

Hábitat, acceso al suelo y financiamiento

Experiencias alternativas de producción sociohabitacional

Compiladora: Daniela Gargantini

- ◆ Estrategias locales de acceso al suelo urbano
- ◆ Mecanismos alternativos de financiamiento destinado al hábitat

EXPERIENCIAS Y REFLEXIONES SOBRE ACCESO AL SUELO Y FINANCIAMIENTO



Hábitat, acceso al suelo y financiamiento : experiencias alternativas de producción socio-habitacional / C. Aljadeff de Goytía ... [et.al.]; compilado por Daniela Mariana Gargantini. - 1a ed. - Córdoba: Asociación Vivienda Económica- AVE, 2014.
E-Book.
ISBN 978-987-27779-3-7
1. Habitat. 2. Financiación de la Vivienda. I. Aljadeff de Goytía, C. II. Gargantini, Daniela Mariana, comp.
CDD 307.336

HÁBITAT, ACCESO AL SUELO Y FINANCIAMIENTO
Experiencias alternativas de producción sociohabitacional

Comité organizador

Daniela Gargantini
Mónica Minoldo
Laura de Salvo
Lucio Scardino

Comité académico

Aurelio Ferrero
Raúl Fernández Wagner
Eduardo Reese
Miriam Rodulfo
Sebastián Tedeschi
Daniela Gargantini

Colaboradores en la organización

Laura Basso
Juan Ceballos
Laura de Salvo
Fernanda Etchepareborda
Laila Fleker
Diego Martínez
Florencia Pasquale
Gustavo Pellegrin
María Paz Sanchez Amono

Relatores de mesas temáticas

Florencia Pasquale
Mónica Minoldo

Compiladora

Daniela Gargantini

Compaginación editorial

Laila Fleker

Corrección de textos

Luciana Frontoni

Diseño y diagramación

Lucio Scardino

Fotos tapa

Archivo institucional AVE y CEVE

Córdoba, diciembre de 2014

Centro Experimental de la Vivienda Económica

Igualdad 3585 - Código Postal X5003BHG
Villa Siburu – Córdoba
Argentina
Teléfono: (+54) 0351 4894442 | 4885176
E-mail: comunicaciones@ceve.org.ar

TABLA DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN [p.5](#)

2. CONFERENCIAS CENTRALES

Consideraciones acerca del acceso a los mercados formales de vivienda en Argentina. Cynthia Goytía [p.7](#)

Construcción del territorio, mercado y política. La experiencia de la ley de hábitat popular en la Provincia de Buenos Aires. Eduardo Reese [p.13](#)

Nuevos mecanismos de financiamiento para proyectos de desarrollo.
Carlos Lucca [p.18](#)

Los límites de las políticas neokeynesianas en desarrollo urbano y vivienda.
Raúl Fernández Wagner [p.29](#)

3. PONENCIAS Y EXPERIENCIAS DE ACCESO AL SUELO Y FINANCIAMIENTO

3.1 ACCESO AL SUELO

Asequibilidad al suelo urbano en Córdoba. Viginia Monayar [p.40](#)

La organización como herramienta en la lucha por el acceso al suelo: villa El Bordo. Cooperativa de El Bordo, Las Huellas de Alto Alberdi y Movimiento Evita [p.47](#)

Políticas de tierra: plusvalía, urbanización y ampliación urbana en la ciudad de Trenque Lauquen. Raúl Feito, José María Carabelli, Cristian Rabasa [p.49](#)

La gestión del suelo urbano en la ciudad de Venado Tuerto. Plan de Desarrollo Territorial. Duilio Martini [p.50](#)

“De la toma al barrio. Experiencia de los vecinos asentados en el B° Chacramonte de la ciudad de General Roca, Provincia de Río Negro. Omar Reggiani, Adriana Hipperdinger [p. 53](#)

3.2 FINANCIAMIENTO

La vivienda: un derecho inaccesible en Córdoba Capital. Daniela Gargantini, Miguel Martiarena, Verónica Greppi y Joaquín Peralta [p.57](#)

Hacia un nuevo mecanismo de gestión: el caso de la Fundación Pro Vivienda Social y el modelo de intervención para la provisión de servicios públicos y el mejoramiento habitacional. Ana María Vásquez Duplat [p. 68](#)

Aportes y experiencias de financiamiento a la producción sociohabitacional. Experiencia de Fundación Sagrada Familia. María José Gomez Iza [p. 78](#)

Cooperativa de Vivienda Horizonte Ltda. Carlos Moro [p. 80](#)

4. CASOS SELECCIONADOS

4.1 ACCESO AL SUELO

Habitar Argentina. Iniciativa multisectorial por el derecho a la tierra, a la vivienda y al hábitat [p. 84](#)

Programa de Regularización y Escrituración de Viviendas Sociales [p. 85](#)

Producción social del hábitat en el Valle de Paravachasca [p. 86](#)

Intervención y gestión en hábitat social con visión integradora [p. 87](#)

Anteproyecto de urbanización de los barrios Playa Norte, Bajo Judiciales y General Paz. La lucha por el derecho a la radicación desde los procesos de producción social del hábitat [p. 88](#)

Módulos y elementos constructivos con material reciclado [p. 90](#)

4.2 FINANCIAMIENTO

Programa de financiamiento y asistencia técnica para el mejoramiento de la vivienda [p. 90](#)

Casa4 [p. 91](#)

1000 Oportunidades [p. 92](#)

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente el 28,4% de los hogares argentinos padece situaciones habitacionales deficitarias (Indec, 2010), verificándose una concentración de las precariedades en los centros no metropolitanos. La cuestión habitacional resulta así uno de los aspectos que mayor envergadura posee en la determinación de la pobreza; y el acceso al suelo urbano y a financiamiento acorde a las necesidades y posibilidades de los diferentes sectores sociales resultan campos estratégicos para facilitar el acceso a un hábitat digno.

Estas problemáticas resultan fuertes desafíos en el diseño de programas sociohabitacionales, exigiendo modalidades diferenciadas de gestión de nuestras ciudades. Unido a ello las diferentes políticas sociohabitacionales desarrolladas fueron históricamente concebidas bajo modelos de gestión tradicional, inhibiendo otras estrategias y modalidades habitacionales adaptadas a la realidad regional. Así han resultado insuficientes tanto cuantitativa como cualitativamente.

Ante esta realidad, tanto gobiernos locales como entidades de la sociedad civil (cooperativas, mutuales, organizaciones comunitarias, etc.) han puesto en marcha durante las últimas décadas, instrumentos de actuación local alternativos al proceso tradicional de producción sociohabitacional predominante, propiciando espacios locales de gestión que resultan estratégicos a fin de favorecer una mayor asequibilidad habitacional para los distintos sectores sociales.

Esta publicación sintetiza las conferencias, ponencias, exposiciones y resultados del **I Seminario Nacional Experiencias alternativas de producción sociohabitacional**, realizado los días 27 y 28 de agosto de 2014, en la ciudad de Córdoba, Argentina.

Dicho evento buscó constituirse en un espacio para la participación y el intercambio científico-tecnológico y de gestión local del hábitat en el país donde:

- Se fortalezca y revalorice la producción sociohabitacional desde los diversos sectores involucrados en su transformación.
- Se socialicen y reconozcan las experiencias exitosas alternativas de acceso al suelo y financiamiento como campo estratégico para fortalecer el rol del Estado y facilitar el acceso a un hábitat digno.
- Se recuperen la escala local y las capacidades endógenas de las comunidades, como aportes necesarios para ser considerados en la redefinición y reorientación de los programas habitacionales.
- Y se produzcan insumos para nuevas políticas sociohabitacionales, superadoras del modelo de gestión tradicional.

El seminario giró sobre dos ejes de reflexión y trabajo vinculados a: **Estrategias locales de acceso al suelo urbano y Mecanismos alternativos de financiamiento destinado al hábitat.**

Bajo este marco, los objetivos de esta reunión científica se centraron en:

- Promover la socialización y difusión de alternativas nacionales y regionales al proceso de producción sociohabitacional, que contribuyan al fortalecimiento del rol del Estado, partiendo de considerar la problemática del hábitat como uno de los aspectos que mayor envergadura posee en la determinación de la pobreza.
- Profundizar conocimientos sobre el acceso al suelo y a financiamiento acorde a las necesidades y posibilidades de los diferentes sectores sociales, como campos estratégicos para facilitar el acceso a un hábitat digno.
- Rescatar experiencias exitosas de gobiernos locales y entidades de la sociedad civil (cooperativas, mutuales, organizaciones comunitarias) donde se han puesto en marcha instrumentos de actuación local alternativos en el acceso al suelo y estrategias de financiamiento.
- Favorecer espacios colectivos y participativos estratégicos para la transformación de las políticas sociales al poner en relación el aparato estatal y la sociedad civil, operando procesos de redefinición de los programas vigentes y de generación de capacidades de gestión.

2.CONFERENCIAS CENTRALES

Consideraciones acerca del acceso a los mercados formales de vivienda en Argentina*

Cynthia Goytía

Introducción

El artículo que aquí se presenta es parte de un trabajo de investigación realizado por el Centro de Investigaciones de Políticas Urbanas y de Vivienda (CIPUV) de la Universidad Torcuato Di Tella. A lo largo del artículo identificaremos cuáles son los determinantes socioeconómicos que afectan la capacidad de un hogar de acceder a una vivienda, ya sea como propietario o inquilino, dentro del mercado formal residencial de las ciudades de nuestro país. El objetivo es contribuir a informar el diseño de componentes específicos de las políticas públicas de vivienda que atiendan ciertas condiciones particulares que hoy están contribuyendo a incrementar la probabilidad de que un hogar —en particular aquellos de menores ingresos— deba satisfacer su necesidad de vivienda dentro del mercado informal.

La evidencia empírica presentada en este trabajo señala la relevancia que adquieren los factores asociados al ciclo de vida, el ingreso permanente y la vulnerabilidad del hogar, en términos de informalidad laboral, condición de migración o baja calificación en el empleo. El análisis provee evidencia empírica que permite entender en qué medida estos factores estructurales afectan la situación de tenencia de un hogar en las diferentes regiones del país.

La información proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Indec del período 2003-2011 es utilizada para estimar las variaciones en la probabilidad de que un hogar tenga una condición formal de tenencia de la vivienda en las diferentes regiones y aglomerados urbanos del país. El modelo permite apreciar que más allá de los factores asociados al nivel de ingreso de la familia, existen otros determinantes muy significativos. En particular, la condición de tenencia informal puede ser explicada no solo a partir del ciclo de vida —hogares más jóvenes enfrentan mayores dificultades para acceder a la vivienda, que se van suavizando a medida que aumenta la edad de los cónyuges—, sino que niveles muy bajos de instrucción del jefe de hogar y una alta vulnerabilidad —por ejemplo- en términos de informalidad en la ocupación y baja calificación laboral, o la condición de inmigrante de un país limítrofe, son determinantes estructurales que podrían estar dificultando de modo similar el acceso a una serie de oportunidades, entre las cuales se encuentra el acceso a los mercados formales de vivienda, ya sea como propietario, a través del crédito hipotecario y el ahorro, o como inquilino, a través de las garantías y avales requeridos para este tipo de transacciones. Lo interesante es señalar que existen variaciones regionales a las que las políticas públicas deben dirigir sus esfuerzos.

***Nota preliminar de investigación.** La nota técnica sobre la investigación y el simulador interactivo de condición de tenencia de la vivienda pueden consultarse en el sitio web del CIPUV: www.utdt.edu/cipuv.

El presente artículo forma parte de una publicación realizada por el Centro de Investigación de Política Urbana y Vivienda, Universidad Torcuato Di Tella, en octubre de 2012 bajo el título de “Consideraciones acerca del acceso a los mercados formales de vivienda en Argentina”.

