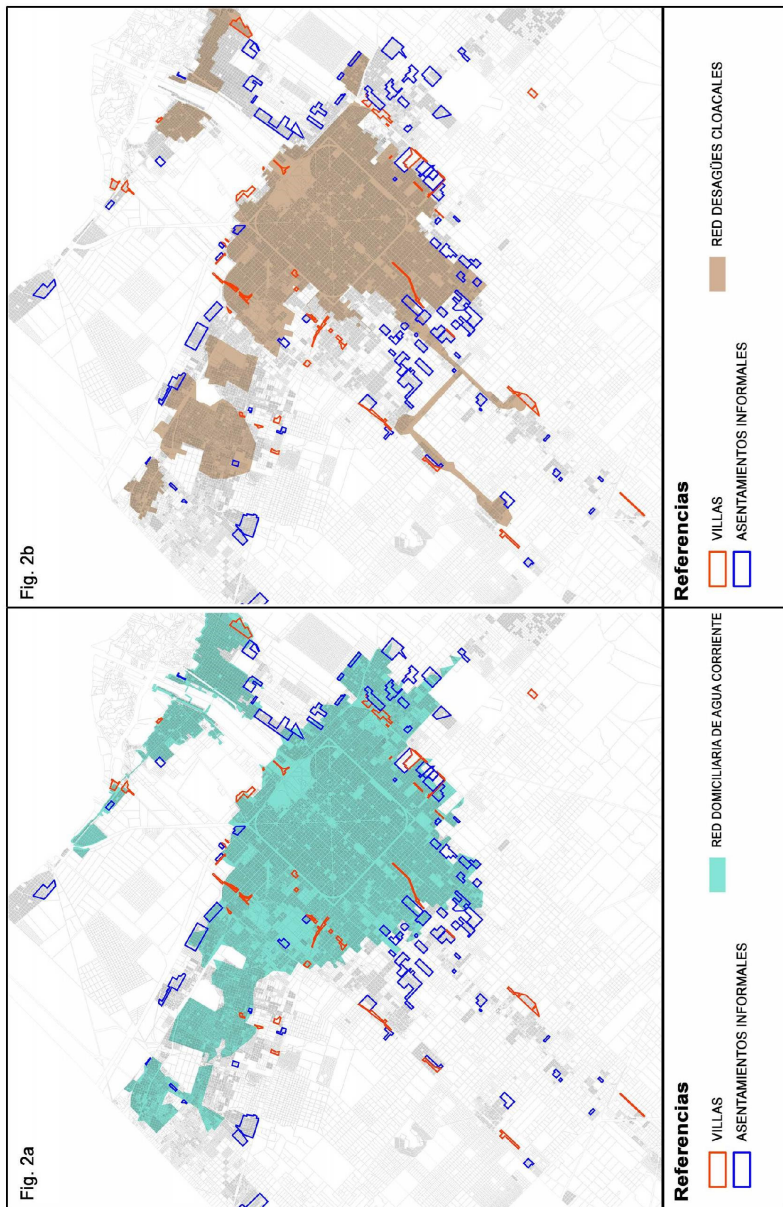


Fig. 3a

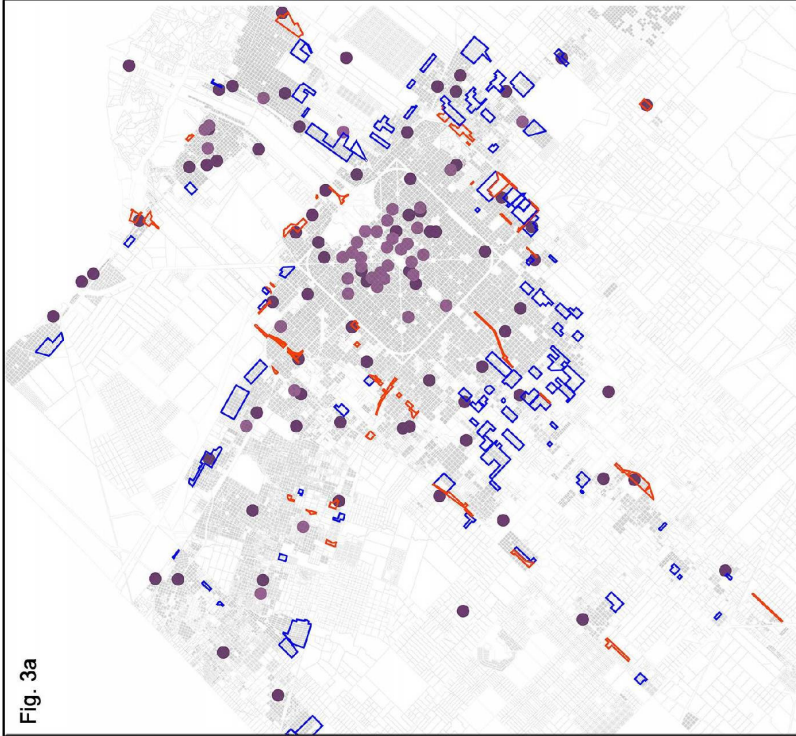
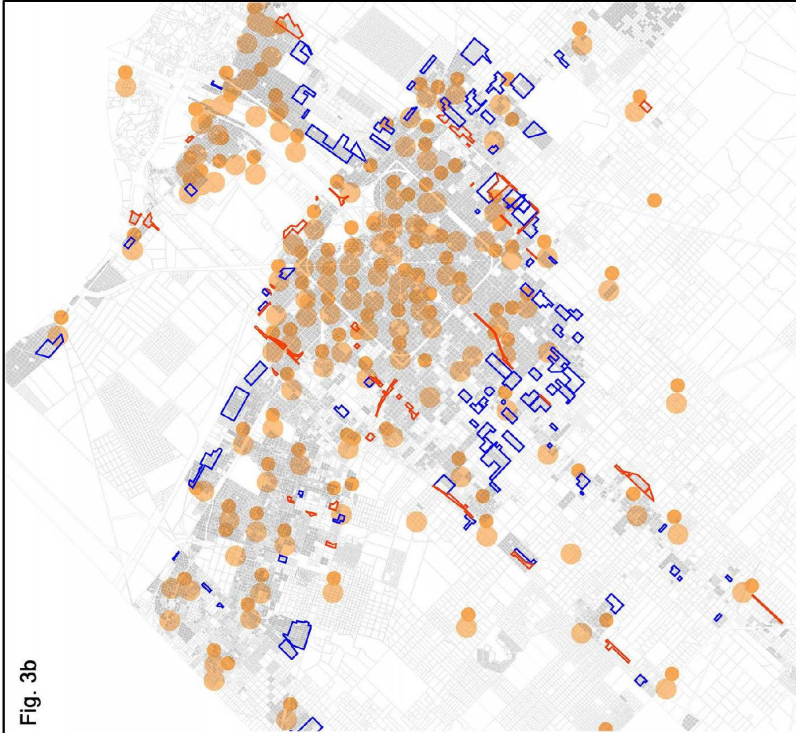


Fig. 3b



Referencias

- ESTABLECIM. DE SALUD ESTATAL
- ESTABLECIM. DE SALUD PRIVADO
- VILLAS
- ASENTAMIENTOS INFORMALES

Referencias

- ESTABLECIM. NIVEL INICIAL ESTATAL
