

La (im)posibilidad del desarrollo urbano.

La participación desigual de los beneficios de vivir en la ciudad como reflejo de otras desigualdades.

Gustavo Páez, Marcos Di Giuseppe

Según la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (ONU HABITAT, 2004), los derechos humanos incluyen: "los derechos al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; a fundar y afiliarse a sindicatos; a seguridad social, salud pública, agua potable, energía eléctrica, transporte público y otros servicios sociales; a alimentación, vestido y vivienda adecuada; a educación pública de calidad y cultura; a la información, la participación política, la convivencia pacífica y el acceso a la justicia; a organizarse, reunirse y manifestarse. Incluye también el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a los migrantes"

El derecho a la ciudad debe manifestarse como una forma superior, como categoría integradora de todos los demás derechos: civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales. Debe ser factible una ciudad en la que se pueda vivir dignamente y reconocerse como parte de ella, donde sea posible la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos como el trabajo, la salud, la educación, la vivienda, la justicia, el acceso a la información, etc.

Nuestras ciudades como reflejo físico de la construcción histórica de la sociedad, son palimpsestos que vamos escribiendo permanentemente sobre el mismo territorio, más allá del crecimiento histórico propio del desarrollo humano y mundial.

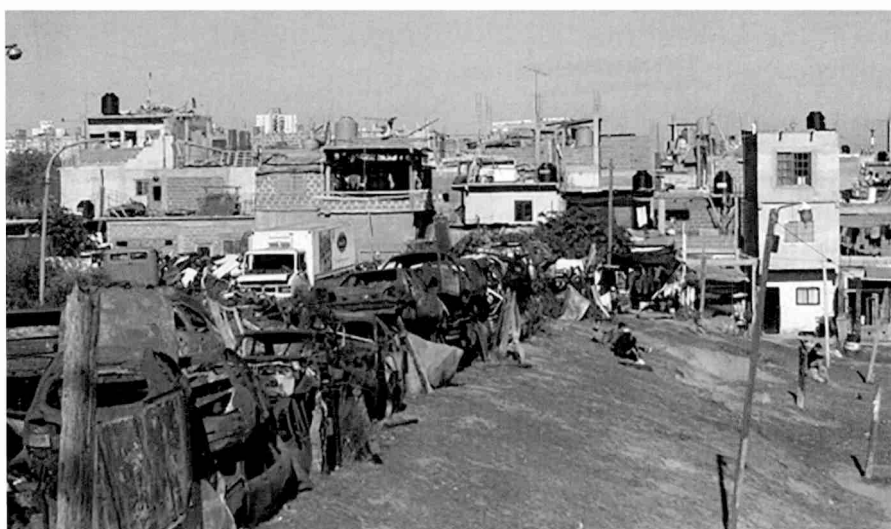
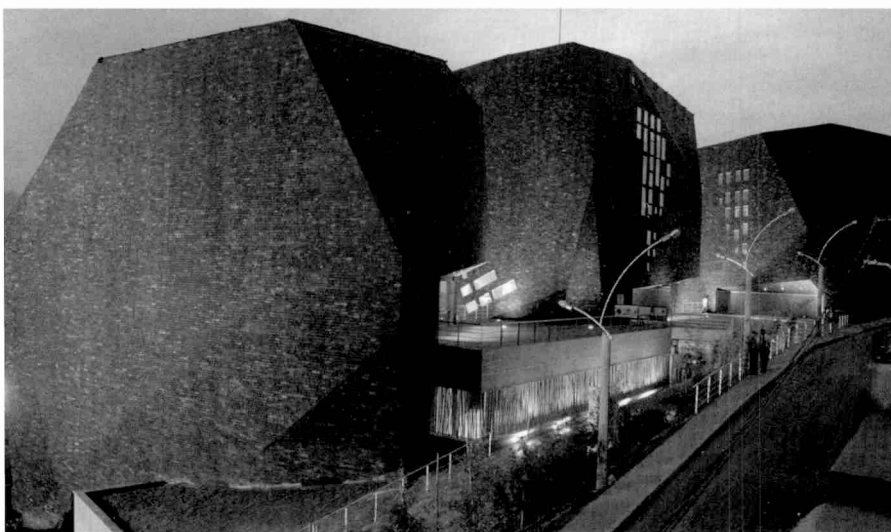
Argentina, con baja densidad poblacional, (14 hab/km²) es en la actualidad uno de los países con mayor porcentaje de población urbana del mundo (más del 90%), aunque con una distribución territorial muy desequilibrada, ya que si bien cuenta con más de 90 ciudades de más de 32.000 habitantes, solo tres provincias (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires concentran al menos el 60% de la población, en una superficie que no alcanza el 22% del total del país, disponiendo de extensas áreas rurales, apenas habitadas y en continuo despoamiento.