Importancia de la educación

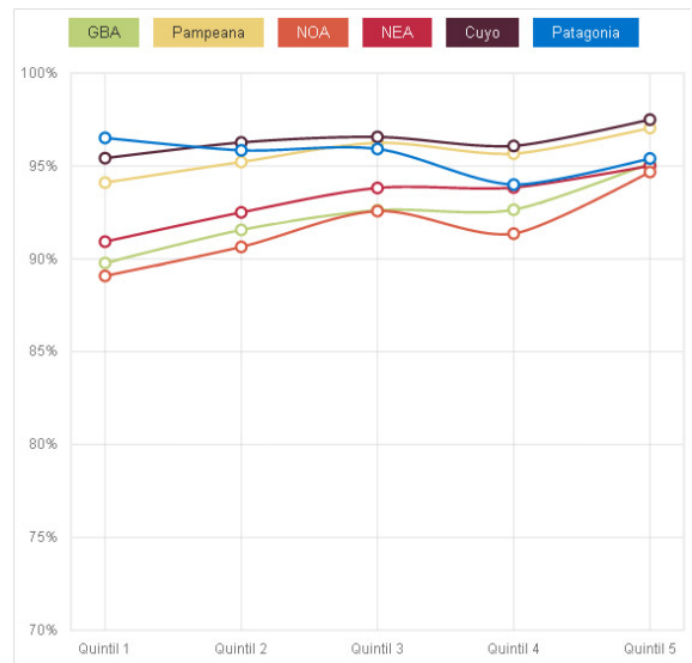
Analizamos la probabilidad de tener una condición de tenencia formal para una familia tipo compuesta por un jefe de hogar de sexo masculino (37 años de edad), su esposa (32 años) y dos hijos (3 y 1 años, respectivamente).

El jefe de hogar vive en el municipio o ciudad en que nació y se desempeña en una ocupación profesional en relación de dependencia, contribuyendo con aportes a la seguridad social. Tanto el jefe como su cónyuge han completado el nivel universitario de educación.

La Figura 1 muestra que la probabilidad de un hogar con estas características socioeconómicas de tener una condición de tenencia formal de vivienda es muy elevada. A pesar de ciertas variaciones regionales, dicha probabilidad se ubica en el rango de 89% para los hogares localizados en la región de NOA y 95% para aquellos hogares localizados en los municipios de los aglomerados urbanos de la región Patagónica. En el aglomerado Gran Buenos Aires, la probabilidad es de 92 puntos porcentuales aproximadamente.

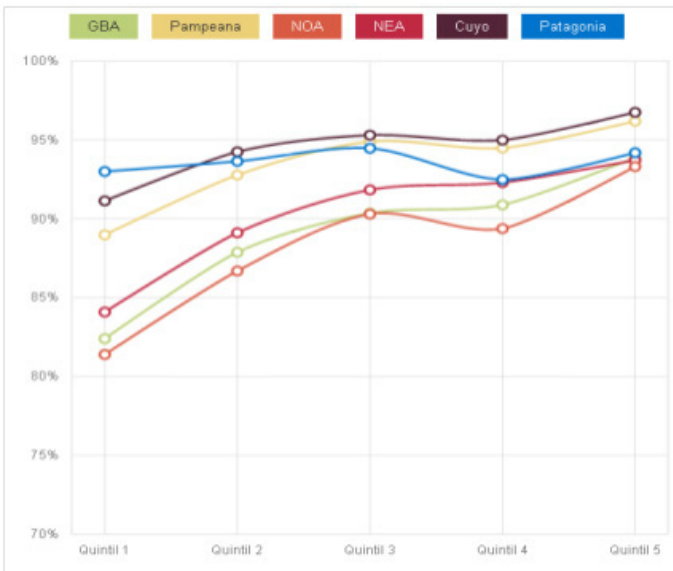
El nivel de ingreso también se correlaciona positivamente con la probabilidad de tener una condición de tenencia formal, y a medida que el nivel del ingreso promedio mensual del hogar aumenta —en este caso medido en quintiles de ingreso— la probabilidad de contar con una tenencia formal de la vivienda se incrementa significativamente.

Figura 1: Jefe y cónyuge con instrucción universitaria completa



La correlación existente entre el nivel educativo, es decir el máximo nivel de instrucción alcanzado por el núcleo conyugal, y su condición de tenencia es sumamente significativa. Los hogares con menores niveles de instrucción enfrentan mayores dificultades para acceder al mercado formal de vivienda. Particularmente para los hogares cuyos niveles de ingreso promedio total familiar son los más bajos en la distribución (1.er quintil) la educación constituye un factor estructural que se correlaciona positiva y significativamente con la probabilidad de que un hogar obtenga una condición formal de tenencia de la vivienda, ya sea como propietario o como inquilino de la vivienda que ocupa la familia.

Figura 2: Jefe y cónyuge con secundaria completa



Para el mismo grupo familiar al que nos referimos en nuestra descripción anterior, las Fig. 2, 3 y 4 muestran consecutivamente las variaciones en la probabilidad de tenencia de una vivienda en el mercado formal, asociadas a distintos niveles máximos de instrucción alcanzados por el núcleo conyugal, desde un nivel de instrucción secundaria (Fig. 2), primaria (Fig.3) hasta llegar (Fig. 4) a un hogar cuyos miembros no han completado el ciclo primario y carecen de instrucción formal. La probabilidad varía según el quintil de ingresos y la región en que se localiza la familia. En todos los casos, bajos niveles de instrucción se correlacionan con una muy baja probabilidad de que ese hogar pueda alcanzar una condición de tenencia habitacional en el mercado formal, es decir que estos hogares ven aumentada su probabilidad de satisfacer su necesidad de vivienda en los mercados informales.

Las variaciones regionales señalan que en el hogar que estamos describiendo –que cuenta con estudios secundarios– cuando sus ingresos se ubican en el primer quintil, la probabilidad de tener una condición habitacional formal en la región Patagónica asciende al 93%, y esta aumenta levemente para los hogares del tercer al quinto quintil de ingresos (94%). Ese mismo hogar, en la región del Gran Buenos Aires, ve reducida

su probabilidad de tener una condición formal habitacional al 82% para hogares en el primer quintil de ingreso y 90.3% en el tercer quintil de la distribución del ingreso. Este dato muestra variaciones existentes en los mercados regionales de vivienda que pueden estar dadas por características específicas de los mismos, incluyendo los temas regulatorios del uso del suelo y los instrumentos de políticas locales que atienden a los diferentes segmentos de los mercados de vivienda.

Figura 3: Jefe y cónyuge con primaria completa

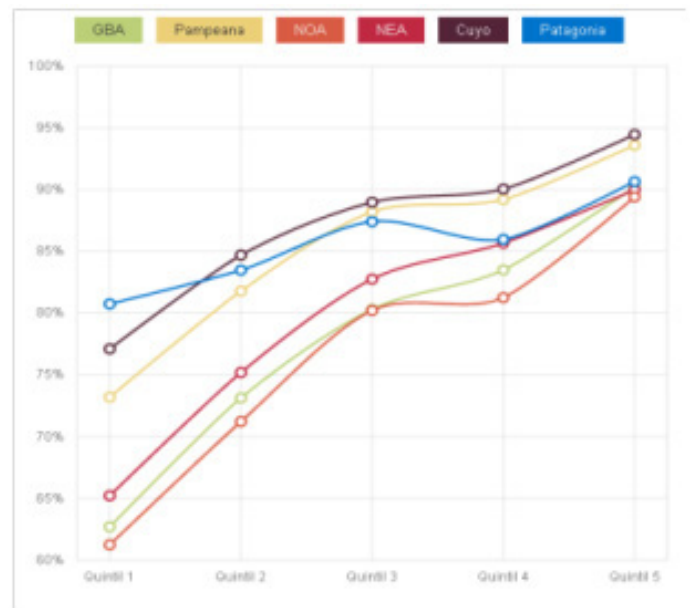
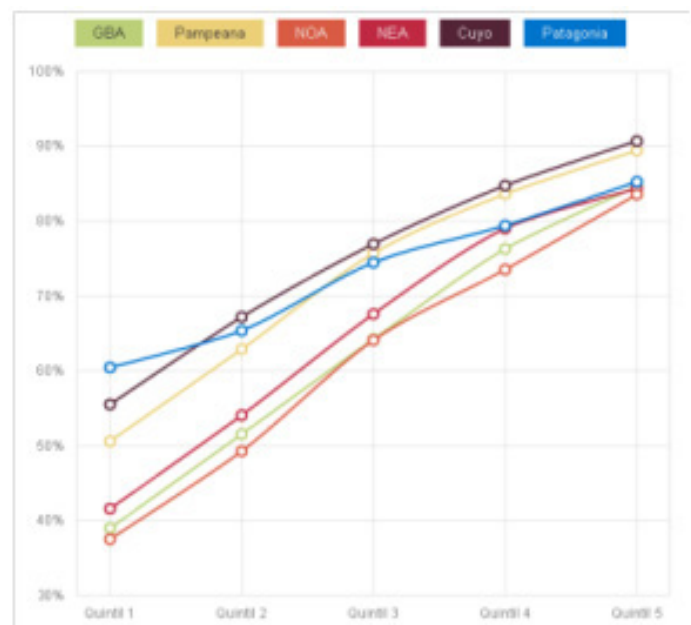


Figura 4: Jefe y cónyuge sin educación formal



En el caso en el cual el máximo nivel de instrucción alcanzado por el núcleo conyugal es la educación primaria completa, las probabilidades de acceder a los mercados formales de vivienda se reducen significativamente. En Patagonia, la probabilidad

asciende al 80.7%, para un hogar del primer quintil y entre el 87.4% y el 90.7%, para hogares del tercer al quinto quintil de ingresos, respectivamente. Si la familia con estas características sociodemográficas se localiza en el Gran Buenos Aires, las probabilidades de que ese hogar deba satisfacer sus necesidades de vivienda en el mercado informal —en detrimento del formal— aumentan significativamente, ya que solo el 62% de los hogares del primer quintil de ingresos con ese nivel educativo acceden a los mercados formales de vivienda, mientras que sí lo hacen el 80% y el 90% de los hogares del tercer y quinto quintil de ingresos, respectivamente.

Finalmente, en el caso de un hogar cuyos miembros carecen de instrucción formal, el modelo predice que su probabilidad de acceso al mercado formal, en la región Patagónica, es del 60% si sus ingresos se ubican en el primer quintil, y asciende al 74% y al 85% para los hogares del tercer y quinto quintil, respectivamente. Es interesante notar que la región Patagónica es donde los hogares del primer quintil de ingresos con estas características de composición familiar reportan mayor probabilidad de acceso a los mercados formales de vivienda. Contrariamente a esta situación, GBA y NOA revelan las más bajas probabilidades de acceso a condiciones de formalidad para los hogares del primer quintil de ingresos, con estas características sociodemográficas. En el caso de un hogar localizado en GBA, cuyos ingresos se ubican en el primer quintil, es decir que son los hogares más pobres en la distribución del ingreso, su probabilidad de acceso a una condición de tenencia formal se reduce al 38%, es decir que solo 38 de cada 100 hogares en esta situación han podido satisfacer su necesidad de vivienda en los mercados formales, mientras que ésta se eleva al 64% y 85% para el tercer y quinto quintil, respectivamente.

