

## DOSSIER DE AMÉRICA LATINA RUMBO A HÁBITAT III<sup>1</sup>

### **Argumentos y preguntas generales a responderse por parte de miembros de La Coalición Internacional para el Hábitat y aliados sobre el proceso de urbanización en América Latina<sup>2</sup>**

**Fecha última para el envío de aportaciones: lunes 14 de marzo**

---

<sup>1</sup> Este documento inicial fue elaborado por Raúl Fernández Wagner y Fernanda Levenzon - investigadores docentes, del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento de Argentina- con la colaboración de Ana Falú y Olga Segovia de la Red Mujer y Hábitat, Lorena Zárate, Alvaro Puertas y Maria Silvia Emanuelli de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC). Primera versión al 16-02-16.

Investigadores docentes, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.

<sup>2</sup> Antes o después de cada apartado de preguntas se introducen argumentos sobre diferentes temas con el fin de contextualizar, contar con una base común y no crear repeticiones. Se solicita por lo tanto considerar estos textos previo a la elaboración de sus respuestas para que las aportaciones se enfoquen sólo en los temas a especificar, ampliar, etc. y que sean característicos de cada país. Se invita a las organizaciones de HIC con sede en un mismo lugar a buscar articular sus aportaciones al cuestionario y enviar, de ser posible, una versión unitaria del mismo en la que se indiquen las fuentes de las informaciones que se decidan compartir. El objetivo de este trabajo es el de contar con un documento que permita presentar la visión –en eventos y publicaciones- de diversos actores regionales frente al proceso de Hábitat III y a los documentos producidos en este marco. Aun así no se trata de un informe alterno ya que está enfocado únicamente en los temas que HIC trabaja con mayor énfasis. Un trabajo similar está siendo desarrollado en África gracias a la segunda etapa de una colaboración entre HIC y de la Development Planning Unit, The Bartlett, University College London (UCL). De la primera etapa de esta colaboración ha surgido ya un documento de análisis sobre los informes nacionales rumbo a Hábitat III que puede revisarse en: [https://www.bartlett.ucl.ac.uk/dpu/habitat-III/outputs/Habitat III National Reporting Processes -1.pdf](https://www.bartlett.ucl.ac.uk/dpu/habitat-III/outputs/Habitat%20III%20National%20Reporting%20Processes%20-1.pdf) Para preguntas y el envío del cuestionario pueden escribir a [hic-al@hic-al.org](mailto:hic-al@hic-al.org)

## Preguntas generales

Respecto a cambios en los marcos legales y normativos sobre la producción y distribución del espacio construido en los últimos 20 años:

¿Qué avances en materia de legislación urbanística hubo en los países de la región?

¿Qué avances ha habido en una legislación que favorezca una mejor distribución del espacio construido y la desmercantilización de los servicios urbanos esenciales?

Si hubo ¿Cómo ello ha incidido en una democratización del acceso al espacio urbano? Y más específicamente como ha ayudado a mejorar el acceso al suelo urbano a los más pobres y en particular a las mujeres. ¿Hay alguna experiencia de acción positiva dirigida al grupo de mujeres más pobres solas responsables de sus hijos?

¿Cuál ha sido la organización del sistema de la vivienda pública?, y...¿ qué relación ha tenido esta con la planificación y gestión del suelo urbano?

¿En qué medida los gobiernos “progresistas” han logrado plantear cambios estructurales en aspectos relativos al hábitat y a la ciudad? ¿Cuáles han sido las principales políticas urbanas y de vivienda?

¿En qué medida, se han planteado políticas habitacionales que vayan más allá de producción de vivienda llave en mano, para avanzar en la regulación de los mercados (de la vivienda privada de los desarrolladores, de los alquileres, de la vacancia, etc.) ...?

¿Cuál ha sido el papel de los movimientos sociales en los modelos de política de vivienda desarrollados en la región?

¿Cuánto han aportado las feministas y organizaciones de mujeres para visibilizar el derecho a la ciudad y la vivienda con una perspectiva de más igualdad de género? ¿Distinguiendo las diferentes necesidades de las mujeres en relación a los hombres y no diluidas en el concepto de familia?

¿Hasta qué punto se pudo observar una ampliación de las políticas de regularización dominial y del reconocimiento y promoción de la producción social del hábitat? En este sentido: ¿Qué políticas de financiamiento la han apuntalado?

¿Los avances institucionales y normativos en la región se han traducido en efectivas transformaciones de las políticas de hábitat? ¿Qué tipos de obstáculos limitaron su implementación?

¿Cuáles son las principales experiencias o casos en que se ha logrado, al menos parcialmente, intervenir y regular la primacía de la lógica del mercado sobre la distribución del suelo urbano y rural?

Frente a los desalojos... ¿Se han seguido algunos protocolos de salvaguarda de derechos? En caso positivo ¿Cuáles?

## 1.

### En general para los respectivos países...

Se parte de considerar que, en los países de América Latina, la etapa entre Hábitat II y Hábitat III (1996-2016) ha estado dominada por la transición de un proceso que parte de la última fase del capitalismo fordista periférico (dado entre fin de los '80 e inicios de los '90) para avanzar progresivamente en la transformación de las economías nacionales. Éstas estarán alineadas bajo el Consenso de Washington, que desde 1989 propiciaría reformas de política económica, basadas en una lógica de mercado caracterizada por la apertura y la disciplina macroeconómica, siguiendo la teoría neoclásica y el modelo ideológico y político del neoliberalismo. En las ciudades de América Latina se ha experimentado, a partir de entonces un segundo período de modernización el cual, a diferencia de la etapa de modernización de los años 40s y 50s que tuvo como eje el desarrollo del capital industrial y en la sustitución de importaciones, estuvo liderado por la apertura de las economías nacionales a las presiones e intereses del capital financiero y las grandes inversiones inmobiliarias. Todo en un contexto de mundialización de la economía, principalmente centrado en las empresas multinacionales y en los bancos.

Este cambio ha tenido lugar bajo la influencia del capitalismo financiero global y las formas productivas del posfordismo periférico. En este contexto, se han venido desarrollando procesos que tienen fuertes contrastes socio-espaciales, en el que conviven sectores sociales integrados a la economía global, sectores sociales parcialmente relacionados con algunas actividades económicas y productivas (en gran medida con trabajo condicionado o subordinado sin derechos laborales plenos) y/o sectores sociales que viven de actividades llamadas informales, de subsistencia o que se encuentran directamente excluidos. Esta situación, se complementa además de flujos migratorios (entre países o del interior hacia las grandes ciudades) que aportan mano de obra barata, con frecuencia sin resguardos en materia de derechos laborales ni de otros derechos humanos.

Esta nueva fase de “modernización” no ha contribuido a resolver o a disminuir el problema de la segregación socio-espacial y la pobreza en las ciudades, sino que la ha profundizado y complejizado.

Autores como Castells, Sassen, Borja, Burgess, o Harvey aportan una mirada crítica a estos procesos, coincidiendo en sostener que la sociedad urbana actual confronta una fragmentación espacial que segrega distintas homogeneidades de cada colectivo social. Segregación que se expresa no sólo en los indicadores de ingresos, ocupación y distancias salariales,<sup>1</sup> sino en el acceso real a las ofertas urbanas entre la población. Uno de los resultados es un modelo de espacialidad nuevo, con periferias en las cuales conviven altos desarrollos comerciales con extensiones del atraso y la mayor pobreza. En América Latina, las ciudades viven en la tensión entre formas extremas de atraso y la modernidad que la sociedad global impone con la revolución de las comunicaciones y las nuevas tecnologías.

