



Estrategias de acceso al hábitat, instrumentos de gestión urbana y gobiernos locales

*Strategies of Acces to Habitat, Urban Management
Intruments and Local Governments*

Javier Ignacio Yáñez¹

La intervención del Estado debe plasmar a través de sus medidas, el cambio de rumbo en la forma crecientemente desigual de acceso de la población al espacio urbano e incorporar a un mayor número de ciudadanos a los beneficios del desarrollo de las ciudades (Smolka y Furtado, 2014). En este sentido una agenda de planificación territorial exitosa en términos de gestión inclusiva debe combatir estos desequilibrios y asimetrías, incluyendo: “Liderazgo político, capacidad de articulación, eficiencia institucional y financiera local y, sobre todo, legitimación ante la comunidad del propósito de lograr una mayor equidad urbana” (Mac Donald, 2003:145). Los gobiernos locales han pasado de una cartera de competencias acotadas a una multiplicación y sofisticación de las incumbencias a partir de las demandas ciudadanas (Iturburu, 2013) y de los complejos problemas urbanos-regionales que deben atender (en dimensiones superpuestas a nivel económico-productivo, sociocultural, político institucional y ambiental), debiendo dar respuesta por su proximidad al ciudadano (Subirats, 2017).

Palabras clave: Planificación territorial; Gestión inclusiva; Estrategias de acceso al hábitat; Instrumentos de gestión urbana

¹ Universidad Nacional de Villa María, Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales.
Provincia de Córdoba República Argentina.
yajavier@hotmail.com.ar

The intervention of the State must take place across its measurements, the exchange of course in the form of unequal access of the population to the urban space and incorporating a major number of citizens with the benefits of the development of the cities (Smolka and Furtado, 2014). In this sense an diary of successful planning in terms of inclusive management, must fight these imbalances and asymmetries, including: "Political leadership, capacity of joint, institutional efficiency and local financial, and especially, legitimization before the community of the intention of achieving a major urban equity..." (Mac Donald, 2003: 145). The local governments have spent of a portfolio of competences annotated to a multiplication and sophistication of the demand from the civil demands (Iturburu, 2013) and the complex urban problems-regional that must attend (in dimensions superposed at economic-productive, sociocultural level, institutional and environmental politician) must give answer for its proximity to the citizen (Subirats, 2017).

Keywords: Territorial planning; Inclusive management; Habitat access strategies; Urban management instruments

INTRODUCCIÓN

LA COMPLEJIDAD DE LOS PROBLEMAS URBANOS

El presente artículo inédito es parte de la investigación para la Tesis de Maestría en Gobierno Local del autor, realizada en la Universidad Nacional de Quilmes (2017) y denominada: **“Estrategias de acceso al suelo de los sectores populares e instrumentos de gestión municipal de suelo en ciudades medianas y pequeñas”**. **Casos de estudio: Ciudad de Villa María, Bell Ville y Villa Nueva**, del sudeste de la Provincia de Córdoba, República Argentina (período 2010-2017). Directora: Dra. Daniela Gargantini y Co-director: Dr. Daniel Cravacuore.

Las nuevas formas de producción del hábitat urbano, han provocado en las ciudades un conjunto de externalidades negativas (Harvey, 2008; Svampa, 2008), como son la fragmentación y segregación socioespacial (profundizada por la dinámica del mercado inmobiliario), el uso y consumo creciente de suelo para inversión privada, como reserva patrimonial y refugio de ahorros familiares y empresariales, como expresión de especulación rentista de los propietarios de suelo (Reese, 2006). Las inversiones son direccionadas hacia sectores solventes con nuevos estándares de vida y alto consumo de suelo para usos residenciales, comerciales y de servicios (ampliando el déficit de localización de suelo para residencias), encareciendo el mismo y el costo de vida urbano, aumentando la congestión vehicular y los tiempos de los traslados (con mayores niveles de polución y del uso del vehículo particular), saturando las infraestructuras y redes y minimizando los espacios públicos de calidad (Harvey, 2008; Rodríguez y Di Virgilio, 2011; Habitar Argentina, 2015), como los resultados más sobresalientes en ciudades latinoamericanas y en Argentina en particular. Al comparar diferentes ciudades medianas y pequeñas (en el sistema urbano de la provincia de Córdoba), nos permitió comprobar cómo estos fenómenos que se manifiestan en las grandes ciudades y áreas metropolitanas se replican en ciudades de menor población (que son nodos regionales o microrregionales) y que no pueden escapar plenamente de estas dinámicas negativas en términos de sostenibilidad urbana.