Vulnerabilidad del hogar

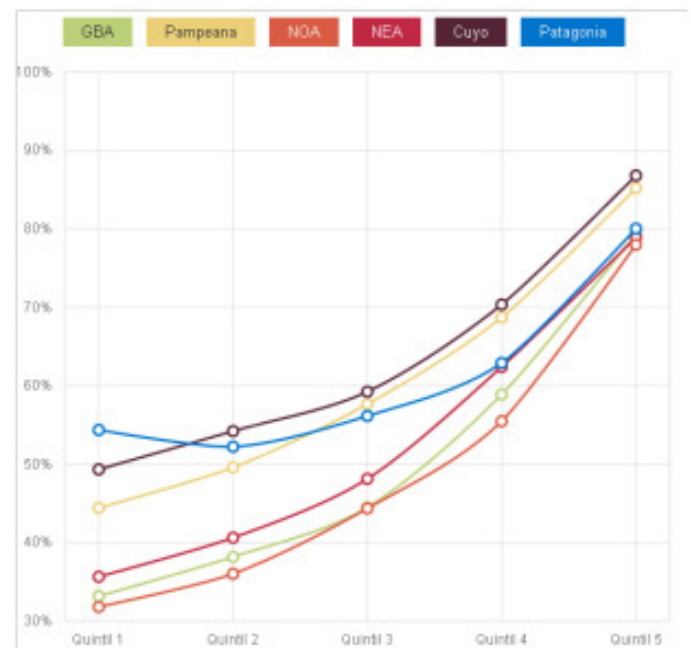
La vulnerabilidad del hogar es generalmente medida por una serie de variables que tratan de aproximarla. Entre ellas, la informalidad laboral y en algunos casos la condición de inmigración son considerados como factores de relevancia.

En primer lugar, analizamos cómo afecta la condición de inmigrante del jefe de hogar a la probabilidad de acceder a una condición formal de tenencia en el mercado de vivienda. El modelo predice que en el caso de que sea inmigrante de un país limítrofe, en relación a una persona nacida en la misma localidad en donde vive, la probabilidad de tenencia formal de la vivienda se reduce significativamente, y ese efecto es relevante en términos cuantitativos en todas las regiones del país. No ocurre del mismo modo con la probabilidad de acceso a los mercados formales para aquellos hogares en los cuales el jefe proviene de países no limítrofes o incluso de otras regiones dentro del país, cuya probabilidad es similar a la de los hogares de origen local.

En segundo lugar, la informalidad en la situación laboral del jefe de hogar —en este caso medida en términos de la inexistencia de aportes a la seguridad social— constituye una condición de vulnerabilidad asociada a la probabilidad de acceder a una

vivienda formal. El mercado formal de vivienda requiere, en el caso de los contratos de alquiler o de la obtención de un crédito hipotecario necesario para financiar la compra de una unidad de vivienda, de la comprobación de la regularidad y formalidad en el ingreso del hogar. Sin embargo, generalmente los hogares de menores ingresos y especialmente aquellos con mayor grado de precariedad laboral obtienen sus ingresos en el mercado laboral informal. Carecen de aportes a la seguridad social, al realizar trabajos esporádicos o irregulares en su frecuencia, muchas veces en carácter de cuentapropistas. Como consecuencia, esto limita su capacidad de acceso a los mercados formales de vivienda, ya sea a través de contratos y avales para la financiación que son estándar en este tipo de transacciones.

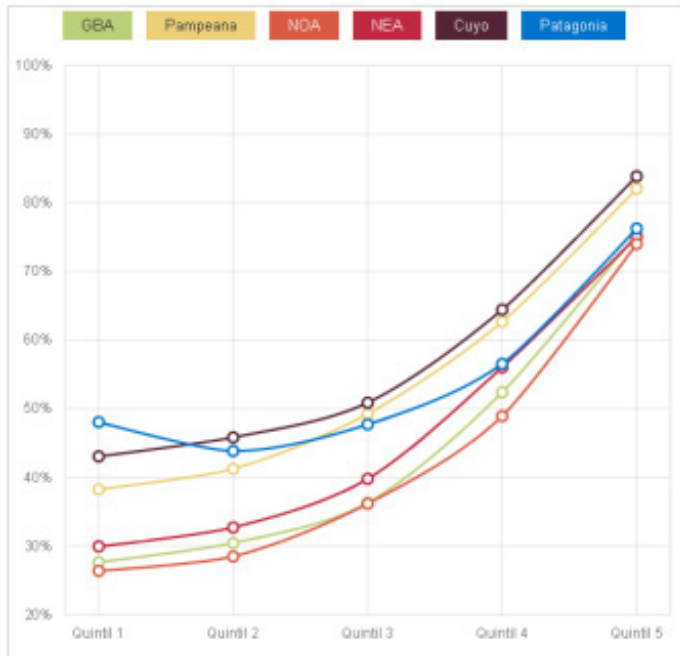
Figura 5: Jefe de país limítrofe



Manteniendo las características sociodemográficas básicas del hogar que estamos analizando en nuestro ejemplo, en términos de edades, número de hijos y bajo nivel educativo del núcleo familiar, observamos que la probabilidad de tener una condición de tenencia formal para un hogar donde el jefe es inmigrante de un país limítrofe se reduce a menos del 30% de los hogares, cuando se localizan en los aglomerados urbanos de NOA, NEA y en GBA; y se eleva a un máximo del 50% de los hogares en Patagonia porque allí acceden a los mercados de vivienda en los casos que reportan características de composición familiar, de educación, y de inmigración similares a las anteriormente citadas para las otras regiones del país.

Nuevamente se observa que, a diferencia de otras regiones, como NEA, donde los inmigrantes de países limítrofes tienen una muy baja probabilidad de acceder a una condición de tenencia formal, la región Patagónica es la que más favorece a los hogares con jefes provenientes de un país limítrofe con estas características de bajo nivel de instrucción e ingresos que se ubican en el quintil más bajo de la distribución.

Figura 6: Jefe con trabajo informal

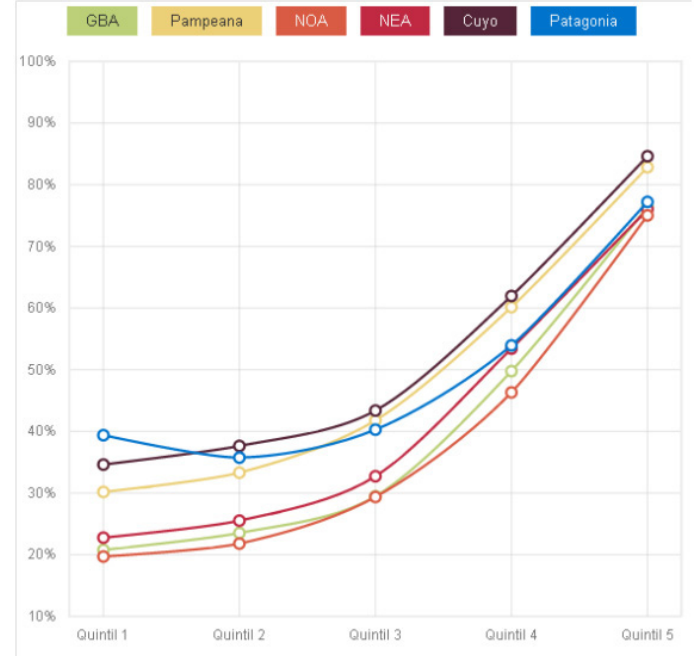


La condición de empleo del jefe también se encuentra significativamente correlacionada con la probabilidad de que un hogar acceda a una condición de tenencia formal de la vivienda. La condición de ocupación no solo incluye la condición de formalidad, la cantidad de horas trabajadas sino también el tipo de sector de actividad en que trabaja y si se encuentra subempleado en su ocupación, es decir que podría estar buscando un trabajo adicional para complementar sus ingresos.

En todas las regiones y niveles de ingreso del hogar que estamos describiendo se reporta una probabilidad inferior de acceder a una condición de tenencia de la vivienda de carácter formal si el jefe está subempleado. En la Patagonia, solo el 40% de estos hogares –cuyos ingresos se encuentren en el primer quintil de la distribución– acceden al mercado formal de vivienda. En la región de Cuyo el 35% de los hogares con similares características tienen una probabilidad de tener una condición de tenencia formal, el 22% en la región Pampeana, para NEA del 22% y para GBA y el NOA del 19%. En todas las regiones, la probabilidad de acceder a una vivienda formalmente también se correlaciona positivamente con el ingreso del hogar, y el aumento de este –medido en términos de su ubicación en la distribución medida por quintiles de ingreso del hogar– se asocia a un incremento en su probabilidad de gozar de una condición de tenencia formal.

Hogares que presentan similares características sociodemográficas a las señaladas anteriormente, pero que, en este caso, su nivel de ingresos promedio del hogar es superior, por ejemplo aquellos ubicados en el cuarto quintil de la distribución, presentan una probabilidad de satisfacer su necesidad de vivienda en los mercados formales superior a los grupos de hogares de más bajos ingresos. Esta es superior en los aglomerados de la región de Cuyo (62%), Pampeana (60%), Patagonia y NEA (53%), aún menor en GBA (49%) y en NOA (46%).

Figura 7: Jefe cuentapropista y subempleado



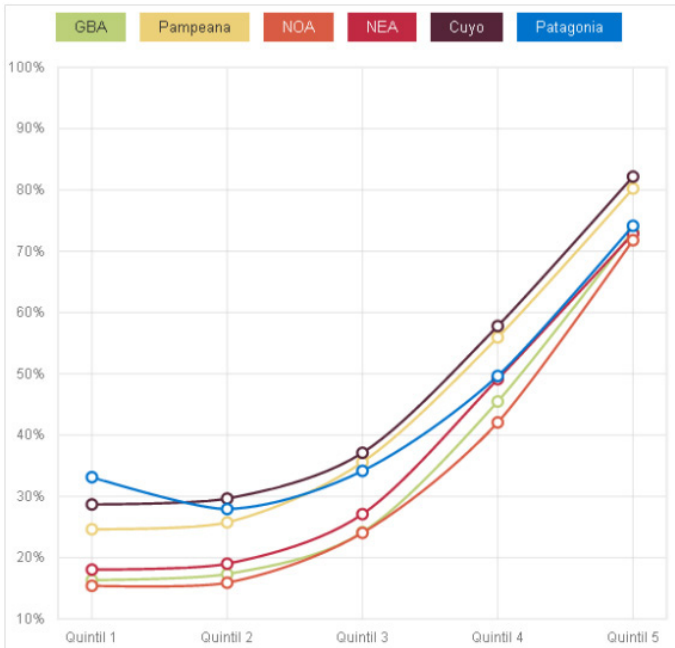
En el caso de que el jefe de hogar además realice una actividad no calificada –sin ningún grado de especialización– en lugar de una actividad profesional o de operario calificado, esto también se correlaciona con la probabilidad de acceder a una condición de tenencia formal, reduciéndola. En la región de NOA, GBA y NEA, un hogar con estas características sociodemográficas y de empleo, que esté ubicado en el primer quintil de ingresos, presenta una probabilidad de condición de tenencia formal inferior al 20%. Esto es, solo 20 de cada 100 hogares en esta condición encuentran factible solucionar su necesidad de vivienda en el mercado formal. Esto estaría indicando que, en esta región, un hogar con estas características socioeconómicas y sociodemográficas tiene mayores probabilidades de solucionar su necesidad habitacional en el mercado informal, ya sea en villas de emergencia, barrios informales o en viviendas con condiciones de infraestructura deficitarias a su interior. A diferencia de esto, en los aglomerados urbanos de la Patagonia, el 40% de los hogares con esta descripción sociodemográfica acceden a una vivienda de carácter formal; esto es, los hogares de esta región, presentan una mayor probabilidad de acceso a la formalidad en la vivienda que en el resto de las regiones. Esta probabilidad, como en todos los casos anteriores, está positivamente correlacionada con el ingreso del hogar.