En la zona del Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Conurbano Bonaerense) viven unas 12 millones de personas, equivalentes al 33% de la población total. Esto convierte a Buenos Aires en la vigésima megalópolis de las 23 existentes en el mundo, y el tercer aglomerado urbano de América Latina, considerablemente detrás de Ciudad de México y São Paulo.

La Ciudad, por lo tanto, es el hecho político, cultural, económico, productivo, geográfico y social fundamental que mejor refleja las contradicciones que debiéramos comprender, donde la estructura urbana, en tanto espacio socialmente producido, es uno de los

Figura 1. Parque Biblioteca España, Medellín, Colombia

Figura 2. Recreación en Villa 20, Lugano, Buenos Aires



factores claves en la (re)producción, ampliación o reducción de desigualdades.

Para explicar la situación de nuestras ciudades, podemos decir que resultan del despliegue de tres lógicas: la lógica del capital, es decir de la ganancia, del lucro; la lógica de la política pública, básicamente centrada en acciones estatales; y por último es lo que podríamos llamar la lógica de la reproducción de la vida, la lógica de la necesidad de todos aquellos grupos sociales que no están pensados como parte de la política del Estado, ni la del mercado.

Las ciudades son el producto de estas tres lógicas, que al mismo tiempo se traducen en múltiples manifestaciones físicas y ambientales, como expresión de una sociedad a la vez heterogénea y segmentada, es decir disociada.

Es así que las ciudades y las nuevas regiones metropolitanas constituyen vastos territorios de urbanización discontinua, fragmentada en algunos casos, difusa en otros, sin límites precisos, con escasos referentes físicos y simbólicos que marquen el territorio, de espacios públicos pobres. Están caracterizadas por la segregación social y la especialización funcional, con doble estándar y calidad de servicios públicos (recolección de residuos, transporte público, iluminación y accesibilidad, agua potable, servicio cloacal, etc.).

Así la segregación residencial se potencia mutuamente con la segmentación laboral y la educativa, alimentando un proceso de creciente aislamiento social de la población urbana más empobrecida y vulnerable.

Las condiciones de los hogares (viviendas mal localizadas, con deficientes sistemas de aislación y diseño, sin adecuados equipamientos urbanos y espacios verdes en su entorno, etc.) que existen en estas áreas son las expresiones más críticas de la pobreza y la marginación urbanas.

En materia del hábitat y la vivienda, hemos generado la paradoja de que existan como producto del mismo proceso millones de

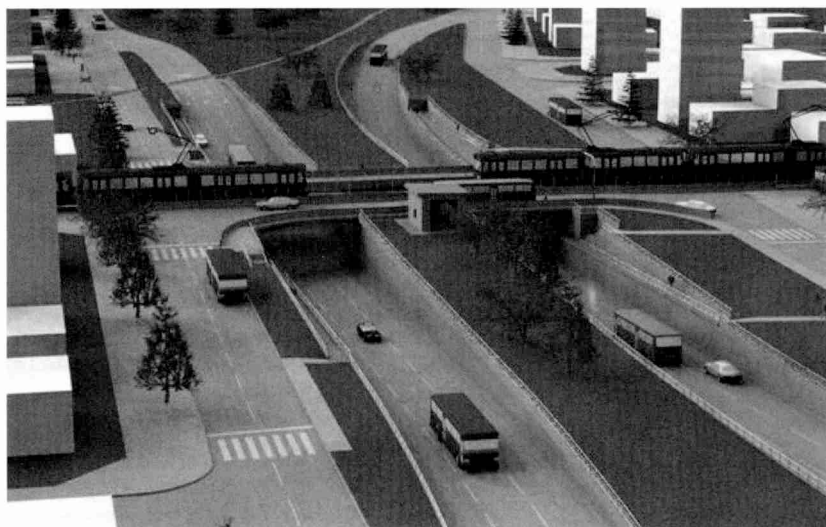
viviendas vacías y millones de personas y familias sin techo, ya sea por las dificultades para pagar un alquiler y/o comprar una vivienda, ya sea por decidir abandonarlas dada la lejanía con sus lugares de trabajo, o su deficiente calidad de habitabilidad.