Las ciudades Latinoamericanas se vuelven progresivamente mucho más complejas. Se acrecientan los procesos de segregación socio-espacial y fragmentación espacial. Lo que ocurre no solo al interior de las áreas tradicionales, sino particularmente con los nuevos patrones de urbanización, que abandonan la primacía de la calle pública, para avanzar con la configuración de otras espacialidades “securitizadas”. La ciudad segregada, alimenta entonces tensiones respecto a los derechos de

ciudadanía, que se vuelven más débiles o parciales. Tensiones donde, ya sea por debilidad de las instituciones o por fragilidades políticas, se producen situaciones de constante erosión institucional que los mercados generan por su voracidad.

Estas combinaciones de factores que minan la democracia y los derechos, aparece también reflejada en la micro escala social. Donde la violencia se convierte en una constante como problema urbano para amplios colectivos, especialmente lo más pobres. Cuestión, que se ha instalado en todas las agendas de gobierno urbano, generando tensiones para el mismo gobierno donde incluso en nombre de la seguridad de los territorios, se suelen subordinar o limitar la vigencia de otros derechos.

#### **Preguntas**

**¿Cómo han sido estos procesos de transformación política y económica? En general y también en cada país de la Región. ¿Cómo han evolucionado?**

**¿Qué impactos territoriales han tenido esos procesos? y... particularmente ¿Cómo han incidido en las principales transformaciones de las ciudades de Latinoamérica en los últimos veinte años?**

**Y en consecuencia... ¿Cómo estas transformaciones económicas y sociales han venido modificando (y/o vulnerando) el derecho al espacio urbano para grandes colectivos sociales?**

**Y... también más específicamente: ¿Cómo esas transformaciones han incidido sobre el ejercicio del derecho a un hábitat digno y el derecho a la ciudad? ¿Cómo afectan estas transformaciones de manera diferente a hombres y mujeres? Sabemos que existen múltiples desigualdades, dados los diferentes roles asignados y los patrones culturales que persisten.**

**¿En qué grado los problemas de violencia callejera e inseguridad ciudadana están modificando las prioridades de las agendas de gestión y gobierno urbano?**

**¿Cómo avanzar en la construcción de ciudades más justas y democráticas cuando tensiones relacionadas con la securitización del espacio público producen lo opuesto?**

## **2.**

**Considerando las características de los gobiernos de la región en el período (1996-2016) cuyos Estados mayoritariamente llevaron a cabo políticas económicas y sociales de corte neoliberal, en diferentes grados, cabe también preguntarse:**

***¿Cómo han manejado, asimilado o convivido los gobiernos con los mandatos del mercado? ...  
¿Cómo han asimilado los impactos de las transformaciones socio-territoriales impulsadas por el***

*neoliberalismo?; ... ¿Cómo ello ha afectado el uso de la ciudad la configuración urbana y sobretodo las condiciones de acceso al espacio habitable y suelo para los más pobres...?*

¿Cuáles han sido las principales demandas en término de gobierno territorial enfocadas a hacer prevalecer el bien común sobre los intereses económicos de corto plazo?

Pues está suficientemente registrado que, el marco económico general de achicamiento del Estado y de promoción de los mercados, sumado a las magras consecuencias o la casi nula incidencia de las políticas sociales focalizadas del neoliberalismo, han incidido en que se registren demandas imposibles de satisfacer en el acceso al suelo urbano al tiempo que hubo un alza del precio del suelo urbano, sin precedentes en las ciudades de la región.

Ello ha puesto y pone en tensión el gobierno de las ciudades

En consecuencia: ¿en qué forma se pueden verificar los recientes procesos socio-espaciales que conducen a la desposesión y vulneración del derecho a la ciudad respecto al acceso al suelo y los bienes urbanos?

En relación a ello, asimismo cabría preguntarse también: *¿Cuáles han sido los cambios en los procesos de expulsiones, desplazamientos y desalojos en el periodo?... ¿Cómo han afectado estos procesos en el caso de los desarrollos inmobiliarios de las elites en áreas centrales, donde se producen oportunidades de obtención de rentas extraordinarias, lo cual impulsa procesos de expulsiones, desplazamientos y/o desalojos al transformarse estas en áreas de “oportunidad” para negocios inmobiliarios? Esto, que claramente interpela el derecho la ciudad (¡y a la centralidad!) llama a preguntarse ¿En qué medida en América Latina, han podido los gobiernos progresar en la implementación de los estándares internacionales que estipulan garantías a ese respecto?*

Sin duda las extraordinarias tensiones que sufren los gobiernos locales (y regionales según el caso) tienen que ver con la gobernabilidad, con el manejo de los conflictos principalmente causados por las fuertes intervenciones económicas que tienen importantes efectos en el desarrollo del mercado del suelo. Tanto sea por los desarrollos inmobiliarios del mercado formal del suelo, como por el tremendo crecimiento que se viene registrando en el mercado informal. En la medida que éste se ha transformado en el medio principal de acceso al espacio urbano de los más pobres.

Estas tensiones, no solo interpelan las capacidades de gobierno en el plano político, sino también las capacidades del poder público de conducir el proceso de urbanización. Es decir, de adelantarse a las demandas de la población y poder disciplinar los mercados, donde el interés público esté por encima de los mercados.

En relación con la construcción de un poder de comando y regulación pública de los mercados del suelo en las ciudades... en algunos países de América Latina, han tenido lugar -particularmente en Sudamérica- algunos avances en materia de regulación urbanística en el nivel nacional. Los dos ejemplos quizás más conocidos y debatidos son los de Colombia y Brasil. En el primero con la sanción en 1997, de la **Ley 388 de Ordenamiento Territorial** que desarrolla mandatos constitucionales y legales, que otorgan al ordenamiento territorial una base jurídica en la esfera municipal para su aplicación en el desarrollo urbano. Ley que a su vez establece que los **planes de ordenamiento territorial** deben ser elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes, mientras que para municipios menores entre 30.000 y

100.000 habitantes, donde se deben proponer los **planes básicos de ordenamiento territorial**, elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios.

En el caso de Brasil, a partir de un mecanismo constitucional (de la reforma de 1988) que habilitaba presentación de enmiendas populares que hicieron suyas las organizaciones sociales, se avanzó en la demanda popular hasta lograr sancionar la Ley federal n.º 10.257 denominada **Estatuto de la Ciudad** en julio de 2001, comenzando una ambiciosa agenda sociopolítica de la reforma urbana. La cual más adelante -con la creación del Ministerio de las Ciudades, comenzaría un dispar proceso de aplicación, obligando planes directores y, ejecutando planes parciales. Ahora bien, con el andar de las gestiones políticas y sus crisis (como la actual en Brasil) esta importante ley aun tiene una aplicación dispar y/o débil.

En algunos países con Estados de menor dimensión o, con un desarrollo institucional más débil o, que está atravesado por frecuentes crisis institucionales, se suelen dar procesos de fuerte influencia de los mercados financieros globales, los cuales avasallan sobre las propias potestades territoriales de estos estados.<sup>3</sup> Lo anterior se da en contextos donde las acciones sobre el hábitat suelen estar más que nada centradas en la vivienda (por lo general principalmente en manos de ONGs. con financiamiento de la cooperación internacional) que inciden específicamente con intervenciones focalizadas sobre colectivos sociales muy acotados.