Conclusiones

Este informe describe las correlaciones existentes entre las características sociodemográficas de una familia tipo –compuesta por cuatro integrantes– y su condición de tenencia de la vivienda, en los distintos aglomerados urbanos del país. Sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Indec 2003-2011, presentamos evidencia sobre cómo diversos factores asociados al ciclo de vida, al ingreso permanente, a ciertas

condiciones particulares de vulnerabilidad social, como el nivel educativo del núcleo conyugal, y la localización geográfica de la vivienda impactan sobre la probabilidad de que un hogar satisfaga su necesidad de vivienda dentro del mercado formal o informal de vivienda en nuestro país.

Figura 8: Jefe con oficio no calificado



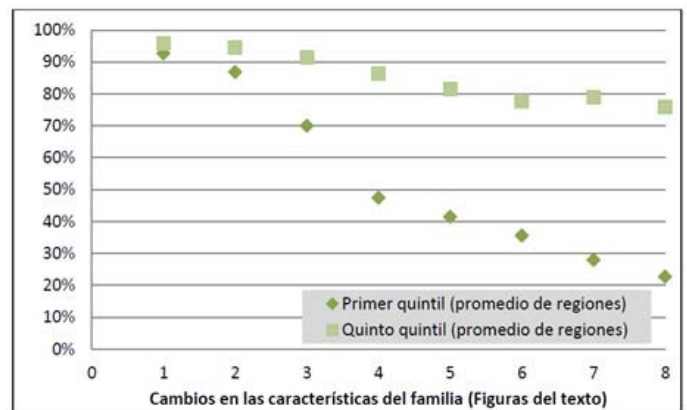
Los efectos en la condición de tenencia asociados a las variaciones en las características sociodemográficas y socioeconómicas de las familias fueron analizados en este trabajo. Estos indican que la probabilidad de tener una condición habitacional formal aumenta no solo a mayor nivel de ingreso promedio del hogar, sino que otros factores más estructurales, como lo son el máximo nivel educativo alcanzado por el hogar, la nacionalidad del jefe del hogar, su condición ocupacional en el mercado laboral y especialmente la informalidad en el empleo, aparecen como limitaciones estructurales para que un hogar pueda satisfacer su demanda de vivienda dentro de los segmentos formales del mercado. Dicho en otras palabras, para estos hogares aumenta la probabilidad de acudir a soluciones dentro del mercado informal de vivienda, ya sea en villas, asentamientos o barrios informales, con condiciones deficitarias de provisión de servicios de infraestructura en el barrio y en la vivienda.

Como vemos en el siguiente gráfico, la brecha de acceso se acentúa a medida que el hogar se encuentra en niveles más bajos de la distribución del ingreso, con una mayor vulnerabilidad, en términos de educación, origen del jefe y empleo, en tanto factores que afectan la probabilidad de que un hogar sea formal.

El análisis presentado tiene como objetivo contribuir a informar los esfuerzos públicos incorporando instrumentos específicos que contemplen estas barreras de acceso a los mercados formales de vivienda para este grupo significativo de la población urbana en el país. Este trabajo es relevante en la medida en

que la cobertura nacional del estudio permite distinguir especificidades de los mercados regionales de vivienda y dirigir esfuerzos hacia las limitaciones que cada uno de ellos presenta. La innovación del trabajo es que se puede acceder a sus resultados de manera interactiva en el sitio web del CIPUV www.utdt.edu/cipuv en donde es posible introducir cambios en los datos para entender cómo se comporta la probabilidad de acceso a la vivienda formal a medida que se introducen variantes en la composición de la familia, en sus características sociodemográficas y su localización¹.

Figura 9: Cambios en la probabilidad del hogar de adquirir una condición formal según sus características socioeconómicas



Historial de cambios introducidos en las características socio-demográficas y socioeconómicas de la familia en el modelo analizado

| | |
|----------|---|
| Figura 1 | Jefe y cónyuge con educación universitaria completa |
| Figura 2 | Jefe y cónyuge con educación secundaria completa |
| Figura 3 | Jefe y cónyuge con educación primaria completa |
| Figura 4 | Jefe y cónyuge sin educación formal |
| Figura 5 | Jefe proveniente de país limítrofe |
| Figura 6 | Jefe con trabajo informal |
| Figura 7 | Jefe cuentapropista y subempleado |
| Figura 8 | Jefe con oficio no calificado |

El estudio constituye una primera aproximación al objetivo de entender los determinantes de la condición de tenencia informal en nuestro país, de manera que se impulse una toma de decisiones basada en información empírica rigurosa, en un área de investigación académica en la que aún es necesario profundizar el análisis. Si bien los factores sociodemográficos y socioeconómicos, como aquí hemos reportado, son absolutamente relevantes, es importante señalar que las especificidades de los mercados de vivienda podrían también estar afectadas por la normativa que regula el uso del suelo a nivel local. Es decir, una regulación muy restrictiva o que fije estándares muy elevados puede imponer medidas mínimas de

¹ La explicación metodológica y nota técnica pueden consultarse en Goytia et al., 2012.

consumo de suelo y de vivienda que los hogares de más bajos ingresos no lleguen a afrontar. Recordemos que en el caso de la provincia de Buenos Aires, el lote mínimo es de 300 metros cuadrados, por lo que en las jurisdicciones donde no se implementan medidas alternativas que faciliten el acceso de los hogares a través de mecanismos formales, los hogares ven dificultado el acceso formal a la vivienda. En efecto, enfrentan mayores probabilidades de tener que resolver su situación de vivienda en los mercados informales, es decir, mediante la densificación de villas y asentamientos o la ocupación de suelo (ver Goytia y Pasquini, 2010). El próximo trabajo del CIPUV apunta a contribuir a entender esta situación de manera más amplia. El objetivo es avanzar hacia el diseño de políticas de suelo que permitan revertir los patrones de informalidad en el desarrollo de suelo y vivienda que hoy afectan a más del 65% de los hogares en los municipios que componen los grandes aglomerados urbanos del país.

Cynthia Goytia

Doctora en Planeamiento urbano y regional, de la London School of Economics and Political Science y Máster en Economía Urbana, es docente e investigadora en la Universidad Torcuato Di Tella, donde dirige el Centro de Investigación en Política Urbana y Vivienda y la Maestría en Economía Urbana de esa universidad. Su investigación se focaliza en los aspectos aplicados de la economía urbana y su relación con la planificación urbana, la vivienda, el mercado de suelo, los servicios de infraestructura, la política urbana y el desarrollo local.

Contacto: cipuv@utdt.edu

Construcción del territorio, mercado y política. La experiencia de la ley de hábitat popular en la Provincia de Buenos Aires*

Eduardo Reese

En diciembre de 2012 se aprobó en la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires la Ley 14.449 de acceso justo al hábitat después de tres años de intensos intercambios en numerosos foros y talleres y de una muy fuerte oposición en distintos momentos de su debate. El objetivo central de la ley es el de fortalecer la capacidad estatal, provincial y municipal, para intervenir activamente, en un campo común de acción pública con otros actores, en la modificación de la cadena de factores relacionados con la dinámica urbana y el mercado del suelo que tradicionalmente han generado la exclusión de amplios sectores medios y pobres a una ciudad más justa.

Aquí reside el principal punto de controversia que caracterizó el debate de la norma aprobada: la transformación de paradigmas y prácticas naturalizadas que hasta hoy se imponen en la desigual estructuración de la ciudad. No se trata, solamente, de promover la construcción de más unidades de viviendas con la finalidad de reducir el crónico déficit existente porque este se transformará en un creciente déficit urbano si no se cambian las reglas de juego. Se trata de comprender que los mecanismos de producción y reproducción de la ciudad son procesos sociales complejos que, por ende, requieren de un conjunto, también complejo, de herramientas que, a partir de la intervención estatal, alteren la lógica tradicional y predominantemente mercantil de construcción del hábitat.

Así, el abordaje del problema fue esencialmente político en la medida que la ciudad no es otra cosa que la mayor construcción colectiva y democrática donde se produce y se expresa la política. Las profundas desigualdades en el acceso a un hábitat digno son la evidencia empírica de haber convertido ese producto cultural, colectivo y complejo en pura mercancía y en sumatoria simple de propietarios individuales. Dicho de otro modo, los mecanismos de mercado no pueden garantizar el uso sostenible y equitativo del suelo ni la reproducción de la ciudad en los mismos términos.

Procesos socioterritoriales, políticas públicas y mercado inmobiliario en las ciudades bonaerenses

Las ciudades bonaerenses son el resultado de un vasto abanico de procesos donde se expresa, en forma diferencial según los distintos momentos históricos, la tensión entre tres lógicas contradictorias: la lógica de la acción de la política estatal, la lógica rentista del mercado y la lógica de las necesidades sociales.

En el marco de dicha tensión, el crecimiento de nuestros centros urbanos respondió históricamente a los mecanismos del mercado y al predominio de intereses en gran medida espe-

culativos. El modelo tradicional estuvo basado en el loteo popular a bajo precio¹ con escasos niveles de cobertura de infraestructuras y equipamientos sociales. Así, se constituyó en el mecanismo principal con el cual se extendieron las tramas urbanas dando como resultado una ocupación del territorio con muy bajas densidades brutas en vastos sectores de las periferias que incrementaron de manera sustancial los costos de construcción y provisión de los servicios públicos. Como consecuencia de esto, la cobertura de redes de servicios ha seguido un gradiente decreciente (también tradicional de nuestras ciudades) del centro hacia la periferia. Asimismo la urbanización bonaerense presenta altos niveles de contrastes sociales coexistiendo numerosos y sobre poblados “bolsones” de pobreza con áreas residenciales y de consumo de los sectores con mayor nivel de ingreso del país.

Estos procesos de crecimiento continuo de la ciudad, con la consecuente conversión de tierra rural en tierra urbana, se llevaron a cabo en el marco de escasas y dispersas reglamentaciones de orden provincial y municipal que consintieron el libre juego del mercado inmobiliario especulativo.

A partir de mediados de los años '70 del siglo pasado el modelo tradicional de crecimiento urbano a través del loteo popular comenzó a experimentar cambios significativos fundamentalmente por dos factores articulados que fueron componentes sustantivos de las políticas de la dictadura en esos años:

- Bajo el argumento de la necesidad de controlar el rápido y “desordenado” o “descontrolado” crecimiento que se verificaba en la casi totalidad de las ciudades, en 1977 se aprobó en la Provincia de Buenos Aires el Decreto Ley 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, a través del cual se determinó el cumplimiento de estándares de urbanización más rigurosos y, adicionalmente, se prohibió la subdivisión de la tierra sin la correspondiente construcción de redes de servicios. Estas medidas, que podrían entenderse como positivas en términos urbano-ambientales, restringieron la oferta e incrementaron los precios del suelo sin el acompañamiento de políticas que, por lo menos, tuvieran un carácter compensatorio.
- Al mismo tiempo, las modificaciones estructurales que, sostenidas en mecanismos represivos, se implementaron en

¹ Se entiende por loteo popular al fraccionamiento, urbanización mínima y venta en mensualidades, promovido por agentes privados, de parcelas de tierra destinadas a la vivienda de los sectores de bajos ingresos. El loteo ha sido un elemento central en la organización socioespacial del territorio. Como ejemplo puede citarse el Municipio de Moreno, en la segunda corona del GBA: según cifras aportadas por el propio municipio, entre 1950 y 1980 los organismos públicos aprobaron planos de fraccionamiento que generaron cerca de 118 mil lotes urbanos.

*Una versión anterior de este trabajo se publicó en la Revista Forjando N.º 4 del Centro de Estudios e Investigación Arturo Jauretche (Buenos Aires, 2013).

materia política, social y económica impactaron sobre el mercado laboral y sobre las condiciones de vida de los sectores medios y populares incrementando de manera sostenida la pobreza y la desigualdad.

