

Editorial

Un lugar para vivir

La toma de tierras en Guernica al sur del conurbano bonaerense, el debate por la extensión del congelamiento de los alquileres en la Ciudad de Buenos Aires de la Argentina y la especulación inmobiliaria fueron tres aspectos de un mismo problema: el déficit habitacional que según se calcula llega a 300.000.000 de viviendas en el país y que el Coronavirus, entre otros factores, operó como disparador para poner en primer plano de la opinión pública la imperiosa necesidad de respuestas a un problema que se postergaba, naturalizaba e invisibilizaba tiempo antes. Se sabía que existía el déficit, al igual que los problemas de hacinamiento y el problema de alquileres de la Ciudad en la Argentina, tal y como sucede en la mayoría de las grandes ciudades de los países de América Latina. En líneas generales, en los países de la región, la realidad entra en contradicción tanto con la norma, como con el derecho a la vivienda digna, consignada en sus documentos constitucionales. Asimismo, nunca se atacó el problema del hábitat conjuntamente con el del trabajo y de la tierra. Es un buen momento para replantear las estrategias de vivienda post COVID-19.

Sin lugar a dudas, no se trata solamente de un problema de dignidad de las personas y de las familias. También es un problema de contagio por el hacinamiento, de servicios (agua potable, entre otros), de condiciones dignas de un lugar donde vivir. Al mismo tiempo, consideramos que se trata de poder transformar un problema en una solución. Es decir, la

construcción de un volumen tan significativo de viviendas como se propone el gobierno de la Argentina actual: generar cientos de miles de casas para 4.400 barrios populares implicaría otro multiplicador de fuentes de trabajo y el enriquecimiento de una cadena de valor de la construcción muy amplia en un momento en que, a causa de la pandemia, el desempleo, la informalidad y la pobreza crecen y se profundizan.

Otro elemento que puede ser pensando como una oportunidad que develó la pandemia del Coronavirus se relaciona con una mayor concientización de los problemas ambientales. El uso eficiente de las energías renovables y los posibles usos de la tierra tienen que estar incorporados a un proyecto de hábitat masivo como el que se requiere en la actualidad. Asimismo, se vuelve evidente que la intervención del Estado (presente, activo e innovador) y de un mayor gasto público son ahora más legítimos y necesarios que los realizados en la etapa neoliberal.

En toda América Latina, detectamos problemas semejantes. Es el momento de generar una propuesta de construcción de viviendas masivas diferente, que articule el hábitat con el trabajo, con provisión de tierras fiscales, con nuevas modalidades de construcción que permitan calidad de vida, diseño y dignidad a las nuevas urbanizaciones, que fomenten la desconcentración y que promuevan la coordinación de las gestiones de los Ministerios de Obras públicas y de Desarrollo Social, entre

otros. Hay que aprender de las enseñanzas del pasado, tal como lo señala Alfredo Garay en el *dossier* de este número. Ello requiere saber planificar transversal y horizontalmente entre varios ministerios, con el sector privado, con los movimientos sociales y con las Provincias. Sin duda, deviene necesario generar y consolidar equipos multidisciplinarios y regionales que promuevan tecnologías de hábitat como paneles solares, impresoras 3D para la fabricación de casas con diseño y la desconcentración de las grandes metrópolis. Solucionar estos problemas resulta estratégico a la hora de pensar en la reconstrucción de nuestros países.

Se necesita de una perspectiva que no sea puramente urbano - habitacional - metropolitana, sino de una estrategia nacional para determinar el volumen y la localización de tierras fiscales disponibles con miras a vincularlas al impulso al sector de la construcción en gran escala de alta tecnología (con créditos, sustitución de importaciones, capacitación). La planificación de asentamientos urbano rurales puede darse en la nueva perspectiva del cambio climático con miras a una agenda “verde” y al “nuevo plan verde”: promoción de la agricultura familiar, de la eco-agricultura, entre otros. Asimismo, asignar parcelas para la producción de alimentos frescos, orgánicos y de calidad que rompan además las cadenas de intermediación concentradas. Consideramos que todo ello termina de conformar los ejes principales resumidos en las tres “T” señaladas por el Papa Francisco I: ‘Tierra, Techo y Trabajo’.

Por su parte, espacios urbanos tomados como Guernica seguirán agitando situaciones tensas como las que hoy existen al sur del conurbano bonaerense donde se complica la legalidad con la legitimidad; la intervención estatal, con la judicial; la de los tomadores de tierras con múltiples actores políticos, operadores de bandas, movimientos que impiden la entrada del Estado y especulan por encender la pradera. La reciente noticia, positiva para la