METODOLOGÍA DE ABORDAJE

¿Cuáles son las metodologías para estudiar los fenómenos urbanos y la planificación territorial en ciudades medianas y pequeñas?, ¿Podemos avanzar en miradas alternativas y no convencionales para estudiar la dinámica urbana y las transformaciones territoriales?, ¿Cómo incorporamos conceptos del Derecho a la ciudad desde una mirada de gestión urbana inclusiva?

Definimos dos enfoques paralelos para observar que sucedía con la búsqueda de los **sectores populares de “lugares” para vivir** en la ciudad, considerando las estrategias que los mismos ponen en juego para alcanzar un terreno y/o una vivienda y por otro lado, cuales son los instrumentos de gestión de suelo y vivienda que implementan los gobiernos locales, alentando o limitando las posibilidad de acceso inclusivo. El uso de diferentes metodologías de abordaje cuali-cuantitativas nos permitió el análisis del déficit habitacional cualitativo y cuantitativo, como también la detección de las zonas de vulnerabilidad habitacional de cada ciudad. Se avanzó con una base combinada entre el sistema cartográfico local (con imágenes satelitales, vectoriales de áreas, zonas, ejes, complementadas con imágenes aéreas y peatonales), caracterizando así los procesos de crecimiento urbano y evolución de cada localidad.

ESTRATEGIAS DE ACCESO

Para caracterizar las estrategias de acceso al hábitat, se definieron categorías desarrolladas bajo el marco teórico (Latinoamericano y de Argentina), complementadas por la adaptación propia a los cuestionarios de Rodríguez, et al (2004) “Indicadores de resultados e impactos. Metodología de Aplicación en Proyectos Participativos de Hábitat Popular. Coalición Internacional del Hábitat” y a definiciones consensuadas con el equipo técnico del Área Vivienda de Caritas, Diócesis de Villa María. El cuestionario fue co-construido readaptándolo y reestructurándolo en cuanto a sus apartados y estructura, selección de preguntas, análisis de fiabilidad y validez del mismo, a partir de diferentes reuniones realizadas en julio de 2016, con el equipo técnico del Área Vivienda de Caritas, Diócesis de Villa María, que cuenta con gran experiencia en la región de estudio (con más de 1.000 viviendas ejecutadas, participando de los encuentros: David Ruíz, Alejandro Prato, Fernanda Soriano, Lucas Giusti y Alicia Oliva). Se diseñó un instrumento de recolección de datos colectivo (entrevistas semi-estructuradas) que captara las particularidades de los procesos de acceso, indagando y reconstituyendo los modos en que los individuos, su entorno cercano y colectividad, avanzan en sus trayectorias vitales (canales y estrategias de acceso, recursos, tipo de acceso y tenencia del suelo). Las entrevistas se estructuran bajo cuatro aspectos: psicosocial; economía familiar frente al hábitat; acceso al suelo y la vivienda y déficit habitacional. Para definir los sectores de análisis, se consideraron algunas pautas orientadoras de estudios de caso sobre conflictos urbanos (Gargantini, et al, 2016) y prácticas normativas en los procesos de producción del hábitat (Canestraro, 2012).

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN URBANA

Para sistematizar y analizar las capacidades de los Instrumentos de Gestión Urbana locales, en términos de distribución equitativa, asequibilidad e integralidad para lograr el acceso de los sectores populares, se clasificaron según Catenazzi y Reese (2011) y Lungo y Rolnik (1998), tres tipos de instrumentos: Instrumentos de planificación (Planes estratégicos, integrales o sectoriales), los Instrumentos de regulación (Instrumentos normativos de fraccionamiento y urbanización; Instrumentos procedimentales; Instrumentos de financiamiento; Instrumentos de redistribución de costos y beneficios de la urbanización e Instrumentos de participación ciudadana) y Acciones directas en la urbanización. Se rastreó información y recabaron datos por medio de entrevistas semiestructuradas a las autoridades y/o personal técnico de máximo rango de las áreas de desarrollo urbano, planeamiento, vivienda y obras privadas de cada municipio.