Como consecuencia de esto, el mercado inmobiliario concentró su oferta en los sectores de altos y medios altos ingresos especializando sus productos en la franja de mayor estándar. A su vez, la creciente inaccesibilidad al suelo y a la vivienda por parte de vastos sectores de la población derivaron, a partir de principios de los años 80, en la emergencia de nuevas formas de disputa por un “lugar donde vivir”: las ocupaciones de tierra y la formación de asentamientos informales en las periferias.

Los años noventa se caracterizaron por una profunda reforma del Estado basada en las políticas de desregulación, privatización de las empresas estatales, focalización de las políticas sociales y abandono del criterio de universalidad en la cobertura de los servicios sociales. Estas transformaciones, tuvieron su correlato socio espacial y, tal como plantea Torres (2001), marcaron la difusión de nuevas pautas de organización territorial que produjeron, por una parte, una fuerte concentración de inversiones en ámbitos precisos considerados como “espacios estratégicos” a nivel urbano y, por otra, significaron un relativo abandono de amplias zonas que fueron consideradas como residuales y que no resultaban de interés para los inversores. De tal manera, se produjeron nuevos patrones de urbanización residencial (a través de distintas formas de enclaves suburbanos de alto estándar denominados genéricamente barrios cerrados) acompañados por la expansión, también periférica, del sector terciario de consumo y esparcimiento (‘shoppings centers’, hipermercados, parques recreativos, etc.) y del sector productivo (parques industriales, parques empresariales, etc.).

Estos procesos promovieron un nuevo ciclo de fuerte valorización del suelo urbano y periurbano (o rur-urbano) y la generación de nuevas formas de fragmentación del territorio y de segregación socioespacial. En los últimos veinticinco años el mercado de tierras se amplió a una escala desconocida incorporando nuevas superficies aptas para estos emprendimientos que afectaron diferencialmente las ciudades de la Provincia. En todos los casos los emprendimientos se ubican en tierras intersticiales de las periferias sobre las que en general se asentaba tradicionalmente la población de menores recursos. Esto agravó aún más las restricciones de acceso de los sectores populares a esas tierras revalorizadas. De tal forma, los conflictos sociales, urbanos y ambientales de estos nuevos procesos se superponen en la actualidad con aquellos heredados y no resueltos del anterior modelo de crecimiento.

La gravedad de la crisis de fines del año 2001, con la que se cerró el período neoliberal anterior, tuvo dos efectos paralelos: a) por un lado, generó un fuerte crecimiento de la informalidad y la exclusión urbana, evidenciándose esto en los numerosos conflictos por la tierra que se suceden en dife-

rentes ciudades de nuestro país y, en especial, de la Provincia de Buenos Aires; y b), por el otro, promovió un conjunto de redefiniciones en un amplio campo de cuestiones como por ejemplo el papel de las políticas públicas y de los diferentes niveles del Estado en la construcción de viviendas y de las infraestructuras urbanas y regionales.

En ese contexto, desde 2003 el mercado de inmuebles en la Argentina en general y en la Provincia en particular mostró un muy importante dinamismo. Las causas que lo explican son diversas pero pueden sintetizarse de la siguiente manera:

a. La modificación de las variables macroeconómicas de la Argentina junto a un variado grupo de medidas complementarias, como el estímulo al mercado interno, produjeron desde 2003 una importante reactivación económica y, en particular, el paulatino resurgimiento de un amplio conjunto de sectores productivos. El crecimiento del nivel de actividad impactó en la casi totalidad de los centros urbanos a través de la demanda de nuevos espacios construidos (para todas las actividades y de todas las categorías) y consiguientemente en la demanda de suelo urbanizado. Esto, a su vez, explica la fuerte expansión del sector de la construcción que, en términos generales, opera como un factor de “causa – efecto” del crecimiento económico² y del citado aumento de la demanda de suelo para nuevos usos y actividades.

b. Las transformaciones ocurridas incluyeron cambios importantes en el papel del Estado que reasumió un rol activo en diversas políticas y en particular en la inversión de la obra pública. La inversión en infraestructura alcanzó el 3,3% del PBI en 2010 y los índices de crecimiento señalan que dicha inversión en obra pública se multiplicó por 40 desde 2002, con más de \$44.000 millones en dicho año. El conjunto de las obras realizadas por el sector público en los últimos 9 años tuvo un alto impacto en la estructura territorial de las provincias y las ciudades y, por consiguiente, en la dinámica constructiva. En la práctica, esto significó una fuerte valorización de los suelos urbanos y la transferencia de importantes rentas a los propietarios particulares del suelo produciendo adicionalmente un crecimiento de las expectativas especulativas y un alza significativa de los precios.

c. La propiedad inmueble siempre tuvo en la Argentina un rol relevante como reserva de valor, tanto para las familias como para los inversores, frente a las incertidumbres que presentaban los cambios de los ciclos económicos. Sin embargo, con posterioridad a la crisis argentina de los años 2001 y 2002 esta tendencia se generalizó con una escala que los especialistas destacan de manera particular. Esto, a su vez, se robus-

² La construcción aporta cerca del 15% del PIB y ha sido una de las principales variables impulsoras de la recuperación del empleo después de la crisis del año 2001. Según los análisis de coyuntura trimestrales proporcionados por el Instituto de Economía de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE / www.uade.edu.ar), en la primera mitad del año 2006 el sector de la construcción había duplicado, con un 21,2%, el crecimiento de la economía en su conjunto frente a igual período de 2005.

teció durante la crisis financiera internacional del año 2009. Frente a todo ello, los actores del sector inmobiliario nacional han adoptado como estrategia comunicacional la reiteración de un mensaje que enfatiza la característica de seguridad, fortaleza y rentabilidad que tiene en el país la inversión en propiedad raíz. Como consecuencia de lo dicho la propiedad inmueble tuvo en los últimos diez años una marcada sobre demanda que colaboró a incentivar el ciclo de alza de los precios del mercado.

d. En forma concurrente con los procesos indicados en los puntos anteriores, el ingreso medio familiar mensual, relevado por la Encuesta Permanente Hogares para los principales centros urbanos de Argentina, medido en dólares, se incrementó fuertemente en el periodo 2001-2012, creciendo a una tasa media del 18% anual. Medido a precios constantes, el crecimiento, aunque algo menor, también fue significativo, registrando un crecimiento medio anual del 13%. En la Ciudad de Buenos Aires los crecimientos fueron del 15 y el 10% y en el Gran Buenos Aires del 19 y el 15%, en todos estos casos medidos en dólares y precios constantes, respectivamente³. En este marco de renovada capacidad adquisitiva de los sectores de ingresos medios altos y altos en Argentina, la inversión en propiedad raíz se constituyó en el mecanismo privilegiado de ahorro y preservación de valor. Esto explica, la profundización de un proceso que se había iniciado hacia finales de los años 70 del siglo pasado: la fuerte concentración en dichos sectores de la oferta de productos de alto estándar del mercado inmobiliario.

e. Por último, la concentración inmobiliaria en los sectores de mayores ingresos encuentra también parte de su explicación en la muy reducida oferta de financiamiento hipotecario que afectó en los últimos 10 años especialmente a los sectores medios y medios bajos con alguna capacidad de ahorro. La evolución del crédito hipotecario con destino vivienda en la Argentina, registró un quiebre en el año 2002, a partir de la pesificación de los créditos originalmente pactados en dólares, cayendo de 10 mil a 2 mil millones de dólares. Si bien lejos de alcanzar los valores del año 2000, en el período 2005-2011 el stock de créditos hipotecarios con destino vivienda registró un crecimiento anual promedio del 11,7%, cercano al registrado en el periodo 1994-2000 que fue del 12,5%. En relación a la proporción de escrituras financiadas con créditos hipotecarios, luego de haberse mantenido, durante el período 1994-2001, en un rango de entre el 25% y el 35% y de haber caído por debajo del 4% en los años 2002 y 2003, comenzó una recuperación que lo mantuvo cerca del 8% los últimos años⁴.

Derecho a la ciudad y políticas

Desde sus orígenes, la política habitacional argentina, así como las provinciales, ha tenido por objetivo principal la atención de demandas relacionadas con la carencia cuantitativa de viviendas y con la insuficiencia material y sanitaria de las mismas sin atención a su localización espacial. Sin embargo la complejidad de la problemática requiere entender el derecho a la vivienda de una manera amplia que incluya a un vasto conjunto de factores materiales, sociales e institucionales que condicionan la vida de las familias. Esto supone pasar del derecho individual a la vivienda al derecho colectivo a la ciudad. Los servicios habitacionales que brinda una vivienda adquieren su real dimensión en la complejidad de la configuración socioespacial del área en la que se localizan y requieren de un abordaje integral que impone contar con nuevos principios rectores, políticas diversificadas e instrumentos de actuación acordes con dicha problemática.

A pesar de esto, las políticas de vivienda y las de gestión territorial y ambiental han adolecido de un singular divorcio y fragmentación que favorecieron históricamente los intereses sectoriales de los grupos económicos involucrados (el de la construcción y el del mercado inmobiliario) que, además, operan ejerciendo una asimétrica relación de poder con los distintos niveles del Estado.

En el caso de Buenos Aires, como se comentó más arriba, el Decreto Ley 8.912 fue la herramienta que definió el ordenamiento del territorio provincial y reguló el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo⁵ desde el año 1977. De tal forma, la Provincia era, hasta 2009⁶, la única del país que contaba con una norma integral de desarrollo urbano.

Su concepción tecnocrática, propia del momento de su formulación, se verifica con claridad tanto en su articulado como en sus efectos socioterritoriales: el decreto ley contiene un capítulo completo dedicado a la producción de “clubes de campo” sin hacer mención en todo su texto a la producción de suelo equipado destinado a la vivienda popular. De esta forma la política oficial pauta un modelo de ciudad propio de los sectores medios y altos de la sociedad y desconoce las lógicas con las cuales operan los sectores populares en la producción del espacio urbano.

Existe un amplio consenso en que el suelo urbano es uno de los componentes esenciales de la política habitacional y que su disponibilidad en cantidad y condiciones adecuadas para la promoción de los programas y proyectos de urbanización y vivienda social es una condición fundamental para garantizar una eficiente y eficaz gestión de los mismos.

3 Los incrementos señalados deben entenderse en un contexto de expansión productiva y del empleo que redujo la tasa de desocupación al 7,8% según la EPH del último trimestre de 2011.

4 Según datos del Banco Central, la participación de los créditos hipotecarios en la economía del país es inferior al 2% del Producto Bruto.

5 El cuerpo normativo original fue reformado sucesivamente por las leyes 9.116 y 10.128. Un texto ordenado fue aprobado por el Decreto 3.389/87. Con posterioridad a este se aprobaron las leyes modificatorias 10.653 (promulgada el 11 de julio de 1988) y 10.764 (promulgada el 11 de mayo de 1989).

6 Después de más de cuatro años de intensos debates, en el mes de abril de ese año se aprobó la ley 8.051 de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza.

Las formas de funcionamiento de los mercados de tierra urbana han venido produciendo a través de los años una ciudad económicamente desigual, socialmente excluyente, espacialmente segregada y ambientalmente insostenible. Los mercados de suelo son relaciones sociales y por eso es posible y necesario incidir en ellos.

Para intervenir en los mecanismos que determinan su funcionamiento, promover un uso sostenible y justo de este recurso, reducir sus precios, producir tierra equipada para los sectores medios y pobres urbanos y repartir más equitativamente las cargas y los beneficios es necesario:

- promover una nueva visión y legislación en la que el interés común prevalezca sobre el individual penalizando la retención especulativa de la tierra;
- articular las políticas urbanas y las habitacionales con las políticas de tributación de la tierra;
- crear mecanismos para la recuperación y distribución de las rentas del suelo que permitan producir tierra urbana equipada y bien localizada para eliminar las desigualdades urbanas;
- fortalecer las políticas públicas de regulación urbana y realizar transformaciones profundas a los marcos normativos vigentes.