Esta combinación de procesos de concentración urbana, de incremento estructural de la pobreza, de desocupación, de ausencia de servicios públicos básicos y de desinversión estructural en los sectores de menores recursos, tiene su expresión más concluyente en la fragmentación y polarización social que se materializa en la auto segregación de las clases medias altas en barrios privados y



Figura 3. Soterramiento del Ferrocarril en Logroño, España

Figura 4. Proyecto ferroviario para la Ciudad de La Plata



en la segregación obligada de los excluidos del modelo en asentamientos irregulares, en ocupaciones informales de tierras fiscales, ocupaciones en edificios abandonados y en villas de emergencia.

El concepto de hábitat digno como meta política de integración social

El concepto de Hábitat Digno incluye las condiciones habitacionales y también condiciones para el ámbito barrial, su relación con la ciudad y los diversos factores que hacen a la integración de estos hogares a la sociedad. Nos referimos a una tenencia segura de la vivienda, el acceso al trabajo decente

y los recursos económicos necesarios para la reproducción adecuada de la vida, las protecciones sociales para acceder a la salud, la educación, la participación en la vida social y política, la identidad social positiva y las posibilidades de disfrutar del ocio y la cultura.

Hablar de hábitat es hablar de todos aquellos elementos del entorno físico que permiten o dificultan el desarrollo de las capacidades y potencialidades que en definitiva hacen a la calidad de vida y el bienestar de las personas. En este sentido, la falta de condiciones adecuadas de hábitat no sólo constituye un indicador de pobreza de recursos económicos, sino también de pobreza en los recursos político-institucionales de inclusión social.

El hábitat se piensa, desde esta perspectiva, como un producto social, cultural y humano que implica la participación activa, solidaria, informada y organizada de los habitantes en su gestión y desarrollo, separándola totalmente de la conceptualización que lo reduce a mero objeto de mercancía.

Para alcanzar un hábitat digno es imprescindible (Barreto y Benítez 2008) que los hogares que habitan estas áreas avancen hacia una progresiva inclusión en un sistema de protección social universal. Al respecto hay que tener en cuenta que en Argentina la falta de protección social tiene como causa principal que los derechos sociales propios de la ciudadanía no se encuentran directamente relacionados con la posesión de los derechos civiles que definen su pertenencia a la sociedad.

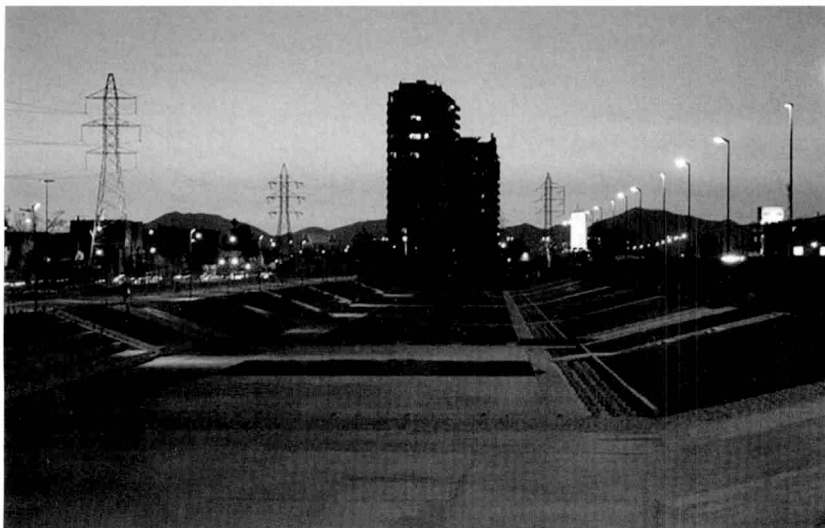
Acceso a la vivienda

La definición de "vivienda digna", de acuerdo con la Observación General N° 4, punto 8, del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, órgano subsidiario del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, contempla: la seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, localización accesible y adecuación cultural. La vivienda es un derecho básico recogido en los textos constitucionales (CN art 14 bis/ art 75 inc 22 tratados internacionales, CP art 25) y en las cartas de derechos humanos, pero en la práctica esto es sólo un principio orientador de las políticas públicas, es decir se trata de un "derecho programático", no garantizado plenamente por el Estado, convirtiéndose en uno de los grandes problemas sociales para amplios sectores de la población, y al mismo tiempo en una de las principales fuentes de beneficios especulativos, tanto del capitalismo financiero como de un extenso y variopinto mundo de propietarios de suelo, promotores y constructores.