Diversas reformas normativas en la región manifiestan una creciente preocupación por enmarcar el derecho a la ciudad, -originalmente concebido como una consigna política y filosófica-, como un derecho exigible dotado de instrumentos de gestión y de participación que definen su manera de realización. Esas tendencias normativas van de la mano con el fortalecimiento de las capacidades de intervención de los diferentes niveles estatales en el mercado del suelo urbano. En este sentido, las reformas de los marcos legales generales normativos, tendientes a consagrar el derecho a la ciudad en sus diversas dimensiones, iniciadas en Colombia y Brasil, han sido replicadas en diferentes ámbitos por toda la región, especialmente como experiencias locales.

**En ese contexto, es necesario preguntarse ¿cuáles han sido los efectos reales de esas normativas en el diseño de las políticas de vivienda, transportes, saneamiento, y desarrollo de suelo? Y... ¿cuál es su efectiva capacidad transformadora de la realidad?, y... por otro lado ¿de qué forma es posible fortalecer la concepción del derecho a la ciudad como un derecho exigible y, a la vez, un principio clave para las políticas urbanas inclusivas. ¿Cuáles son los factores y obstáculos que dificultan la puesta en práctica de los referidos marcos legales?**

**¿cuáles son los factores que dificultan el cumplimiento del derecho a la ciudad y ¿cuáles deben ser los compromisos de los gobiernos a ese respecto?**

**¿Cuánto se refleja la omisión de diferencias de género y la división sexual del trabajo en la planificación urbana?**

---

<sup>3</sup> Donde se pueden dar situaciones como en el recordado caso de Honduras (en 2012) donde se pretendió llevar a cabo la iniciativa de creación de una *“Ciudad Modelo”* totalmente conducida por los operadores del mercado financiero internacional, que pretendían una cesión de territorio de 100 kms. cuadrados. Lo cual implicaba una pérdida de potestad territorial que finalmente su Corte Suprema rechazó por considerar inconstitucional la aprobación del decreto que creaba dichas *Regiones Especiales de Desarrollo (RED)* o “ciudades modelo”. Ver propuesta de las Charter Cities en: <http://urbanizationproject.org/blog/charter-cities>

No se puede dejar de tener en cuenta también el fortalecimiento de una perspectiva de derechos humanos que recoja los avances de la diversidad de sujetos y sus derechos, en particular las mujeres, quienes constituyen más del 50% de la población en América Latina, son las más pobres (y portadoras de diferencias por etnias o razas, o elección sexual). Lo anterior debe ser tenido en cuenta en la formulación de las políticas urbanas, como lo hacen visible numerosos estudios e investigaciones. Sin embargo, esa perspectiva de derechos viene aumentando su influencia sobre otros campos y tiene consecuencias en la formulación de políticas reparadoras de derechos. Ello es visible, por ejemplo, en el aumento de la importancia que los tribunales en la región vienen dando a los estándares internacionales relativos al derecho a la vivienda (como el caso de la Causa Mendoza<sup>4</sup> en Buenos Aires, entre otros).

En ese sentido, es esencial analizar hasta qué punto los Estados han reflejado en sus políticas y programas esa perspectiva de derechos, de manera de poder avanzar en los compromisos que adopten ese marco. Según la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda, es necesario *“dar primacía a los derechos humanos en el derecho urbano para orientar la formulación, interpretación y aplicación de todas las demás leyes, políticas y programas”* (Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, 4 de agosto de 2015, A/70/270, párrafo 66).

La Relatora propone que el derecho a la vivienda sea el pilar de la agenda urbana de Hábitat III, de forma a que se adopte una perspectiva de derechos humanos que tome en cuenta los siguientes ejes: la exclusión social y la estigmatización; la migración y desplazamientos; las personas y grupos en situación vulnerable; y la relación existente entre acceso a la tierra y desigualdad; la situación dominial de los asentamientos informales. Deben tenerse presente además que, la exclusión social y la estigmatización también interactúan con situaciones que se relacionan también con cuestiones de sexo, etnia y raza, así como las dimensiones etarias (los adultos mayores y la población joven), un tema crítico que poco se aborda.

### 3.

#### Gobierno y territorio

Un proceso que debe analizarse -con sus implicancias territoriales positivas al tiempo que negativas- en los últimos años, ha sido el dispar, pero progresivo protagonismo de los gobiernos locales. Ello, en

---

<sup>4</sup> En 2004 la alta contaminación en la cuenca Matanza Riachuelo (que comprende un área en el sur de Buenos Aires donde habitan cinco millones de personas) fue llevada a instancias judiciales por un grupo de vecinos que presentaron una demanda en reclamo de la recomposición del ambiente y la creación de un fondo para financiar el saneamiento. El Fallo de la Corte responsabilizó por daños y perjuicios al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a 44 empresas, obligándolos a llevar a cabo un programa que comprende: 1) la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) la recomposición del ambiente en todos sus componentes (agua, aire y suelo); y 3) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

un inicio estuvo impulsado por el paradigma del neoliberalismo de los '90 de la *“competencia entre territorios”* (para la atracción de inversiones); y también impulsado por una transferencia de responsabilidades en las políticas públicas (como descentralizaciones forzadas) en lo que antes eran incumbencias del Estado nacional.

Lo cual, fue realizado como forma de *“achicar el Estado”*, del modo en que se impusieron las reformas estructurales y privatizaciones, siguiendo las duras recomendaciones de *“ajuste estructural”* (del FMI y el Banco Mundial) para las economías latinoamericanas en los '90. Lo anterior, se dio en el marco de un proceso donde se alentaba una competencia entre ciudades basada en *“facilidades”* para la *“atracción de la inversión”*, principalmente del capital internacional.

Política que inicialmente fue promovida con eje en la desregulación del trabajo y la libre movilidad de capitales. Lo cual, generó que en las grandes ciudades se dieran varios procesos de cambio con impactos muy negativos en los derechos para la población. Por ejemplo, se produjo una sistemática privatización de servicios públicos esenciales en varias de las grandes ciudades, transformado lo que debían ser prestaciones basadas en derechos (como el agua potable) en mercancías, por la vía de las privatizaciones de estos servicios esenciales para la reproducción social. Por ejemplo, en Argentina se generó una inédita mercantilización de los mismos. En los noventa, la mitad de las provincias argentinas (12 de 24) transfirieron al capital privado, bajo el régimen de concesión, la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento a consorcios que operaban bajo el control accionario de importantes empresas transnacionales del agua (Suez, Vivendi, Azurix, Saur, Dragados, Thames Water, Anglian Water, etc.). Proceso que una década después fue revertido por una re-estatización, para recuperar la posibilidad de realizar inversiones que estas empresas nunca hicieron.

La aplicación de todas estas recetas años más tarde, a principios del presente siglo, y como resultado de profundas crisis económicas que *“el ajuste salvaje”* ocasionó en los países que habían seguido los cambios sugeridos por las agencias multilaterales de crédito, tuvieron que realizar una dura salida con cambios radicales en estas políticas y en el contexto macroeconómico. Lo que devino en la retirada de los operadores internacionales que, en la mayoría de los casos, significó la rescisión de los respectivos contratos de concesión, en condiciones muchas veces onerosas para los gobiernos. Esto funcionó a medias para el gran capital y no sin conflictos y contradicciones en los diferentes países. Por ejemplo, varios de los procesos de descentralización administrativa y de incumbencias sobre recursos que no se acompañaron de las correspondientes transferencias financieras o de recursos y potestades reales sobre los activos.

No obstante, en algunos casos -particularmente en ciudades intermedias- se pudo generar progresivamente una mejora de la gestión urbana municipal, que se volvió más cercana a los problemas locales y más transparentes (auditables por la ciudadanía) provocando impactos más positivos, que en algunos casos llegaron a ser verdaderos impulsos para el desarrollo local.