La articulación entre acción colectiva, negociación política y contribución académica

Las cuestiones analizadas más arriba señalan el marco problemático que fundamentó y en el cual se inscribió el proceso de elaboración y discusión de la ley de hábitat. La apertura de un nuevo momento político que a partir del año 2003 comenzaba a tener signos elocuentes de transformación del ciclo neoliberal, promovió, al año siguiente, la constitución del Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires (FOTIVBA) al que se sumó casi inmediatamente la universidad pública. El nuevo colectivo elaboró un programa de acciones que incluyó, entre otras cuestiones, lo que en aquel momento se denominó “propuestas de reformas legislativas”.

La articulación entre movimientos sociales y universidad en la construcción de políticas públicas no es un hecho nuevo y ha tomado distintas formas según los momentos históricos. En este caso asumió la forma de un espacio asociativo flexible que permitió construir una identidad común a partir del respeto por las identidades individuales y diversas de las instituciones que la conformaban. Ese proceso de construcción identitaria común se fortaleció, en particular, durante los años subsiguientes con la ampliación de la acción a través de otros colectivos como el Movimiento de Reforma Urbana y, actualmente, Habitar Argentina.

Los ejes del debate y de la acción pública nacional y provincial durante los primeros años se concentraron en las medidas y en las políticas que podrían encuadrarse como de reconstrucción post crisis y las “propuestas de reformas legislativas” no

encontraron en ese momento un espacio político fértil. Adicionalmente, la aplicación administrativa sistemática, durante casi 30 años, del Decreto Ley 8912 rutinizó los mecanismos y las políticas territoriales creando, al mismo tiempo, circuitos y pequeños espacios burocráticos de poder en diversos ministerios y organismos. En ese contexto, y como se sabe, la promoción de propuestas de cambios estructurales encuentra un límite resistente en una parte de la estructura burocrática y de funcionarios políticos provinciales que son fuertemente refractarios a la modificación de prácticas consuetudinarias y de sus espacios de decisión.

La instalación en el debate nacional de un eje de políticas cuya centralidad está constituida por la ampliación de los derechos de diferentes sectores de la sociedad, colaboró, desde 2009, a modificar las condiciones de contexto. Así, y a partir de las primeras propuestas legislativas del inicio del proceso, se elaboraron diferentes borradores del proyecto de ley que permitieron simultáneamente definir un objetivo estratégico más preciso para la acción colectiva: el debate y movilización consecuente alrededor de la propuesta de ley debían crear un nuevo orden urbanístico y jurídico respecto al derecho a la ciudad y a la propiedad inmueble. El cambio de reglas de juego tenía entonces como finalidad la construcción de un marco novedoso que protegiera los derechos de los habitantes en relación al suelo, provea instrumentos que faciliten la promoción de políticas urbanas y de vivienda con sentido redistributivo, construya ciudades sostenibles y democráticas y garantice la participación de personas u organizaciones implicadas en las políticas urbanas sin discriminaciones.

El intenso proceso de debate llevado a cabo hasta su aprobación en 2012 y las mejoras que tuvieron las diferentes versiones del texto a partir de la participación de diversos actores construyeron un instrumento legislativo a la par que un hecho social. Así, proceso y resultado se transforman en instrumentos social y políticamente sostenibles de transformación.

Como dicen Lungo y Rolnik (1998: 5), “Los principales problemas urbanos a enfrentar, particularmente en América latina remiten al alto grado de injusticia en la distribución de los costos y de los beneficios en las ciudades. El enfrentamiento de esos problemas exige un nuevo paradigma de planeamiento urbano para sustituir el planeamiento tecnocrático basado en un modelo de ciudad ideal..., bajo esta concepción, se operaba una separación total entre planeamiento y gestión e incluso un conflicto entre estas dos dimensiones, operando el planeamiento apenas en la esfera técnica y la gestión en la dimensión política... Un nuevo paradigma que privilegia la ciudad real, aceptando en ella la presencia permanente del conflicto y tomando la gestión cotidiana como punto de partida se está desarrollando en algunas ciudades latinoamericanas. Este nuevo paradigma parte del planteamiento de que la ciudad se produce por una multiplicidad de agentes que deben tener su acción concertada, generando un pacto que corresponda al interés público de la ciudad. Presupone una revisión permanente para

ajustes o adecuaciones, que mantenga un seguimiento de la dinámica de la producción y reproducción de la ciudad”.

Desde este enfoque, los problemas que presentan nuestras ciudades no radican en la “falta de planeamiento” (como se ha difundido insistentemente) sino el orden elitista y excluyente de las políticas territoriales. La ley propone una nueva concepción del urbanismo, no como mecanismo asegurador de la renta especulativa del suelo (como fue tradicionalmente) sino como una función pública que tiene el deber prioritario de garantizar la defensa de los derechos y los intereses colectivos que desarrolla el principio de la función social de la propiedad.

La experiencia y los aprendizajes en la articulación entre acción colectiva, negociación política y contribución académica permitirán enfrentar de mejor forma los nuevos, y seguramente numerosos, conflictos que implicará la aplicación de la ley.

Referencias y fuentes bibliográficas

CATENAZZI, A. Y REESE, E. Con la colaboración de Romina Doi (2010). *Planificación e instrumentos de gestión del territorio*. Programa de Mejora de Gestión Municipal (Préstamo BID OC-AR 1855). Unidad Ejecutora Central, Ministerio del Interior.

CATENAZZI, A. Y REESE, E. (2010). *El derecho a la ciudad*. En revista electrónica Voces en el Fénix N.º 2. Los gozos y las sombras del Bicentenario. Facultad de Ciencias Económicas (UBA).

INSTITUTO POLIS (2001). *El Estatuto de la Ciudad. Nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*. Brasil.

LUNGO, M. Y ROLNIK, R. (1998). *Gestión Estratégica de la Tierra Urbana*. Fundación PRISMA (Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente). San Salvador. http://200.16.25.5/mgdh/carloslucca/suelo_creado_1.pdf

Texto aprobado de la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat.

TORRES, H. (2001) *Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990*. Revista EURE 27. Santiago de Chile.

Eduardo Reese

Arquitecto y especialista en planificación urbana y regional. Asesor de planes y proyectos urbanos en distintas ciudades argentinas. Subsecretario de Políticas Socioeconómicas del Ministerio de Desarrollo Humano del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y Consejero del Consejo de Planificación Urbana de la Ciudad de Buenos Aires. Docente del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento y del Lincoln Institute of Land Policy. Actualmente Director del Área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Centro de Estudios Legales y Sociales.

Contacto: ereese@cels.org.ar

Nuevos mecanismos de financiamiento para proyectos de desarrollo

Carlos Lucca

Introducción

Las dos últimas décadas han sido testigo de un importante cambio en el rol y la función de las ciudades en todo el mundo y particularmente en nuestro continente. La transición demográfica urbano-rural ha llevado a que, de acuerdo a estimaciones de la CEPAL¹, la población urbana represente en América Latina, en el año 2010, el 75% de la población total.

La devolución de poder a los gobiernos subnacionales y locales (con el objetivo de otorgarles mayores grados de autonomía y responsabilidad en la prestación y provisión de servicios) y el nuevo rol de las ciudades en los contextos nacional e internacional (como nodos de grandes redes de telecomunicaciones, transporte, finanzas y servicios avanzados) han dado una relevancia a la cuestión urbana que ha llevado a que esta tienda a ocupar un lugar más destacado en la agenda de las políticas públicas a escala mundial y, en particular, en los países de la región.

Los desafíos que enfrentan los diversos actores sociales en cuestiones vinculadas con la creciente segregación que se verifica en los centros urbanos; el deterioro en la prestación de servicios básicos; la inseguridad que existe en las ciudades, con áreas o distritos en los que los niveles de violencia alcanzan registros crecientes; la escasa calidad de parte de la oferta educativa básica, que colabora en la generación de un círculo vicioso en el cual pobreza, baja calidad educativa y segregación social se retroalimentan potenciándose mutuamente y el deterioro ambiental y urbanístico que se registra en numerosas e importantes zonas de nuestras ciudades (entre muchos otros desafíos) constituyen interpelaciones directas que una realidad compleja realiza al conjunto de actores urbanos y, particularmente, a aquellos que tienen la responsabilidad de cumplir funciones de gobierno.

El abordaje y la solución de estos desafíos demanda que los actores gubernamentales, en cualquiera de sus niveles, cuenten con la capacidad y la visión necesarias para formular e implementar políticas de Estado, que se encuentren al margen de los naturales ciclos políticos que se registran en cualquier democracia y que se asienten en el establecimiento de acuerdos básicos que permitan elaborar e implementar estrategias de largo plazo, como mejor (y tal vez único) reaseguro de que las acciones que se lleven a cabo permitan resolver (o al menos mitigar sensiblemente) los principales problemas y desafíos a los que nos enfrentamos.

La formulación de políticas de Estado en el ámbito local demanda que los gobiernos locales se transformen en protagonistas centrales del proceso de desarrollo, lo que implica que estos

gobiernos deben cambiar el rol tradicional de prestadores y proveedores de servicios urbanos básicos, por el de promotores del desarrollo a escala local. Este cambio de rol plantea a su vez la necesidad de que los gobiernos locales modifiquen sus estilos de gestión y sus estructuras organizativas, para adecuarlas a las nuevas demandas y funciones que les competen.

En términos generales, los desafíos a los que se enfrentan los gobiernos locales pueden ser sintetizados en las siguientes cuestiones: (i) la necesidad de definir un posicionamiento de la ciudad como un todo frente a los cambios políticos y económicos que se registran en los contextos nacional e internacional, (ii) la necesidad de incrementar la competitividad de los espacios urbanos, como forma de acelerar los procesos de desarrollo económico local, (iii) la necesidad de promover procesos de reforma política y administrativa tendientes a fortalecer tanto la capacidad de gestión de los gobiernos locales como la gobernabilidad en las ciudades, (iv) la necesidad de avanzar en la definición de una agenda vinculada al tratamiento de cuestiones como la segregación social, la pobreza y la violencia urbana que se registra en los centros urbanos, (v) la necesidad de explorar y desarrollar nuevas formas de financiamiento de proyectos y políticas de desarrollo a escala local, y (vi) la necesidad de atender cuestiones vinculadas al deterioro ambiental así como al aumento de la vulnerabilidad de los centros urbanos a los desastres naturales (Daughters, 1998).

En este amplio abanico de desafíos, uno de los que ocupa un lugar central (tal como se acaba de señalar), por el impacto que tiene sobre la capacidad de respuesta de los actores locales a los otros desafíos antes señalados, está referido a la necesidad que tienen dichos actores, particularmente los gobiernos locales, de identificar nuevas formas de financiar la formulación e implementación de proyectos de desarrollo a escala subnacional (local, microregional y regional).

En este sentido, es importante señalar que son numerosas las experiencias que se han llevado a cabo en diferentes ciudades y regiones del planeta, y que han buscado, mediante la puesta en marcha de formas innovadoras, movilizar distintos recursos que se encuentran en posesión de actores locales o extralocales, con el objetivo central de utilizar los mismos en el financiamiento de proyectos de desarrollo.