PAUTAS SUPERADORAS PARA UNA GESTIÓN INCLUSIVA

Para ratificar, promocionar y aprovechar las potencialidades/contribuciones y reducir y acotar las limitaciones/obstaculizaciones en las tres ciudades analizadas (Ciudad de Villa María, Bell Ville y Villa Nueva), se definen pautas superadoras para los instrumentos de gestión municipal de suelo, a fin de facilitar el acceso de los sectores populares bajo una gestión inclusiva:

Ponderar los vínculos íntimos-cercanos de familiares, amigos o conocidos, reconocidos como valiosos por las personas, que se incorporen en posibles relocalizaciones o nuevos planes de suelo y vivienda (según surgen de los condicionantes de las estrategias de los sectores populares, en el marco del Aspecto Psicosocial).

Incorporar sistemáticamente, procesos individuales de autoconstrucción o autogestión asistida del hábitat y algunos procesos de autogestión del hábitat colectivo, por ser

capacidades demostradas (según surgen de las aproximaciones y concreciones de las estrategias de los sectores populares, en el marco del Aspecto Acceso al suelo y la vivienda), donde el Estado entrega fondos a la población organizada, ampliando el stock de instrumentos para ser captados de manera combinada y progresiva por los sectores populares, acompañando las capacidades detectadas en ciertos barrios (entre el 75-79% autoconstruyen en Villa María y Bell Ville) y otorgando respuesta en favor del déficit de hacinamiento por cuarto con ampliaciones.

Se deberían respetar las siguientes condiciones que garanticen su efectividad, en términos de avance progresivo en el carácter individual hacia el carácter colectivo, de niveles de confianza local alcanzados, de asistencia/apoyo y de estructura de seguimiento y evaluación:

i) Avanzar de manera progresiva desde propuestas individuales hacia propuestas colectivas del hábitat, partiendo desde los espacios donde se detectan redes de apoyo, cooperación y solidaridad en funcionamiento (económico, técnico o materiales), hacia procesos de autoproducción del hábitat (donde se nuclean vecinos, grupos solicitantes de tierra, colectivos organizados como cooperativas, asociaciones de vivienda y otros) y por último, hacia procesos de autogestión del hábitat más complejos donde el Estado entrega fondos a la población organizada (según se manifiestan en la concreción de las estrategias de los sectores populares, en el marco del Aspecto Acceso al suelo y la vivienda.);

ii) Ganar confianza en redes más amplias de carácter público o de organizaciones de la sociedad civil, a partir de materializar propuestas en los barrios;

iii) Asistir institucional, técnica y financieramente a los procesos de autoconstrucción y autogestión del hábitat, desde la oferta de suelo a la concreción de la vivienda. Capacitar a los equipos municipales y a las instituciones abocadas a la temática de suelo y vivienda (organismos públicos, ONG, organizaciones de base, cooperativas), compuestos por **facilitadores, capacitadores y “hacedores/conocedores” del oficio (equipos interdisciplinarios con saberes locales)**;

iv) Acrecentar las modalidades dirigidas o mixtas de autoconstrucción asistida, que permitan reducir costos de materiales (por volúmenes de compra mayores), financiar materiales y equipos (sin costos de beneficio empresario), aprovechar procesos más integrales y enfocados en las prioridades reales de los sectores populares (ambientes de la vivienda, grupo y condiciones familiares, requerimientos sociales y culturales).