Así es que lentamente varios gobiernos locales han avanzado construyendo fortalezas – generalmente basadas en el buen gobierno- que han logrado generar mejor calidad de vida y resolución de muchos problemas vinculados al trabajo, la educación y el propio desarrollo urbano. En relación con las políticas de equidad y el enfoque de género, si bien aún con limitaciones de distinta naturaleza, hay algunos gobiernos de ciudades que han sido pioneros en políticas urbanas y de movilidad con inclusión de los derechos de las mujeres a una vida urbana segura y sin violencias y al transporte seguro. En este sentido las gestiones últimas de gobierno del DF en México, o de Medellín y Bogotá en Colombia, constituyen buenos ejemplos.

El componente local en las políticas urbanas contribuye además a poder incorporar una consideración de género y atender a las tareas de cuidado que cumplen las mujeres por antonomasia, brindando así servicios tales como cuidado infantil, cuidado diurno de adultos mayores, discapacitados: todo lo cual contribuiría a aliviar la carga de cuidado y sumar la fuerza y capacidad laboral de las mujeres al desarrollo.

El derecho a la ciudad, lentamente encuentra en estas formas locales de gestión más responsable de lo público, una progresiva consolidación de derechos. Al respecto, en el reciente informe (A/HRC/28/62) la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada (Leilani Farha) señaló las importantes responsabilidades de los gobiernos locales y otros gobiernos sub-nacionales, podrían tener respecto de los principales aspectos de la vivienda y los programas conexos.

Es fundamental destacar la alta incidencia que los gobiernos locales tienen en términos de lograr una redistribución más justa de las rentas que la urbanización produce. Pues ellos, son los que definen el uso del suelo, el límite urbano y las densidades del tejido urbano. Por lo que, de hecho, las normas urbanísticas que ellos aprueban y ponen en vigor, van a operar como elementos de distribución o de concentración de la renta. Pues, la función de la planificación al establecer indicadores urbanísticos va a influir en el modo en que se distribuyen los usos y densidades de aprovechamiento del suelo, generando una enorme gravitación en la situación que las familias van a tener en el espacio urbano. Lo cual se logra no solo mediante mecanismos probados, como los de redistribución del valor del suelo urbano, sino también el compromiso público de aplicación de medidas de corrección por un lado y de control por el otro, es decir: poner límites precisos a las prácticas especulativas y poner atención a una más equilibrada distribución de los servicios y equipamientos urbanos en territorio.

Ello impone –como condición de todo gobierno justo e igualitario- un tratamiento jurídico donde las plusvalías urbanísticas se consideren un bien social y no una prebenda de la que goza el propietario. Dado que se trata de “una ganancia” que él no genera, y que por lo tanto le pertenece a toda la sociedad.

Además, los gobiernos locales, aparte de su potestad sobre la definición de densidades y uso del suelo, en algunos países son quienes planifican y ejecutan las obras públicas de dotación de servicios domiciliarios de agua, cloacas y electricidad, así como sobre los sistemas de transporte público y los equipamientos sociales de salud y educación, lo cual también influye en la valorización del suelo que los propietarios también van a capitalizar como renta.

Muchos gobiernos locales están comprendiendo cómo funcionan estas plusvalías urbanísticas y la relación que ello tiene con un gobierno urbano justo y equitativo. Hay buenos ejemplos en la región, tales como los citados por Cuenya /2015<sup>5</sup> como el Urbanizador Social de Porto Alegre, o la cesión obligatoria de suelo en Chile, o como en Argentina que avanza hacia el reconocimiento del derecho a la tierra de los ocupantes “ilegales”, como ocurre con el Programa de urbanización de Villas y Asentamientos precarios. También hay que considerar el ejemplo de redistribución del plusvalor del suelo en la ciudad de Rosario, entre otros de interés, cada uno con sus limitaciones e interrupciones y valor como experiencia que es preciso conocer.

---

<sup>5</sup> Cuenya, Beatriz (2015) *Políticas Habitacionales Inclusivas*. En “Barreto y Lentini (compiladores) RED EPHA, “Hacia una Política Integral del Hábitat”. Café de las Ciudades. Colección Hábitat. Buenos Aires.

Otro proceso urbano sobre el cual los gobiernos (particularmente los locales) tienen además una gran responsabilidad -por el modo en que interpelan el derecho a la ciudad- es en la forma que abordan los procesos de **gentrificación**. Éstos han aumentado en nuestras ciudades por la influencia de excedentes del capital financiero que transforma áreas urbanas bien localizadas -que atraviesan o sufren un proceso de degradación o pérdida de valor- en nuevas centralidades en la ciudad. Lo cual genera oportunidades de jugosos negocios a partir de su renovación y puesta en valor. Proceso que al realizarse inevitablemente expulsa la población que habitaba estas áreas.

Esto, ha sido, por ejemplo, lo que ha ocurrido con buena parte de los cascos históricos de las ciudades latinoamericanas. Pues en estas áreas, cuya antigua función y estatus urbano decayó por la formación de nuevas centralidades, fueron perdiendo valor inmobiliario y transformándose en el espacio de habitación accesible a los más pobres (merced a su buena localización y bajo valor de alquileres). Como ello generaba la progresiva degradación edilicia (por la imposibilidad de inversión de las familias dada la tenencia informal) el proceso de deterioro del área avanzaría hasta el punto cuando el mercado -a causa del bajo precio del suelo, la buena localización y el elevado valor patrimonial- encuentra la oportunidad de una puesta en valor del área mediante una renovación. Así se genera la llamada "**boutiquización**" del área que otorga oportunidades de ganancias extraordinarias mediante la renovación. Lo induce también a un proceso de **gentrificación**, que inevitablemente provoca el desplazamiento de las familias más pobres que antes habitaban -por el extraordinario aumento del precio del suelo. Proceso que no solo vulnera el derecho a la vivienda, sino principalmente el derecho a la centralidad y a la ciudad.

#### **PREGUNTAS**

**Respecto a las condiciones de autonomía y control de la población en las decisiones locales, que tienen directa influencia en las condiciones de vida de la población...**

**¿Pueden fortalecerse los gobiernos locales mediante transferencia de recursos y potestades sobre los mismos para generar una mayor autonomía?**

**En los últimos años a las posibilidades de mejora de las gestiones locales (más cercanas a la población) generan la posibilidad de un gobierno auditable y ampliamente participativo... ¿Cuáles son las demandas que ello generaría en la organización política?**

**¿Qué condiciones son necesarias para la implementación abierta de presupuestos participativos en comunas y municipios?**

**Respecto a cuándo se producen los procesos de renovación y/o puesta en valor de los cascos antiguos y/o áreas con valor patrimonial...**

**¿qué instrumentos de política pública deberían llevarse a cabo para evitar desalojos y desplazamientos por medio del mercado? ¿Cómo se deben proteger niños y mujeres de los desalojos? ¿Cómo proteger o compensar (si en algún caso cabe) la pérdida de las oportunidades de la centralidad? ¿Cómo se puede regularizar la tenencia para evitarlos?**

**Así como cuando sus habitantes sufren los efectos de la boutiquización y/o gentrificación en medio de la irregularidad de la tenencia: ¿cómo se pueden generar/sostener la economía de las familias? ¿Cómo reasegurar en caso de desalojos inevitables (por estado edilicio u otras causas insalvables) que la relocalización tenga lugar en la misma área o con atributos de centralidad equivalentes?**

## ALGUNAS NOTAS SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS (POR PAISES)

### 4.

#### Las políticas inscriptas en el neo-desarrollismo

Algunos países de la región –como Brasil y Argentina- se han alejado o no han seguido estrictamente las políticas neoliberales que, desde los '90, imponían los organismos internacionales de crédito (y obviamente el propio mercado) las cuales promovían el paralelo **“facilitación-focalización”** del mercado de la vivienda. Es decir **“facilitación”** (con las empresas proponiendo productos habitacionales con créditos hipotecarios blandos) y **“focalización”** (con la inversión del Estado centrada en la urbanización de asentamientos, que proclamaba el engañoso propósito de *“reducción de la pobreza”*).