Estas experiencias han puesto de manifiesto que más allá de los esquemas tradicionalmente utilizados para financiar proyectos y programas de desarrollo en áreas vinculadas con la salud, la educación, la provisión de infraestructura y equipamiento comunitario, la provisión de vivienda para sectores de bajos ingresos, entre otras áreas, y que básicamente han estado centrados en la utilización de recursos financieros provenientes de las arcas de los gobiernos locales, de otros nive-

¹ Boletín Demográfico N.º 63. Enero de 1999. CEPAL.

les de gobierno o de créditos provistos por entidades financieras nacionales o multilaterales, existen otros mecanismos de generar financiamiento para este tipo de proyectos que se orientan básicamente a la identificación y movilización de recursos en poder de actores locales o regionales, o eventualmente de actores nacionales, y al desarrollo de mecanismos que permiten redireccionar (en todo o en parte) estos recursos hacia el financiamiento de distintos proyectos de desarrollo local y regional.

En el caso de los gobiernos locales de Argentina y de América Latina, estas formas alternativas de financiar proyectos de desarrollo adquieren una relevancia especial, debido a que estos niveles de gobierno se enfrentan con importantes dificultades para obtener los recursos que les permitan financiar los mencionados proyectos.

Estas dificultades, se encuentran vinculadas a lo que se podría definir como la paradoja del financiamiento, esto es, la dificultad que enfrentan los gobiernos locales para impulsar proyectos y programas de desarrollo a escala local, debido a las limitaciones que tienen para acceder a los recursos que tradicionalmente se utilizan para financiar dichos proyectos, aún cuando una parte (a veces muy importante) de los recursos necesarios para el financiamiento de estos proyectos se encuentra en posesión de diferentes actores locales o regionales, y podría ser movilizada y direccionada para financiar estos proyectos.

Esta situación paradójica se produce debido a que las autoridades de los gobiernos locales así como los principales actores de la comunidad, solo visualizan como recursos que pueden ser orientados al financiamiento de proyectos de desarrollo a los que tradicionalmente han sido utilizados como tales, es decir, a los que provienen de las arcas del propio gobierno local, de las transferencias de otros niveles de gobierno y de los provenientes de préstamos bancarios o de programas de asistencia de organizaciones de multilaterales de crédito, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

La debilidad fiscal de los gobiernos locales y lo dificultoso que resulta para muchos de estos gobiernos el acceso a algunas de las alternativas de financiamiento tradicional, sumado a la dificultad que tienen los responsables de los gobiernos locales en visualizar los recursos que tienen los actores locales como movilizables para financiar proyectos de desarrollo a escala local ayuda a cerrar un círculo en el que la limitación para acceder al financiamiento se consolida, y las restricciones que tienen los gobiernos locales para implementar programas y proyectos de desarrollo a escala local se transforman en una profecía autocumplida.

Se necesita un cambio de perspectiva para superar la paradoja antes mencionada. Si en lugar de orientar la atención hacia la disponibilidad de recursos financieros por parte de los gobiernos locales, se orientara la atención hacia la disponibilidad de recursos (financieros y no financieros) en posesión

del resto de los actores locales y regionales y hacia los mecanismos que permitirían movilizar y orientar dichos recursos al financiamiento de proyectos de interés local, la mencionada limitación o escasez de recursos se vería reducida y en el límite a su menor expresión.

Con el objetivo de demostrar la viabilidad técnica y política que tiene un abordaje como el que se acaba de señalar para los gobiernos locales en Argentina, se presentan a continuación un abanico de mecanismos y experiencias de movilización de recursos en posesión de diferentes actores de la comunidad (y en algunos casos, de actores externos a la comunidad), que han sido o son utilizados en ciudades de diferentes países, y que han demostrado su capacidad para financiar proyectos de desarrollo a escala local y regional.

Instrumentos tradicionales de financiamiento a escala local

La provisión de bienes y servicios públicos por parte del estado, se financia sobre la base de dos principios. El denominado (i) principio del beneficio, de acuerdo al cual el beneficiario del consumo del bien o servicio provisto es quien finalmente paga por éste, y el (ii) principio de capacidad de pago (vertical y horizontal), cuyo objetivo es alcanzar equidad en la provisión del bien o servicio público mediante la distribución equitativa del costeo del mismo entre los diferentes consumidores.

Es importante señalar que no todos los gobiernos locales cuentan con potencial de recaudación suficiente para financiar sus gastos (principio de capacidad de pago) debido, entre otros factores, a la asimetría en la distribución de las actividades económicas en el territorio nacional, lo que da lugar a la ocurrencia de desequilibrios fiscales de tipo vertical y horizontal.

El desequilibrio vertical se produce cuando la recaudación a escala local no es suficiente para financiar bienes públicos de carácter nacional, aún cuando sea más eficiente proveerlos de forma descentralizada, como es el caso de los servicios de salud, que en general se financian desde un ámbito gubernamental superior, mediante transferencias.

El desequilibrio horizontal se debe a la desigual distribución de las actividades económicas en el territorio, lo que plantea diferencias en la capacidad de recaudación de cada localidad.

En términos generales e independientemente del mecanismo de captación utilizado, los recursos financieros con los que cuenta el sector público (cualquiera sea su jurisdicción) provienen en última instancia del sector privado. Son los recursos de las familias y las empresas los que a través de vías alternativas llegan a las arcas del sector público, para, a partir de allí, ser utilizados en el financiamiento de las diferentes funciones que cumple el gobierno, incluso el financiamiento de los gastos de la propia burocracia estatal.

Es importante señalar que, más allá de las diferentes posturas sostenidas respecto a la autonomía o autarquía municipal,

así como al alcance del poder fiscal municipal, en las últimas décadas se ha producido en los países de la región una marcada tendencia a reconocer un mayor grado de autonomía tanto política como financiera de estos niveles de gobierno².

Dicha autonomía solo puede ser materializada en la medida en que los gobiernos municipales cuenten con los recursos financieros que les permitan cumplir con sus funciones y con la formulación e implementación de proyectos de desarrollo en sus jurisdicciones. Por esta razón, al igual que lo que ocurre en otros niveles de gobierno, el gobierno local cuenta con un tesoro municipal, del cual se provee para financiar los gastos de la gestión de gobierno.

Dicho tesoro municipal se encuentra compuesto por recursos que representan “la obtención del poder de compra necesario para que el Estado pueda efectuar sus gastos” (Jarach, 1999 p. 57).

Si bien, como señala Jarach (1999), resulta controvertido y engorroso realizar una clasificación que pretenda reunir todos los aspectos posibles de cada especie de recurso, es posible (y conveniente), en cambio, realizar un agrupamiento de estos con la finalidad de facilitar una rápida comprensión de las diversas fuentes de financiamiento con las que cuentan los gobiernos municipales, y que son definidas en este artículo como tradicionales.

De este modo, y con la aclaración que se acaba de realizar, es posible, realizar el siguiente agrupamiento de los recursos municipales³.

Recursos originarios o patrimoniales

De acuerdo a Jarach (1999) “son los obtenidos por el Estado mediante el aprovechamiento económico de su patrimonio” (p. 224). Este tipo de recursos no son de carácter coercitivo. Pueden encuadrarse en el producto de tierras en propiedad del Estado, el producto de bosques o florestas, el producto de empresas (lo que incluye a las empresas de transporte de pasajeros, empresas mixtas, etc.), de explotaciones de juegos de azar, de explotación del patrimonio artístico y turístico existente en los centros urbanos (entradas a museos, monumentos y ruinas históricas, etc.). En términos económicos, este tipo de recursos son precios.

Es importante señalar que estos recursos no alcanzan la significación económica que tienen los recursos tributarios. Se definen como recursos tributarios aquellos que se basan en “la facultad o posibilidad jurídica del Estado, de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción”⁴. Entre los recursos tributarios con los que cuentan los gobiernos municipales, se encuentran los siguientes:

• **Impuestos.** En el caso de los recursos tributarios en el ámbito de gobiernos locales, los impuestos municipales se justi-

fican en la potestad o imperium que tienen dichos gobiernos para exigir coactivamente a los vecinos una prestación en dinero sobre la base de su capacidad contributiva, debido a que el municipio presta una serie de bienes públicos vinculados a la educación, cultura, salud, protección del medio ambiente, protección al consumidor, etc., que por el carácter de tales, no es posible aplicar el principio de exclusión, y en los cuales no se verifica el principio de rivalidad en el consumo, lo que justifica la existencia de un régimen impositivo municipal. Es decir, los impuestos se basan en el concepto de que su pago no está relacionado con el nivel de uso de los servicios públicos prestados o provistos por el gobierno.

Tipos de recursos con los que cuentan los gobiernos municipales

| TRIBUTARIOS | NO TRIBUTARIOS |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Impuestos. • Coparticipación tributaria. • Tasas. • Contribuciones de mejora. • Derechos y patentes. • Regalías por explotación de recursos renovables y no renovables. • Multas y recargos por contravención. | <ul style="list-style-type: none"> • Empréstito y otras operaciones de crédito. • Mercado de capitales. • Concesión, venta o locación de bienes. • Donaciones, legados y subsidios. |

Fuente: elaboración propia sobre la base del texto “Derecho Municipal Argentino”, Brügg y Mooney.

Es importante señalar que, con excepción de los tributos que el municipio recauda como consecuencia de la delegación que en la percepción de los mismos realizan los gobiernos provinciales o estatales (como ocurre por ejemplo con el impuesto automotor en el caso de Argentina), y de los impuestos a las rifas, tómbolas y apuestas, en general los gobiernos locales no han avanzado en la instrumentación de impuestos en sus respectivas jurisdicciones.

Con respecto a los impuestos municipales, diversos especialistas han enfatizado el enorme potencial que tiene el impuesto predial como fuente de financiamiento de los gobiernos locales.

• **Coparticipación tributaria.** Otra de las fuentes de recursos con las que cuentan los municipios está referida al sistema de coparticipación de los impuestos tanto federales o nacionales como provinciales, cuyo justificativo se basa en el hecho de que una parte de la recaudación de los impuestos que cobran los gobiernos provinciales y nacionales se origina en actividades comerciales, productivas y de servicios que se llevan a cabo en el propio municipio. De acuerdo a este mecanismo, el gobierno nacional legisla, recauda y reparte a las provincias (en virtud de un convenio previo), y a su vez estas redistribuyen en los municipios el producto de los impuestos indirectos internos y de los impuestos directos.

2 En el caso de Argentina, la reforma constitucional llevada a cabo en 1994 reconoce la autonomía municipal en el orden económico y financiero en su artículo 123.

3 Este punto se elaboró siguiendo a Jarach (1999).

4 Martínez, 1993 citado en Brügg y Mooney, 1998.

Por medio de estas transferencias intergubernamentales desde los niveles superiores de gobierno hacia el gobierno local, dichas jurisdicciones coparticipan la recaudación impositiva con el nivel municipal.

• **Tasas.** Las tasas, tasas municipales o tarifas de consumo, constituyen otra de las fuentes de recursos a las que recurren los municipios regularmente. Se basan en el hecho de que para ciertos servicios prestados a escala local, en los cuales el consumo individual es susceptible de ser medido (tales como la electricidad, el agua, las cloacas, las telecomunicaciones y el transporte público entre otros), el municipio puede imponer coactivamente a los vecinos un pago o prestación dineraria por el servicio efectivamente prestado.

De este modo, los elementos característicos de las tasas son la existencia de servicios efectivamente prestados y de contribuyentes determinados o determinables, lo que implica que el servicio público en cuestión debe ser divisible, es decir, debe existir la posibilidad de determinar cuáles son los contribuyentes que son usuarios de este, y por lo tanto establecer quién está obligado a pagarlos.

Si bien lo recaudado a través del cobro de las tasas debe estar dirigido a cubrir los costos de provisión del mencionado servicio, sucede muchas veces que la recaudación de las tasas no permite cubrir dichos costos, razón por la cual el gobierno municipal se enfrenta a la necesidad de subvencionar la provisión del servicio, lo que hace mediante la utilización de otros recursos.