Figura 5. Barrio El Mercadito en La Plata.

Figura 6. Transporte y fragmentación urbana.

Figura 7. Arroyo del gato.



El déficit habitacional en la Argentina afecta a más de tres millones de familias: un tercio de éstas no tiene acceso a una vivienda y los dos tercios restantes no cuentan con las condiciones mínimas de habitabilidad. (Censo 2010, un total de 12 millones de hogares). No hay una sola manera de calcular el déficit habitacional. Las formas de medirlo se focalizan en el déficit cuantitativo, que refiere a los hogares que hace falta construir (las viviendas irreparables y los hogares que cohabitan) y el déficit cualitativo, que incluye a los hogares que deben ser reparados.

En 2001, había un 3% de hogares que compartía una vivienda. Ese número alcanzó el 10% en el último Censo de 2010. Considerando el aumento de los hogares desde entonces hasta hoy, de acuerdo con el crecimiento que hubo entre los dos Censos, para 2013 casi 1,3 millones de hogares comparten su vivienda. A ese cálculo se le suman las viviendas con la calidad material en una situación irrecuperable, que eran 515 mil en el Censo de 2010 y siguiendo esa misma proyección son 550 mil en 2013. El resultado es un total de 1.850.000 hogares que necesitan una vivienda, cuando en 2001 eran 900 mil.

En lo que hace a los aspectos cualitativos, se incrementaron los hogares en viviendas recuperables de 1.646.965 en 2001 a 2.691.497 millones. El resultado general de los hogares con problemas de vivienda, que incluye ambos tipos de déficit, suma más de 3 millones. Diversas fuentes estiman que en Argentina cerca del 15% de la población urbana no tiene acceso al agua corriente, el 40% no está conectado a la red cloacal y el 25% no tiene gas por red. Asimismo, el 44 % de las personas carece de desagües pluviales en su manzana y el 26 % tiene calles sin pavimentar, el 12 % tiene baños con arrastre de agua precario o sin arrastre. Por otra parte, el 10% de los argentinos viven cerca de basurales y el 14% en zonas inundables.

De cada 100 unidades habitacionales ubicadas en villas o asentamientos precarios de los grandes centros urbanos del país, 73 no tienen gas natural, 28 no acceden al agua corriente de red, 75 carecen de conexión a la red cloacal y 66 están en calles sin pavimentar. En 25 de cada 100, sus habitantes viven hacinados, es decir, tres o más personas comparten habitación.

Por otro lado, las iniciativas públicas tendientes a paliar el déficit habitacional en las últimas décadas fueron, en un elevado porcentaje, inadecuadas y desarticuladas, con planes de construcción de viviendas en lugares marginales e infraestructura de asignación arbitraria y de poca transparencia, así como de bajo rendimiento cualitativo, cuantitativo y escasa sustentabilidad en relación a los elevadísimos costos de inversión.

En consecuencia creemos necesario e imprescindible considerar el derecho humano correspondiente a nuestra época como el "derecho a la ciudad" o mejor dicho el "derecho a vivir plenamente en la ciudad" como síntesis de inclusión, ya que integra a otros derechos: a la vivienda, al espacio público, al acceso a la centralidad, a la movilidad, a la visibilidad en el tejido urbano, a la identidad del lugar, al trabajo, a la educación y a la salud.

Esto implica y compromete al Estado y a la sociedad en su conjunto, donde el Estado tiene la obligación de generar las condiciones, instrumentos, apoyos y facilidades que permitan a todas las personas, con su participación y sin discriminación alguna, disponer de un hábitat adecuado. Para lo cual es necesario establecer reglas claras y justas para todos los actores involucrados; regular y arbitrar su cumplimiento con igualdad; e intervenir activamente en situaciones distorsivas y/o especulativas a fin de garantizar la equidad en el acceso al hábitat y la vivienda. Difícilmente se pueda avanzar hacia el desarrollo urbano sin recuperar la planificación territorial como herramienta para racionalizar y transparentar la toma de decisiones en la inversión pública, situación que deberá contar -como base- con la articulación de planes de desarrollo cultural, económico, industrial y productivo para el país. ■

*"El derecho a la ciudad se manifiesta como una forma superior de los derechos: derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la obra (a la actividad participante) y el derecho a la apropiación (muy diferente al derecho de propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad."
(Lefebvre, 1969:159)*