Así se desarrollaron en América Latina ejemplos como el caso de la política habitacional chilena -que fue promovida por los bancos y organismos multilaterales de desarrollo- como modelo a seguir para el resto de la región. Son bien conocidas las críticas formuladas a esta política -cuya ecuación financiera pudo haber sido eficiente y accesible para una buena parte de la población- pero no ha funcionado a causa de la mala calidad de la vivienda y los entornos urbanos que producían. Lo cual, fue consecuencia de la libertad de oferta de las empresas, quienes tendieron a proponer viviendas de calidad cada vez más deficiente en suelo muy mal localizado y en disposiciones espaciales que no consolidaban un espacio público con atributos de urbanidad aceptables. Es decir, se generaba “un amontonamiento de viviendas” con un espacio público de muy mala calidad urbanística. Ello generó enormes problemas sociales y urbanos dadas las malas condiciones de habitabilidad y calidad de los productos (cuartos pequeños, lotes reducidos, materiales deficientes y monotonía urbanística por repetición de casas sin fin). Un académico chileno definió la ciudad que la política produce como: *“la precariópolis”* por el modo en que cada empresa propuso tipologías urbanísticas que atentaron contra la posibilidad de construcción de una ciudad equitativa, habitable y justa, confirmando una rotunda inviabilidad de estas políticas.

Tal fue la magnitud de este problema de calidad y disposición urbana que, en el caso de Chile, demandó luego una sucesión de programas (llamados de “Regeneración de Barrios”) que intentaron reinvertir en dichos conjuntos de vivienda para mejorar su deficiente calidad urbana. El modelo chileno de incentivo al mercado para la provisión de vivienda (social) fue luego adoptado por otros países de la región. Donde el caso más extremo es sin duda México, donde los desarrolladores produjeron mega barrios mono-funcionales en una escala nunca antes vista, con tremendas consecuencias sociales y funcionales que interpelan duramente el derecho a la ciudad.

El ejemplo chileno de financiarización de la vivienda (para hogares de ingresos medios y medios bajos), basados en la expansión del mercado de hipotecas se ha reproducido con una escala mucho mayor en el caso de México. Donde desde los inicios de los años 2.000 se generaría un boom de construcción de viviendas en las tierras ejidales de la periferia urbana, que antes estaban protegidas (es decir eran “...inembargables, imprescriptibles e inalienables...”) donde agentes privados que

conforman grupos oligopólicos, se abocaron a la construcción masiva de viviendas de bajo costo, generando mega barrios mono-función en las periferias urbanas. Esta construcción masiva de viviendas se promocionó mediante la asociación público-privado, donde participan importantes grupos inmobiliarios, generando en urbanizaciones de grandes extensiones de terreno, llamadas unidades o conjuntos habitacionales. Estos proyectos masivos de vivienda se construyeron en fraccionamientos regidos por una serie de “normas urbanísticas mínimas” estando poco articuladas con el conjunto del ejido urbano circundante. La posición reduccionista expresada en estas normas, en todo caso, trasciende en la calidad de lo que se está construyendo, tanto de la vivienda como la del conjunto o unidad habitacional y, por lo tanto, de ciudad.

## El Neodesarrollismo

Pero, en estos mismos años del nuevo siglo, hubo otros países, con gobiernos progresistas que se plantearon desarrollar políticas sociales más inclusivas, donde la vivienda pública tuvo un lugar importante. Así se desarrollaron políticas de vivienda que principalmente encarnaron una suerte de regreso a un tipo de políticas públicas volviendo a formas desarrollista más clásicas. Pues, tienen eje en un Estado que promueve el desarrollo económico (con base en la generación de empleo formal) y que, por lo general, ha estado acompañada por una política social más comprehensiva y garante de derechos civiles y sociales (en educación, salud, familia, niñez, alimentación, etc.). Con notables ejemplos de políticas y programas que brindan amplias coberturas sociales -en algunos casos universales- que se han venido ejecutando mediante mecanismos que implican una progresiva redistribución de ingresos, mediante programas como “*Bolsa Familia*” en Brasil, o “*Asignación Universal por Hijo*” en Argentina.

Las políticas de vivienda -que se asocian con objetivos de impulso a la industria y el trabajo- han centrado el foco en la construcción de viviendas públicas en gran escala, enmarcadas en la gran obra pública del Estado. En términos urbanísticos significa un cuantioso agregado de nuevas viviendas en las ciudades, lo cual provoca que -a partir de la gran demanda de suelo- que las llamadas “*soluciones habitacionales*” se alejen cada vez más de los centros, generando una enorme extensión de la mancha urbana, que paradójicamente encarecen los gastos y penurias de los hogares a causa de la debilitación de las centralidades y las crecientes demandas de movilidad y transporte. Estas estrategias no solo aumento de valor del suelo urbano, sino que además al producir una extensión mucho mayor del ejido urbano de las ciudades, se tienen consecuencias sociales y ambientales, por el aumento de costos de tiempos y económicos por traslados, que afectan la calidad de vida en general para los sectores más jóvenes, parejas en edad reproductiva, y en particular las mujeres.

Los apuros en ejecutar viviendas bajo esta forma, también -como ocurrió en el caso del Programa “*Minha casa minha vida*” (de Brasil, ejecutado entre 2007 y 2010) o de los “**Programas Federales de Construcción de Viviendas**” (de Argentina) ejecutados entre 2005 y 2015- generaron una “escasez” de suelo público, por lo que en el apuro por ejecutar presupuestos se ha “invitado” a que sean las empresas las que provean el suelo. Lo cual ha fomentado un enorme proceso especulativo que aumenta aún más “la escasez” y en consecuencia el precio del suelo. Así también la política pública produce ciudades mucho más caras para los pobladores. Pues, la extensión mayor del ejido urbano de las ciudades, genera consecuencias ambientales, por los mayores tiempos y costos de económicos de los traslados, que afectan la calidad de vida en general, siendo especialmente una situación compleja para los sectores más jóvenes, parejas en edad reproductiva, y afectando en forma particular a las mujeres.

En el caso de Brasil, el **Programa Minha Casa Minha Vida** fue acompañado también por medidas legislativas que incluyen un procedimiento más dinámico para la regularización dominial. Como resultado de ese programa, que privilegió la construcción de la vivienda “llave en mano”, por grandes empresas, fueron identificadas una serie de debilidades por no haber logrado promover la inclusión social y territorial de amplios sectores de la población a las ciudades, más bien generando complejos habitacionales en áreas desconectadas e aisladas en la mayoría de los casos, lo que se deriva del propio modelo que dio un lugar excesivamente importante a los empresarios de la construcción (como “promotores del desarrollo”). Por otro lado, es posible cuestionar su real impacto en la reducción de la informalidad urbana (déficit cualitativo), que es la principal cuestión habitacional en el país, aún pendiente de respuesta.

No deja de ser paradójico que ambas vías políticas -neoliberalismo y neodesarrollismo- confluyan en una construcción de ciudad muy similar.