Plantear un marco general y estructurador, como es un Plan Urbano - Ambiental, para los Instrumentos de gestión municipal de suelo (según surgen de las normativas inexistentes de Planes Estratégicos o Urbano-Ambientales, que determinen acciones urbanas concretas), con programas y regulaciones que diagnostiquen y ejecuten acciones para revertir y contener los procesos urbano-habitacionales negativos, a partir de las siguientes definiciones:

i) Generar procesos de renovación y consolidación en zonas peri centrales, aumentando **las densidades poblacionales desde la “necesidad” y mejorando las condiciones urbanas;**

ii) Proponer procesos de regulación, que limiten el crecimiento de expansiones fragmentadas excesivas y el desperdicio de suelo (especialmente de loteos privados y en menor medida loteos públicos o de asociaciones/cooperativas), ampliando las posibilidades de éstos últimos y manteniendo cierto nivel de equidad de oferta de loteos para distintos niveles socioeconómicos (la ciudad de Villa María se encuentra mejor posicionada en este sentido);

iii) Movilizar suelo vacante/expectante hacia usos necesarios (como la vivienda social), a partir de acuerdos o convenios amplios abalados por Ordenanza Municipal (que pueden iniciar

con una Mesa de diálogo de la problemática, para lograr un acuerdo que otorgue actividad a estas zonas ociosas), articulando la mirada pública - privada - sociedad civil;

iv) Incorporar relevamientos-diagnósticos locales y evaluación de instrumentos de gestión de suelo y vivienda, considerando los aspectos psicosociales y de acceso al suelo y la vivienda en toda la ciudad, además de los instrumentos puestos en marcha.

Para el caso de Villa Nueva, se debería definir como primer paso una normativa urbana actualizada, con variables en favor de los sectores populares, limitando el canal de excepción del Ejecutivo Municipal (según surgen de las Regulaciones cuantitativas con estándares de fraccionamiento y urbanización).

Ampliar el “stock de oportunidades” en la gestión de zonas empobrecidas, para mejorar los niveles de equidad en favor de los sectores populares (según surgen de los Instrumentos Financieros y de Redistribución de costos beneficios de la urbanización y de las Acciones directas en la urbanización), a partir de programas de acceso y acciones directas en la urbanización, con las siguientes características:

i) Mayor producción de loteos del Estado y de carácter Cooperativo-asociativo, frente a loteos privados (abiertos y cerrados);

ii) Generar Programas de acceso al suelo y la vivienda de alta performance en términos de sub-instrumentos (evaluando funcionamiento y limitaciones de los mismos), articulación municipal/institucional considerando las políticas urbano-habitacionales como políticas sociales (tanto intra-municipal como intra-institucional) y adquisición y disposición temprana de suelo para sectores populares (definida por metas de loteos incorporados al año, loteos con servicios al año y lotes regularizados entregados a personas);

iii) Generar diferentes acciones directas en la urbanización, donde se pondere: volumen de intervenciones propuestas; continuidad de los programas/proyectos (procesos a corto, mediano y largo plazo); fuentes de financiamiento variadas (tradicional y no tradicional, de niveles municipales, provinciales y nacionales) y distribución geográfica en la ciudad, tanto en zonas periféricas, como peri centrales y cercanas a zonas de vulnerabilidad habitacional para evitar procesos de hacinamiento por hogar, en enclaves pobres (Modalidad ratificada en los enclaves de pobreza de Córdoba, detectados por TECHO 2011 y en las encuestas realizadas en las zonas vulnerables de las tres ciudades en 2016-2017);

iv) Asegurar un sistema de apoyo integral, que incorpore gratuidad y celeridad de trámites a la producción social del hábitat (según se desprende de las limitaciones de las regulaciones procedimentales de visados y trámites); que genere asistencia técnica-legal permanente; que habilite acuerdos para ejecución parcial y progresiva de infraestructura y acelere los plazos en situaciones de vulnerabilidad constatada en los registros de demanda.

Un “stock” eficiente para la gestión de zonas empobrecidas, debería:

Rescatar propuestas para reducir el déficit de hacinamiento por hogar en clave combinada, como son: viviendas llave en mano y autoconstrucción/autogestión asistida en lotes servidos; supervisión técnica y financiera de proyectos sociales colectivos; propuestas progresivas y participativas cercanas a redes del círculo cercano; realización de subdivisión simple para vivienda social; alternativas de vivienda colectiva social en condiciones edilicias y de salubridad (evaluando mayores densidades poblacionales, un mejor aprovechamiento del suelo y un “acercamiento” de los sectores populares al área central o peri central urbana).