Argentina, es que la urbanización de los barrios populares pasó de la órbita del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat al Ministerio de Desarrollo Social. Esta cartera tendrá la tarea de urbanizar los 4.400 barrios populares. El cambio era esperado por las organizaciones sociales que tienen a su cargo la Secretaría que urbanizará las villas y asentamientos. El Presidente de la Nación otorgó al Ministerio de Desarrollo Social el control de la “ejecución de las gestiones y obras relativas a la implementación de los programas de integración sociourbanos de los Barrios Populares identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP)”. Se confirma así la decisión política de no demorar las obras de la urbanización de los barrios donde cuatro millones de personas viven hacinadas, sin agua y sin servicios básicos, es decir, en condiciones más cercanas a las del siglo XIX que a las del siglo XXI. Ello también tiene otra ventaja: la posibilidad de encarar este proceso donde el Estado trabajará de manera articulada con un movimiento social: el de la economía popular. Es este un tercer actor mediando y dinamizando este proyecto. Esto puede permitir soluciones creativas: las apropiaciones que las personas hicieron de las propuestas de intervención estatal evidencian la importancia de situar las transformaciones en las políticas en el marco de las trayectorias y experiencias de organización colectiva previas.

Por último, consideramos que tampoco se trata de pensar el hábitat popular como se hacía antes (desde la construcción de *monoblocks*, en espacios urbanos mínimos, viviendas que presentan la mínima distancia entre departamento y departamento con vecinos). Este es un proceso de mediano plazo. Tal como lo señaló el Ministro de Desarrollo Social, Daniel Arroyo, “no hay manera de hacer las obras en los 4.400 barrios a la vez en el corto

plazo, pero es un proceso para empezar ya”¹. También en la Provincia de Buenos Aires el gobernador Axel Kicillof anunció un plan de 50 mil viviendas y 91 mil terrenos con servicios que requerirá una inversión de \$190.000 millones que se extenderá hasta el año 2023. En este tiempo de emergencia pandémica, la Argentina debe comenzar a resolver el problema del hábitat. Sin lugar a dudas, este objetivo de generar para familias pobres un lugar más digno para vivir es una de las principales líneas estratégicas de la reconstrucción de un país pos-neoliberal.

El *dossier* que aquí presentamos, en primer lugar, se inicia con un artículo de Alfredo Garay. El autor y coordinador de este *dossier* identifica diez errores frecuentes en el diseño de las políticas habitacionales en América Latina, como ser, los principales problemas derivados de un mal diagnóstico respecto del problema habitacional y del comportamiento del mercado de suelo; del análisis incorrecto de la incidencia de la política habitacional sobre el desarrollo económico y el empleo; de una mala caracterización del sector de la construcción y de la participación de las empresas en la resolución del problema habitacional; no garantizar la provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios; permitir una inserción inadecuada de las intervenciones en la estructura de las ciudades; no poner en marcha mecanismos que garanticen la realización de buenos proyectos; falta de planificación, excesiva centralización en la implementación de las obras y la tendencia a descomprometer al Estado en varias dimensiones del proceso de gestión; escasa diversificación e inadecuada simplificación de los programas; y, finalmente, los mecanismos

de adjudicación sesgados o poco transparentes como así también la dificultad para garantizar el seguimiento del programa después de haber adjudicado las viviendas. Con la identificación y el análisis de cada uno de estos errores recurrentes, el autor nos permite preverlos para evitarlos a la hora de diseñar y de implementar políticas públicas en general y en estas temáticas, en particular.

En segundo lugar, presentamos el artículo de investigación de Bernardette Gordyn y Ana Ruiz Nieves. El objetivo es estudiar los logros de las políticas de vivienda implementadas en México en las últimas décadas e indagar sobre algunos de sus principales desafíos por resolver a fin de garantizar el derecho a una vivienda adecuada de acceso universal. Los autores nos recuerdan que México tiene una larga trayectoria en materia de producción de vivienda social, guiada por un robusto y complejo sistema institucional y normativo que ha permitido brindar soluciones de vivienda a sus ciudadanos por más de cinco décadas. Y que el derecho a la vivienda digna y decorosa que promueve la Constitución mexicana todavía no puede ejercerse en igualdad de condiciones por todas las personas ni en todos los territorios de dicho país. Sin duda, el escenario actual de pandemia supone un intensificador de los retos existentes en la vivienda mexicana, pero también la oportunidad de replantear políticas y programas para que la producción y sobre todo la rehabilitación de vivienda puedan posicionarse como un elemento central para atender en el medio plazo la crisis del COVID-19 a nivel ambiental, económico y social.

En tercer lugar, Diana Carolina Orozco Herrera y Alejandro López Toro nos invitan a reflexionar en torno a la situación de Colombia. Como bien señalan los autores, desde lo promulgado en la Constitución Política de Colombia del año 1991, la vivienda digna es considerada un derecho al que todo ciudadano debe acceder. Bajo este precepto, se es-

1 “La urgente urbanización de los barrios populares.” Página 12, 20-09-20.

tablece un marco general de política pública de vivienda que, a partir de lo expuesto en su contenido normativo y financiero, carece de contenido ideológico en términos sociales y culturales. Sin embargo, es una de las políticas sectoriales y focalizadas más representativas en las agendas públicas de Colombia, sobre todo en términos económicos. En ese sentido, los autores presentan dos casos de programas de vivienda que se enmarcan en la normativa general, bajo el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), *Cien mil viviendas gratis para los colombianos* (2012-2015) y *Tarso mi techo solidario* (2016-2019) para analizar cómo su implementación incide en el déficit habitacional del país y en las diversas concepciones y mediciones de la pobreza.