**Cabe preguntarse entonces:**

***¿Cómo las políticas urbanas y habitacionales neo-desarrollistas han venido funcionando en términos socio-territoriales? Y... ¿Cómo han incidido sus acciones en el espacio urbano? O... si realmente ¿Son políticas que han influido en una mejor accesibilidad y distribución del espacio urbano? O, no alcanzan a tanto... por lo que no dejan de ser aún muy limitadas...***

**De qué manera en particular afectan a grupos de población, como son los cohortes según ingresos y según sexo y número de hijos. Edad de los/las hijos/as.**

Por ejemplo, en el caso de Brasil existió un gran avance que partió de la inclusión en la Constitución de 1988 de un capítulo de política urbana, el cual dio pie en 2001, a la sanción de la Ley 10.257 (denominada “Estatuto de la Ciudad”) para más tarde permitir la creación del Ministerio y el **Consejo Nacional de las ciudades**. Pero estos logros en años recientes se estancaron o modificaron por cambios políticos que debilitaron el peso y/o direccionaron de otro modo el sentido de la política urbana con programas que derivaron a las empresas la gestión del suelo. A lo que se sumaron concesiones pro mercado que fueron complementadas con el desarrollo de un urbanismo realizado “a golpe de eventos” (como en el caso de los mega-eventos deportivos de Rio) que además ejecutó el polémico proceso de “*pacificación*” de las favelas, que vulneró derechos socio-espaciales de la población influyendo en la vigencia del derecho a la ciudad.

Esta experiencia de Brasil en el periodo reciente, que estuvo enmarcada por un énfasis en políticas desarrollistas con una mayor presencia del Estado, si bien lo que ha resultado en una significativa reducción de la pobreza y mayor inclusión socioeconómica, no se ha logrado revertir los patrones de desigualdad estructural en el país, que tienen una impronta territorial agudizada. Sin embargo, es importante destacar que Brasil logro desde la segunda gestión de Lula en adelante sacar casi 40 millones de brasileros/as de la pobreza. Estas personas se han sumado al mercado de consumo contribuyendo en la dinamización de la economía. Es notable que, si bien se redujo el índice de Gini en Brasil, o sea la distancia entre pobreza y riqueza (CEPAL 2012) creció la *feminización* de la pobreza. Este no es un dato menor. Más aun cuando esas mujeres pobres del Brasil tienen más del doble de hijos que las mujeres de altos ingresos y educación.

En ese contexto, movimientos sociales vinculados a la defensa del derecho a la ciudad se integraron a esa propuesta, por medio del *Programa Minha Casa Minha Vida Entidades*, de forma a liderar procesos de construcción del hábitat más inclusivos y protagonizados por los beneficiarios. A par de ello, se fortalecieron experiencias innovadoras como la recuperación de predios abandonados en áreas centrales, a partir de su ocupación y fuerte movilización de los movimientos sociales.

Por otro lado, en el eje institucional, la creación del Ministerio de las Ciudades y la formación de un Consejo Nacional de las Ciudades, entre otros, ha permitido la consolidación de un marco para la participación popular y el fortalecimiento de la gestión local a partir de los instrumentos previstos en el Estatuto de la Ciudad.

Cabe recordar el cuño progresista que tiene el Estatuto de la Ciudad, el cual, partiendo de un principio de gestión democrática y participativa de las ciudades, y del principio de la función social de la propiedad urbana desarrolla un marco de política urbana, que apuntala fuertemente la construcción ciudades más justas. Esta ley tiene instrumentos jurídicos reconocidos para la promoción, especialmente por parte de los municipios, de programas de regularización de terrenos de los asentamientos informales. Por ejemplo, se puso un énfasis especial en la demarcación de las zonas especiales de interés social (ZEIS). Lo cual es esencial integración urbana de los asentamientos informales, al aprobarse diversos dispositivos importantes para garantizar el registro de tales áreas informales en las oficinas de registro inmobiliario, que en muchos casos han supuesto serios obstáculos para las políticas de regularización.

Sin embargo, ese panorama fue modificado a partir de la decisión estatal de privilegiar la construcción de viviendas como motor de la economía, así como ejecutar grandes proyectos de desarrollo urbano a raíz del Mundial de fútbol de 2014 y las Olimpiadas de 2016, prácticamente desconociendo mecanismos de toma de decisiones más participativas (como las del Estatuto de la Ciudad). En ese sentido es legítimo cuestionar hasta qué punto esa importante experiencia de participación popular, concebida de manera institucionalizada y legalmente vinculante, se ha modificado de forma a generar simples esferas para el “participativismo”. En ese proceso, las obras y de los mega eventos han resultado en fuertes cambios en la configuración de las ciudades y han tenido como principal resultado el desplazamiento y desalojo forzoso de población de asentamientos precarios, incluso con la incidencia de la violencia institucional en varios casos.<sup>6</sup> Ese contexto permite preguntarse hasta qué punto los avances legales e institucionales recientes en el país han sido efectivos a la hora de salvaguardar el derecho al hábitat de los sectores más vulnerables.

---

<sup>6</sup> El Comité Popular da Copa y de las Olimpiadas de Rio de Janeiro estimó que en 2014, solamente en la ciudad de Rio de Janeiro, 4.772 familias sufrieron desalojos, de las cuales 3.507 familias em situaciones relacionadas a obras y proyectos vinculados a los megaeventos deportivos, mientras otras 4.916 familias estaban bajo amenaza de remoción (Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro, *Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro*, junho de 2014). Uno de los casos más emblemático y conflictivo, debido a la brutalidad y represión policial aplicadas al desalojo, ocurrió en 2012 en la Comunidad Pinheirinho, en San José dos Campos, Sao Paulo. La acción policial ha resultado en el desalojo masivo de 8 mil personas y diversos heridos, dentro de una intrincada disputa judicial que no pudo resolver el conflicto en un marco de respeto a los derechos humanos (Konzen, L. Conflictos urbanos y activismo judicial en Brasil: el caso Pinheirinho. En: Azuela, A. y Cancino, M.A., *Jueces y Conflictos Urbanos en América Latina*. México, 2014.

Dentro de las tendencias del neodesarrollismo, en el caso de Argentina los avances en regulación urbanística son apenas iniciales y las políticas positivas en términos económicos y sociales –donde se destaca una fuerte inversión pública en viviendas- chocan a diario con la “escasez de suelo”.

**Cabe preguntarse...**

**¿Cómo poder contrarrestar que un urbanismo que se ejecuta “a golpe de eventos” sea capaz de arrasar con derechos socio-espaciales que las leyes protegían? (como en Brasil)**

**¿Cómo proteger a los pobladores más pobres de las consecuencias de las valorizaciones extraordinarias del suelo que inevitablemente vulnerarán sus derechos? A partir de lo cual...  
¿Cómo evitar desalojos y/o pérdida de atributos urbanos donde antes habitaban?**

**¿Qué implicancias tiene esto en la dimensión de género?**

**5.**

### **La continuidad de las políticas del neoliberalismo**

Algunos de los países que han seguido los lineamientos del neoliberalismo en ciertos aspectos de la planificación urbana y en materia de políticas públicas de vivienda (como el caso de Chile), u otros que venían de una trayectoria diferente (en materia de derechos y organización del Estado) como México, han desarrollado no obstante políticas urbanas y habitacionales donde se aplicaron los formatos de “*financiamiento de la demanda*” (mediante esquemas de expansión y globalización de activos financieros). Esto opera sobre los mercados locales de hipotecas, en articulación con los esquemas conocidos de liberalización de la oferta de las empresas (y sus productos) en contextos de un gran impacto en los precios del suelo, particularmente en las periferias.

Estos desarrollos, que pueden funcionar aceptablemente en tanto permiten a las familias acceder a una vivienda nueva, tiene la particularidad, que ella es posible de costear en los grandes conjuntos residenciales creados por desarrolladores. Los cuales se ubican en periferias metropolitanas, organizados en monótonos barrios mono-función, y que se caracterizan por atributos de urbanidad muy difusos. Estos barrios extienden extremadamente una urbanización de baja densidad, dificultando el desarrollo de transporte público masivo, generando una socialización muy débil.