Rescatar propuestas para reducir el déficit de hacinamiento por cuarto en clave combinada, como son: la entrega de materiales fiscalizando su utilización en ampliaciones (independientemente de a la seguridad jurídica del inmueble); el avance progresivo/participativo en la construcción; la regularización de suelo en zonas consolidadas y no consolidadas, priorizando ampliaciones de vivienda de locales necesarios y costosos

(dormitorios, cocinas y baños), frente a las mejoras y reparaciones, que suponen menor inversión y que aunque son ponderadas positivamente por los sectores populares, no revierten el déficit cualitativo de hacinamiento por cuarto, en niveles críticos y el más significativo (según las estrategias de los sectores populares, en el marco del Aspecto Empleo, ingreso y economía familiar frente al hábitat y Aspecto Acceso al suelo y la vivienda).

Se podrían canalizar propuestas de autoconstrucción y autogestión asistida, que permitan ampliar comodidades en mono-ambientes y viviendas mínimas, además de posibles reparaciones y mejoras (por falta de criterio técnico y mantenimiento).

Evaluar iniciativas novedosas en términos de procesos redistributivos, como la captura de plusvalías urbanas a partir de nuevas zonificaciones, donde las obras de infraestructuras, equipamientos y espacios públicos puedan captar contribuciones especiales, a ser redistribuidas posteriormente hacia los sectores populares y áreas degradadas/deterioradas de la ciudad. Los nuevos loteos de baja densidad y niveles socioeconómicos medios y altos, que no responden a la demanda habitacional real, podrían aportar obras de infraestructuras en áreas urbanas vulnerables o de desarrollo social, a modo de canon por no ser actividades valiosas en términos de desarrollo urbano equitativo.

Incorporar instrumentos normativos de regulación que flexibilicen los estándares de fraccionamiento y urbanización con financiamiento de banca pública (según se desprenden las Regulaciones cuantitativas con estándares de fraccionamiento y urbanización), similares a la normativa de Flexibilización de Villa María (O.M. 6211/2010), pudiendo transformarse en convenios urbanísticos público-privados abalados por Ordenanza Municipal, donde se acuerden: reducciones de estándares a los que están dispuestos los sectores populares, períodos de tiempo de ejecución y vigencia de normativa (poner en marcha y evaluar patrones), algún tipo de regulación de precio del mercado inmobiliario y/o determinación de una zona para financiamiento social del hábitat, habilitando el acceso a los sectores populares. Además, se deberían revisar y actualizar las zonas y subzonas urbanas definidas en normativas, para determinar zonas especiales de desarrollo prioritario o zonas urbanizables de uso social, lotes vacantes/expectantes y posibilidades de mayores densidades poblacionales y edificaciones por lotes.

Promocionar Registro de demanda dinámico, actualizado y único, que aliente los canales de acercamiento y concreción individuales y colectivos, con información confiable a nivel barrial/local (según se desprenden de los Instrumentos de financiamiento y de redistribución de costos y beneficios de la urbanización), centralizados o descentralizados, asegurando el análisis de las zonas de vulnerabilidad habitacional detectadas, considerando:

i) Indagar bajo un cuestionario ampliado las condiciones formales, irregulares e informales del suelo en el catastro local (desde el Municipio o desde espacios colaborativos descentralizados, como los Muncerca, Centros vecinales y Organizaciones de base);

ii) Conocer las condiciones de alquileres en precariedad y alquileres en formalidad, para evaluar la oferta y proliferación de espacios en asentamientos irregulares y casas tomadas dentro del terreno o la vivienda de quien le alquila y se garantice un balance calidad/precio de la propuesta;

iii) Alentar el uso articulado del registro por diferentes secretarías/dependencias municipales;

iv) Determinar con los datos obtenidos de las necesidades y capacidades de los sectores populares, la oferta base necesaria de los programas de acceso al suelo y la vivienda;

v) Promover un rol pedagógico en pos del acceso formal, que aliente el “acercamiento” a espacios barriales y colectivos, o al municipio (estrategia no habitual), desde los primeros pasos de búsqueda de suelo y vivienda, hasta la concreción de los mismos;

vi) Determinar de manera temprana las zonas de alta vulnerabilidad y posibles tomas de tierra o asentamiento en precariedad, con injerencia articulada de secretarías/ dependencias del municipio (análisis habitacionales, sociales, empleo, movilidad, ambiente, otros);

vii) Administrar responsablemente la información confiable sobre la situación catastral y formalidad/informalidad del suelo detectada.