En cuarto lugar, presentamos el artículo de investigación de Humberto Eliash, quien nos propone recorrer poco más de un siglo de políticas de vivienda de interés social en Chile (desde la promulgación de la Ley de habitaciones obreras en 1906 hasta la actualidad). El autor argumenta que del modelo asistencialista que trataba a la vivienda como un acto de caridad a fines del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX, Chile pasó a un Estado de Bienestar que se extiende, con variantes más o menos desarrollistas, por varias décadas hasta que el gobierno de Pinochet (1973-1990) impone el modelo económico neoliberal que cambiará radicalmente los paradigmas urbanos y sociales. Desde el regreso a la democracia en 1990, Chile cuestiona el modelo y continúa ensayando –cual laboratorio experimental– la forma de superar sus contradicciones sin perder los avances logrados en el siglo XX.

En quinto lugar, el *dossier* se compone también del artículo de investigación de Leonardo Altmann Macchio, quien nos propone recorrer el proceso de urbanización de cinco ciudades intermedias uruguayas en el período neoliberalizador, desde la recuperación democrática, con destaque en el crecimiento físico

del suelo en términos urbano-habitacionales, los cambios sociodemográficos y la cobertura de infraestructura urbana. El autor señala que, si bien Uruguay mantiene una inercial estructura macrocefálica en torno a su capital, Montevideo, las ciudades intermedias han ido creciendo en términos relativos dentro del país urbano en las últimas décadas. En ese sentido, se analiza si aspectos como el crecimiento en baja densidad y sin servicios ni infraestructura que la literatura carga hacia la producción del espacio de la ciudad latinoamericana de la segunda mitad del siglo XX e inicios del XXI, se manifiesta, o no, en las ciudades no metropolitanas de un país como Uruguay que se destacó en el continente por su menguado crecimiento poblacional y por su temprana primacía urbana.

Finalmente, presentamos el artículo de María Mercedes Di Virgilio, Denise Birkman y Mercedes Najman. Las autoras señalan que el déficit habitacional constituye un conflicto de larga data en la Ciudad de Buenos Aires que, en el año 2010, se desplaza al centro de la agenda pública a partir de la toma de un espacio público localizado en el sur de la ciudad, con el fin de satisfacer la necesidad de vivienda de un conjunto de familias provenientes de asentamientos informales de la zona. Para ello, analizan el conflicto por la toma del Parque Indoamericano puesto que visibiliza un conjunto de problemáticas vinculadas al acceso a la vivienda de calidad –como el crecimiento poblacional de las villas de la ciudad, el proceso de inquilinización de dichos territorios, la desigualdad entre el sur y norte de la ciudad–, así como una vacancia de las políticas públicas en torno a dichos asuntos. Asimismo, las autoras analizan las transformaciones que se observan a partir de este suceso en los modos de articulación de las acciones del Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y los movimientos territoriales en el marco de conflictos urbanos vinculados al déficit habitacional en las villas de la Ciudad. Tras el conflicto del Indoameri-

cano, las autoras observan un cambio de tendencia en el desarrollo de las políticas en villas y ciertas transformaciones en los canales judiciales como ámbito de disputa. Sin embargo, a pesar de la visibilización de la problemática de estos barrios y de los cambios observados en la orientación de las acciones del gobierno de la ciudad, el déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires continúa siendo aún una cuestión urgente y persistente.

Sin lugar a dudas, el *dossier* que presentamos aquí en este número de la *Revista Estado y Políticas Públicas* es tan relevante como actual. Las agendas de políticas de vivienda e infraestructura en América Latina se caracterizan tanto por el mapa de actores insoslayable, como por las dimensiones de análisis que le son propias. Este *dossier* no hubiera sido posible sin la coordinación del Prof. Alfredo Garay.

Agradecemos muy especialmente por el excelente trabajo que ha realizado en convocar a las y los autores cuyas contribuciones componen este *dossier*, a quienes a su vez agrade-

ceamos por haber aceptado tan generosamente la invitación de ayudarnos a comprender con más y mejores herramientas la complejidad y la excepcionalidad de este contexto que nos toca atravesar. Agradecemos por lo tanto a Leonardo Altmann Macchio, Denise Birkman, María Mercedes Di Virgilio, Humberto Eliash, Bernadette Gordyn, Alejandro López Toro, Mercedes Najman, Diana Carolina Orozco Herrera, Ana Ruiz Nieves. Y a Lia Camila Díaz, Samanta Guíñazú, Florencia Daniela Pacífico, Malena Pell Richards y a Marcelo Salas por sus contribuciones sobre distintos temas actuales que se presentan en la sección “Artículos de investigación”. Finalmente, a Mario Krieger y a Matías Nicolás Reiri por los aportes de sus respectivas e interesantes reseñas de libros.

Daniel García Delgado

Buenos Aires, septiembre de 2020