**Son casos donde cabe preguntarse también:**

**¿Cómo la continuidad de las políticas neo-liberales ha impactado en términos territoriales (en sus dimensiones sociales y ambientales)?** Siendo conocido que –en estos dos países- la política habitacional que promueve una facilitación del mercado habitacional, reproduce hasta el infinito desarrollos habitacionales con una bajísima calidad urbana. Donde las desventajas de localización y extrema demanda en la movilidad, operan restringiendo derechos y sobre el espacio urbano y

generando enormes costos (económicos y temporales) respecto a la movilidad. **Entonces ¿cómo es que inciden estas acciones en el espacio urbano? ¿Son políticas que han influido en una mejor accesibilidad y distribución del espacio urbano?** Y por lo tanto... **¿han mejorado y/o influido en la vigencia del derecho a la ciudad? ¿Será que construyen una urbanidad difusa, discontinua, y sumamente débil?**

Además **¿han considerado estas políticas el creciente número de mujeres a cargo y responsables únicas de sus hogares y de la infancia?** (basta con ver los datos censales de México para comprobar la composición de los hogares).

**¿Toman en cuenta, lo que los estudios sociales censales sobre los estudios del uso del tiempo en varones y mujeres, desarrollados por INEGI que dan cuenta de la sobrecarga de horas laborales no pagas que tienen las mujeres para sostener las unidades domesticas en condiciones de mayor pobreza? Así como las implicancias que el uso del tiempo tiene en la accesibilidad a la vivienda, los bienes urbanos, el trabajo, entre otros..?. Accesibilidad, movilidad, tiempos, son vectores centrales para la calidad de vida urbana que inciden particularmente en la cotidianidad de las mujeres, y que se contraponen al modelo de ciudad extensa con carencia de servicios y equipamiento en las periferias de difícil acceso...**

En el caso de **Perú**, se desarrolló un programa de formalización de la propiedad (informal) alcanzó a más de un millón de lotes. Se desarrolló un programa de **Registro Predial Urbano**, que cuenta desde 1998 con el apoyo financiero y técnico del Banco Mundial para llevar a cabo la implementación del **Plan Nacional de Formalización**. Se trata de un proyecto administrado por la COFOPRI, como entidad ejecutora y el Registro Predial (RPU) como organismo co-ejecutor. El diseño del Proyecto determina una serie de actividades para alcanzar. El programa se propone una reforma del mercado inmobiliario urbano (marco legal, promoción de la inversión, monitoreo socio-económico). La Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), corresponde a un organismo público descentralizado del Ministerio de Justicia del Perú con funciones de Secretaría Técnica de las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal, para la realización de saneamiento físico y legal de predios urbanos a nivel nacional.

La creación y fortalecimiento de entidades autónomas como la COFOPRI y el Registro Predial Urbano (con el fortalecimiento de la administración del RPU y de la administración del COFOPRI y su expansión a nivel nacional, desarrollo institucional COFOPRI y RPU, desarrollo de recursos humanos, manejo del proyecto) se ha realizado una Titulación Masiva, que ha realizado una rápida conversión de la propiedad urbana informal en propiedad formal segura (recolección y análisis de la información relacionada con la propiedad, implementación del Plan de Formalización Nacional)

Hay países con una larga tradición política neoliberal como **Chile**. En la fase pos-dictatorial este país ha desarrollado una política habitacional de construcción de viviendas relativamente sostenida y que es muy importante en términos cuantitativos. Política considerada exitosa y como modelo a seguir por los organismos y agencias internacionales, y altamente ponderada desde el neoliberalismo económico por la expansión del mercado de hipotecas.

Pero, sin embargo, esta masiva construcción de viviendas sociales ha estado escondiendo una realidad que ha estallado en la última década provocando una crisis del sistema. Por una parte por si condición material, debido a la mala calidad de la vivienda, sus estrechas dimensiones y su rápida

obsolescencia funcional, y por otra parte en la dimensión social, pues ella acentúa los problemas de convivencia, inseguridad y malestar de sus habitantes con el entorno.

Justamente, la crisis del éxito de esta política habitacional reside en su diseño *“facilitador del mercado”* ha arrojado un espacio urbano de pésima calidad. En este sentido es de interés citar los estudios desarrollados por Ana Sugranyes y Alfredo Rodríguez *“Los con techo”* en el cual se denuncian baja condición urbana de los conjuntos habitacionales, escaso espacio público, casi nulos servicios. Ya en 1968 Jane Jacobs hablaba de la importancia de los servicios de proximidad, y del valor del desarrollo urbano para la calidad de vida, en particular de las mujeres, batalla que enarboló en NY y que alguna enseñanza habrá dejado dada el nivel desarrollado de aprovechamiento y generación de espacios públicos en los intersticios urbanos.

En Chile, la liberalización del mercado de suelo que se realiza desde 1979, significa el inicio de las políticas de desregulación del mercado con el argumento que *“la escasez de la tierra era un producto artificial generado por la excesiva regulación”*, por lo que para poder viabilizarlo se propuso una virtual eliminación de los límites de crecimiento urbano. Lo cual se hizo, por una parte, con el propósito de delegar el liderazgo en el desarrollo urbano y uso de la tierra a las fuerzas del mercado con el *“fin de reducir los precios del suelo”*.

La ingeniería financiera manda en esta política habitacional –siguiendo la línea de *“financiamiento de la demanda”* (en lugar del *“financiamiento de la oferta”* propio de los sistemas de provisión habitacional formando parte de la obra pública), establecerá un sistema de subsidios con el objetivo de reducir el déficit de vivienda. Este, que constituye el otro pilar de la política habitacional, funciona como un programa donde se canalizan los subsidios a las familias (mediante la asignación de cupones o vouchers por puntajes, basada en los ingresos familiares, estructura familiar, capacidad de ahorro demostrada, y condición de vivienda actual) para que puedan costear una vivienda hecha por el sector privado en emprendimientos inmobiliarios que entonces se ofertan a los compradores.

El *“modelo habitacional chileno”* entonces ha promovido una maquinaria constructora (y por ende especulativa) por parte de las empresas, llegando al record donde Chile es el único país de América Latina donde, desde 1992, el incremento de viviendas nuevas ha sido más acelerado que la formación de nuevos hogares y una impactante extensión de la mancha urbana. Lo que suma enormes costos -a los propios habitantes y a la ciudad en general- como producto del incremento de una mancha urbana de muy baja densidad. Esto, que ha generado el espejismo de una sustantiva disminución del déficit habitacional, se manifiesta con la consecuente *“crisis de la precariedad del parque habitacional”* de años recientes producida como resultado de un espacio urbano de pésima calidad generada por las descuidadas conveniencias de las empresas respecto al espacio público y las condiciones de urbanidad.

Este sistema con rémoras autoritarias y prácticas liberales, configura la ciudad desigual complementándola con el desalojo compulsivo de los asentamientos pobres en las áreas urbanas de altos ingresos, y otras políticas agresivas y segregacionistas, avasallando los legítimos derechos de los habitantes más pobres. Las denominaciones en trabajos críticos de este proceso hechos por investigadores chilenos, son por demás elocuentes respecto a la ciudad que se produce: Unos (como Rodrigo Hidalgo) la denominan *“Precariópolis”* y otros (como Ana Sugranyes y Alfredo Rodríguez) hablan de *“el problema de vivienda de los con techo”*.