- ESTABLECIM. NIVEL PRIMARIO ESTATAL
- VILLAS
- ASENTAMIENTOS INFORMALES



Fig. 4a

Referencias

-  AREA COMPLEMENTARIA
-  AREA COMPLEMENTARIA
-  AREA RURAL
-  AREA USOS ESPECIALES
-  VILLAS
-  ASENTAMIENTOS INFORMALES

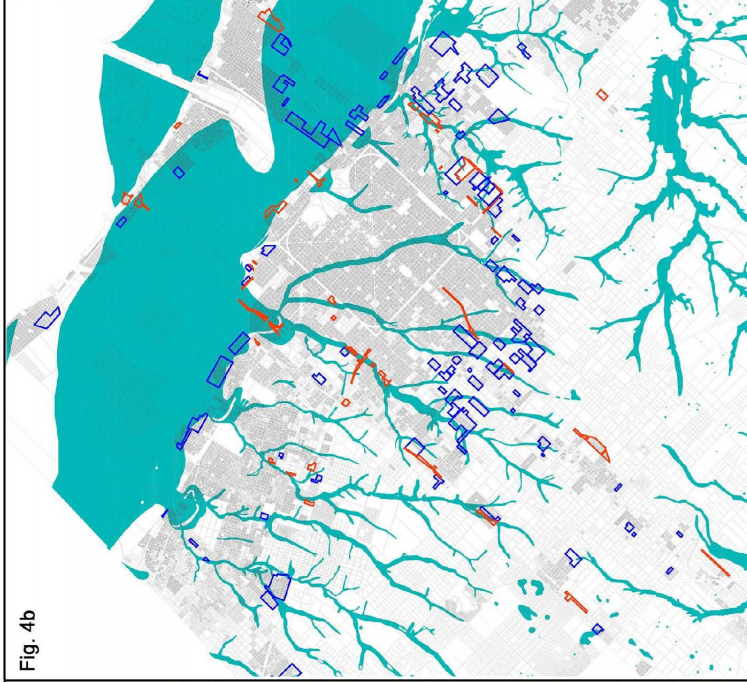


Fig. 4b

Referencias

-  VILLAS
-  ASENTAMIENTOS INFORMALES
-  RIESGO HIDRICO