Habilitar programas ágiles y sólidos de regularización social de la tenencia de suelo urbano (según surge de los Instrumentos de Financiamiento y de Redistribución de costos y beneficios de la urbanización), en zonas de vulnerabilidad habitacional principalmente, para revertir los valores deficitarios considerables (Villa Nueva 53%, Bell Ville 38% y Villa María 10%, según fue verificado en los resultados de las Estrategias de los sectores populares, en el marco del Acceso al suelo y la vivienda) y atendiendo a que los sectores populares capitalizan oportunidades, sin medir en muchos casos las consecuencias en términos de la seguridad jurídica, según las encuestas realizadas en las zonas de vulnerabilidad habitacional (según condicionantes de las estrategias de los sectores populares en el marco del Aspecto Psicosocial y de Acceso al suelo y la vivienda). Complementar con mecanismos de bancos de tierra e inmuebles, para moderar su precio y las disparidades de los valores encontradas en favor de los loteos nuevos para niveles socioeconómicos medios y altos, frente a los loteos populares (en las tres ciudades, alcanza entre el 46% al 162% en favor de un mayor costo de los primeros, según encuestas realizadas en 2016-2017).

Podemos concluir que si el stock de instrumentos de gestión municipal de suelo y vivienda implementados por los gobiernos locales, es restringido e ineficaz, se agrava la situación de los sectores populares que redireccionan sus procesos y estrategias alternativas para lograr un lugar donde vivir, aunque su resultado los aleje de un hábitat integral.

BIBLIOGRAFÍA

Canestraro, M. (2012). Acceso al suelo y legalidades. Sobre las prácticas normativas en los procesos de producción del hábitat. Bitácora 21. Universidad Nacional de Colombia.

Catenazzi, A. y Reese, E. (2011). Planificación e Instrumentos de gestión del territorio en Gestión Municipal y Ciudad. Dilemas y Oportunidades. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El autor. Programa de mejora de la Gestión Municipal.

Gargantini, D. et al. (2016). Tierra de conflictos: conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad en Córdoba capital. Daniela Mariana Gargantini; Miguel Martiarena. (compil.). 1ª. ed. Córdoba: EDUCC. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review*. N°53. septiembre-octubre de 2008.

Lungo, M. y Rolnik, R. (1998). Gestión Estratégica de la Tierra Urbana. Fundación PRISMA, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente.

Mac Donald, J. (2003). Pobreza y ciudad en América Latina y el Caribe. En: Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. CEPAL/Naciones Unidas, Cooperazione Italiana.

Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en Argentina. En: Revista Medioambiente y Urbanización. Versión Digital.

Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M.M. (2011) Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. En: Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar. 17- 46. Prometeo, Buenos Aires.

Rodríguez, M. et al., (2004). Indicadores de resultados e impactos. Metodología de Aplicación en Proyectos Participativos de Hábitat Popular. Coalición Internacional del Hábitat.

Fuentes

Encuestas en profundidad a residentes barriales de los sectores populares (2016-2017); Notas de campo; Relevamientos fotográficos y mapeos cartográficos (fotos aéreas, satelitales y planos).

Datos procesados con Redatam + SP del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC) y Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional.

Normativas: Decretos y ordenanzas promulgadas por las provincias y los municipios en materia de planes e instrumentos de regulación.

Plan Estratégico Territorial (PET) – Argentina 2016; PET Avance III 2015; PET Avance Bicentenario 2010; PET Avance II 2011.

Entrevistas en profundidad a las autoridades (políticos y técnicos) de los gobiernos locales que se encuentran al frente de las dependencias vinculadas al desarrollo urbano, tierra y vivienda, para que brinden información sobre la política y gestión urbana local.