En Chile, actualmente se ha enviado al Parlamento un Proyecto de Ley sobre *“Transparencia del Mercado del Suelo e Incrementos de Valor por Ampliaciones de Límite Urbano”*. El proyecto se suma a

otros dos (fortalecimiento de la Dirección del Servicio Civil y nuevas exigencias de transparencia y reforzamiento de responsabilidades de los agentes de los mercados) que forman parte de la Agenda de Transparencia y Probidad del Gobierno actual. Quien explicó que con este proyecto *“buscamos aumentar la participación ciudadana en los procesos de cambio en la planificación urbana, mejorar la equidad del impuesto territorial y que el Estado, en beneficio de toda la ciudadanía, obtenga una mayor parte del incremento de valor asociado a la ampliación del límite urbano”*.

En el caso de México, siguiendo el mismo patrón de Chile, se ha desarrollado una política habitacional que otorga una amplia participación al sector privado. En el año 1992 se crea el *“Programa para el fomento y Desregulación de la Vivienda”*, siguiendo aquellos lineamientos del Banco Mundial. Marco de política que propiciaba la disminución del papel regulador del Estado en busca de la *“rentabilidad y eficacia”* con mayor desarrollo del sector privado. Se favorecerá desde 2001 la construcción masiva de viviendas, bajo una figura también creada para facilitar los proyectos por empresas, denominada *“Conjuntos Urbanos”* determinando una suerte de unidades de negocios (territoriales) para las empresas, lo cual propiciará enormes cifras de construcción de viviendas, y un enorme impacto en las tierras ejidales, un aumento de las dificultades de gestión y un gran impacto en la conurbación (como en la Región del Estado de México, por ejemplo).

Un comentario final cabe ser realizado sobre un informe que destaca que los préstamos para la vivienda se han alejado de los más pobres. El Banco Mundial, el principal prestamista para la mejora de condiciones de la vivienda, ha evolucionado para cubrir más completamente el sector privado, pero se alejó de la orientación a la pobreza que fue por muchos años el centro de atención. Una proporción mucho menor del Banco se ha ido a la vivienda de interés social (10% del total de préstamos de mediados de los 90, contra más del 90% de mediados de los 70 a mediados de los 80) y una proporción mucho menor se ha ido a los países de bajos ingresos (20% abajo del 40% de mediados de los 70 a mitad de los 80)."

## 6.

### Disparos avances en legislación urbanística y de vivienda en América Latina

Por una parte, hay países de la región como **Colombia** que tienen importantes avances en legislación urbanística –con las lógicas tensiones de la aplicación de restricciones y/o control y recobro de las valorizaciones extraordinarias (plusvalías urbanísticas) que se generan en el proceso de desarrollo urbano. Como antes mencionamos, en este país se aprobó y puso en vigencia la Ley 388 sancionada en 1997 -cuyo antecedente era la ley de Reforma urbana de 1989- que vienen construyendo un régimen jurídico-urbanístico de la propiedad, con interesantes avances a partir de la revisión del significado y alcance de la función social de la propiedad.

También en **Colombia** existen experiencias como las desarrolladas en Medellín, donde una Empresa (pública) de Desarrollo Urbano (EDU) creada en el año 1993, que funciona como una entidad descentralizada de la estructura del Municipio de Medellín, ha venido gestionando un conjunto de Proyectos Urbanos Estratégicos, definidos como prioritarios en el plan de desarrollo. Proyectos entre

los cuales se trabajó en mejoras en el espacio público (con una concepción de democratización del uso y acceso al espacio urbano y los equipamientos sociales públicos (como los ejemplos de creación de Parques Biblioteca, ascensores urbanos, los Colegios de Calidad, el Plan del Centro, el Plan del Poblado, los Proyectos del “Nuevo Norte”, entre otros.

Este ejemplo de Medellín, ha alcanzado una importante repercusión en la región y a nivel internacional. Su novedad la constituyen la integralidad de las acciones físicas donde se articulan programas de vivienda con intervenciones en espacio público, accesibilidad y mejora en el transporte e infraestructura sobre un sector en particular. Su principal mérito es el aumento del impacto de la intervención pública en el territorio, dada por un mayor nivel de coordinación y colaboración interinstitucional entre todos los actores. Lo cual no solo permite una mayor racionalización en el uso de los recursos públicos, sino avanzar en formas específicas de democratización del espacio público, y un más pleno ejercicio del derecho a la ciudad.

En ese mismo plano se puede colocar **Uruguay**, que tiene una ley de ordenamiento territorial (la Ley Nº 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible). Por otra parte, Uruguay mantiene en vigencia de la Ley nº 13.728 de 1968, que dio pie al desarrollo de una política habitacional, la cual ha tenido un importante desarrollo de las formas cooperativas de construcción y gestión de las viviendas, con experiencias de propiedad colectiva, ampliamente difundidas.

En el caso de **Argentina**, la situación urbana plantea una profunda contradicción, a partir del hecho que el país ha llevado a cabo importantes avances con el desarrollo de políticas públicas muy positivas en términos de redistribución de riqueza y garantía de derechos (asignación universal por hijo, protección de jubilados, matrimonios, etc.) más una fuerte inversión en educación y ciencia.

Contexto donde la fuerte inversión pública en ampliación de redes de infraestructuras urbanas y desarrollo de transporte público, más una cuantiosa construcción de viviendas públicas completamente subsidiadas (para los sectores de bajos ingresos) y de viviendas para las clases medias (recuperando el crédito hipotecario) también parcialmente subsidiado, que está repercutiendo en un fuerte aumento del precio del suelo.

Lo cual, paradójicamente incrementa las dificultades en el acceso al suelo urbano, profundizando las penurias habitacionales de las familias, en un contexto de políticas sociales positivas. Argentina no tiene aún una ley nacional de desarrollo urbano y de las 24 provincias sólo dos tienen una ley que regula el suelo.

Esta contradicción principal es el motivo de lucha del colectivo **Habitar Argentina**, que desde 2010 brega y trabaja la incidencia parlamentaria para generar una legislación más progresista. Lo que hace concitando un amplio conjunto de actores sociales, académicos, legisladores, y militantes barriales, para proponer Proponiendo legislación en materia de ordenamiento territorial, producción social del hábitat, alquiler social, regularización dominial, así como parámetros de desarrollo urbano en la reciente reforma del Código Civil.

**(Bolivia, Ecuador y Venezuela)** cuya situación merece ser analizada particularmente por sus reformas constitucionales que recuperan las formas culturales (y ancestrales) de relacionamiento territorial que, de hecho, operan formas de desmercantilización del suelo. También deben analizarse en este caso como formas, que pueden relacionarse con el funcionamiento de componentes de economía social (respecto de los derechos de usufructo, anticrético y otros). Lo que se conoce en estos países contiene ciertas contradicciones en materia de política de vivienda (pues se sigue una matriz

neoliberal e individualista, con procesos que incluso obstaculizan la creación, el financiamiento y/o el funcionamiento de las cooperativas!) existiendo dudas también y casi nulo (hasta donde sabemos) en el tema de la recuperación de plusvalías urbanas (la función social de la propiedad se entiende sobre todo como un atributo de la tierra rural y no tanto de la urbana!).

En el caso de **Ecuador**... ¿Cómo funcionan Las Unidades Socioeconómicas Populares en el campo de la construcción de espacio urbano y vivienda? que prevé la ley de economía popular y solidaria. ¿En ese caso que dimensión e impacto tiene en términos territoriales? Asimismo, ¿qué cambios en el marco legal y en las políticas urbanas se han registrado a partir del reconocimiento constitucional del derecho a la ciudad?