Las tasas que normalmente son cobradas por el municipio están referidas a la prestación de servicios de alumbrado, barrido y limpieza; desinfección y desratización; inspección de mercados, puestos de abasto y negocios y cualquier clase de industria o comercio; de recolección de residuos, etc.

• **Contribuciones de mejora.** Otro de los instrumentos de captación de recursos con los que cuentan los gobiernos municipales son las denominadas contribuciones de mejora. Este tipo de contribuciones está referida a la obligación de parte de los vecinos de abonar al gobierno local, un monto equivalente a la cuota parte correspondiente al costo de la provisión de una determinada infraestructura urbana (alumbrado público, pavimento, cordón cuneta, etc.). El objetivo es recuperar la inversión realizada a través de la contribución que los vecinos beneficiarios de la obra realizan.

La contribución por mejoras es uno de los mecanismos más extensamente utilizados por parte de los gobiernos de diferentes ciudades de América Latina, contando con una extensa tradición en la región.

• **Crédito bancario.** Mediante el acceso al crédito bancario, sea este de carácter local o provisto por organismos multilaterales de crédito (como el caso del BID y del Banco Mundial, entre otros), los gobiernos locales financian en muchos casos obras de infraestructura que alcanzan una escala significati-

va. Estos créditos son luego cancelados con la recaudación de tarifas de consumo o de impuestos locales.

• **Mercado de capitales.** Aunque no en forma masiva, de manera incipiente distintos gobiernos locales han accedido al mercado de capitales a través de la emisión de bonos y títulos municipales, con el objetivo de financiar básicamente obras de infraestructura urbana. La cancelación de los títulos de deuda emitidos, se ha realizado en general mediante el cobro de contribución por mejoras a los vecinos beneficiarios de dichas inversiones.

Es importante señalar que, en el caso argentino, todas las constituciones provinciales establecen las condiciones bajo las cuales los gobiernos locales pueden acceder a la emisión de títulos municipales, definiendo los porcentajes máximos de endeudamiento admitido, así como el procedimiento para obtener la aprobación de dicho endeudamiento.

De estos esquemas de obtención de recursos, tanto el esquema de financiamiento directo como el acceso al mercado de capitales han sido muy poco explorados por los gobiernos locales de Argentina y de América Latina, no obstante lo cual, estos constituyen fuentes de financiamiento de proyectos urbanos que son ampliamente utilizadas por gobiernos locales de otros países, particularmente en los EE.UU.

Asimismo, es necesario señalar que independientemente del mecanismo o esquema de financiamiento al que se haga mención, los gobiernos locales necesitan modernizar sus estilos de gestión, y en particular de gestión financiera, de modo de generar condiciones fiscales saludables y mejorar la confianza en la capacidad de pago de sus obligaciones, lo que impacta fuertemente en su habilidad para acceder a los mercados financieros, tanto nacionales como internacionales.

De acuerdo a la Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales del Ministerio de Economía de la Nación⁵, en Latinoamérica, las principales fuentes de financiamiento local las constituyen el cobro de los impuestos y tasas, conjuntamente con las transferencias que se reciben desde niveles de gobierno superior.

En Argentina, en donde el tercer nivel de gobierno está compuesto por 2.249 gobiernos locales, con una distribución numérica muy heterogénea entre provincias⁶, el gasto per cápita de cada nivel de gobierno es marcadamente asimétrico.

Por ejemplo, de acuerdo al informe de la citada Dirección, en el año 2010 los gobiernos locales destinaron en promedio a bienes y servicios locales \$1.340 por habitante, mientras que los Gobiernos Provinciales y el Gobierno Nacional hicieron erogaciones equivalentes a \$4.897 y \$7.876 per cápita, respectivamente.

5 Desempeño Fiscal Reciente de los Gobiernos Locales en Argentina. Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales. XXIV Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile. 2012.

6 Con un abanico que va desde la Provincia de Córdoba que cuenta con 427 gobiernos locales, hasta Tierra del Fuego que solo tiene 3.

Si se observa el comportamiento de la capacidad de autofinanciamiento de los gobiernos locales a lo largo de los últimos años, se percibe que esta se ha reducido en el período comprendido entre los años 2003 y 2010.

Si se toma como indicador de referencia al cociente entre los ingresos propios del municipio y el total de gastos municipales (lo que en el citado informe se denomina Indicador de autofinanciamiento municipal), considerando como ingresos propios: (1) los recursos percibidos por tasas, contribuciones, derechos, multas, cánones, entre otros; (2) los recursos provenientes de la recaudación de impuestos delegados en los municipios (impuesto inmobiliario, automotor y/o ingresos brutos, según el caso); (3) el producto de las ventas de bienes y la prestación de servicios realizadas por los gobiernos municipales; (4) los recursos generados por arrendamientos o aquellos que se producen por intereses, dividendos y derechos derivados de la propiedad de activos fijos, intangibles y financieros; y (5) aquellos recursos que se generan por la recuperación de obras municipales bajo la forma de contribución de mejoras, se observa que entre los años 2003 y 2010 disminuyó la participación de los ingresos municipales propios en el gasto total municipal a nivel consolidado.

En el año 2003 los recursos municipales propios permitieron financiar cerca del 50% de los gastos totales, en tanto que en el año 2010 dichos recursos solo cubrían el 34% de dichos gastos, tal como se observa en las Figuras 1 y 2.

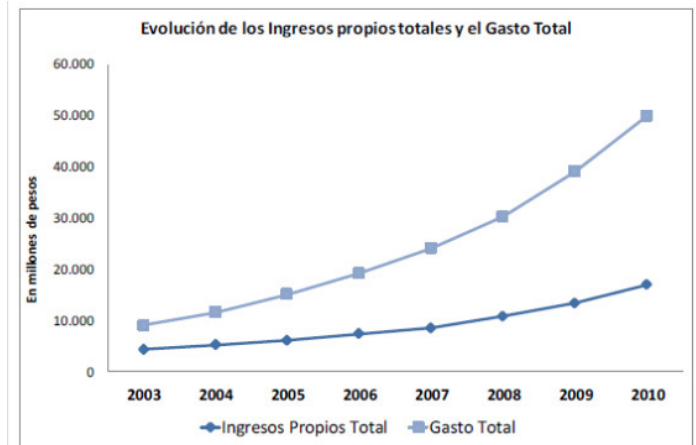
De acuerdo a lo que se señala en el informe de la Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, esta situación se dio debido a que los recursos propios municipales consolidados se incrementaron a un ritmo inferior al crecimiento de los gastos totales, que fueron financiados en gran parte con recursos provenientes de otras jurisdicciones.

Lo señalado en los párrafos anteriores permite poner de manifiesto la situación de debilidad, en términos de capacidad de financiamiento, en la que se encuentran los gobiernos locales en Argentina, y en la conveniencia y necesidad de explorar formas de financiamiento alternativas, que le otorguen a estos mayores grados de autonomía en la formulación de sus políticas de desarrollo.

Instrumentos no tradicionales de financiamiento de proyectos urbanos.

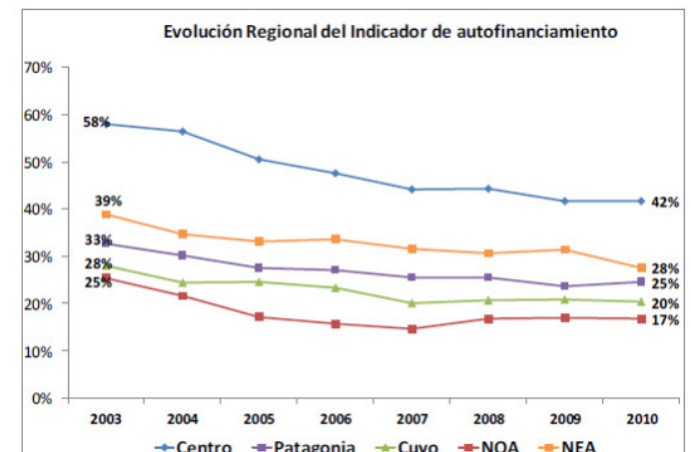
Tal como se menciona precedentemente, tanto en Argentina como en otros países de la región los gobiernos locales cuentan con un conjunto de recursos para el financiamiento de las actividades que les son propias así como para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo que, tanto en su carácter tributario como no tributario, se podrían clasificar como formas de financiamiento tradicional, en el sentido de que las mismas han sido a lo largo de décadas (y continúan siendo en la actualidad), las principales (y en algunos casos únicas) fuentes de recursos con las que cuentan estos niveles de gobierno.

Figura 1: Evolución de los ingresos propios totales y el Gasto Total



Fuente: Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Presidencia de la Nación.

Figura 2: Evolución Regional del Indicador de autofinanciamiento



Fuente: Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Presidencia de la Nación.

Sin embargo, tal como se señaló con anterioridad, a lo largo de las últimas décadas particularmente, se han llevado a cabo en diferentes ciudades del mundo experiencias de financiamiento de proyectos de desarrollo basadas en la movilización de recursos diversos que se encuentran en posesión de actores locales y extralocales. Es a estos tipos de formas de financiamiento a las que se definen en el presente trabajo como no tradicionales, con el objetivo de diferenciarlas de las denominadas tradicionales, básicamente por el hecho de que no forman parte del conjunto de instrumentos (tanto tributarios como no tributarios) a los que han recurrido y recurren con frecuencia los gobiernos locales para financiar proyectos de desarrollo a escala local.

Es importante señalar que de acuerdo a las experiencias relevadas, las modalidades que adquiere la movilización de recursos bajo estos esquemas no tradicionales son muy variadas, presentando cada una de ellas características propias

que las diferencian en algunos casos fuertemente entre sí. No obstante esto, el común denominador que tienen estas experiencias es que todas ellas se orientan a movilizar recursos que se encuentran en posesión de diversos actores locales y/o extralocales, capitalizando de este modo las oportunidades que se generan a escala local, a partir de la presencia de dichos recursos.

Es posible realizar diversas clasificaciones de estos mecanismos. Una primera clasificación, siguiendo el criterio planteado para los instrumentos denominados tradicionales, está referida a la medida en la que estos tienen un carácter tributario o no. Aunque útil, esta clasificación sería muy genérica, y no nos permitiría captar la riqueza y variedad de formas a través de las cuales los recursos son movilizados.

Por esta razón, se realiza aquí una clasificación de los instrumentos señalados a partir del mecanismo central que permite la movilización y orientación de los recursos para el financiamiento de los proyectos de desarrollo.

Dicha clasificación es la siguiente:

- Instrumentos basados en la captación de plusvalías urbanas.
- Instrumentos basados en la generación de subsidios cruzados.
- Instrumentos basados en el otorgamiento de concesiones y permisiones.
- Instrumentos basados en el acceso al mercado de capitales y al sistema financiero.
- Instrumentos basados en la utilización del mecanismo de desarrollo limpio planteado a partir del Protocolo de Kyoto.
- Instrumentos basados en arrendamientos a largo plazo.
- Instrumentos basados en la orientación de la carga tributaria al suelo.
- Instrumentos basados en la administración del flujo de caja del proyecto.
- Instrumentos basados en el desarrollo de acuerdos entre actores públicos y privados (conformación de partenariados).

Un desarrollo más extenso de estos instrumentos se encuentra en Lucca (2002 y 2008). En el presente artículo se realizará una descripción de aquellos instrumentos que han sido implementados con el objetivo de movilizar recursos destinados al financiamiento de proyectos de mejora del hábitat y de provisión de vivienda para sectores de ingresos medios y bajos (Reajuste de terrenos, Transferencia de Derechos de Edificación (TDE) y Leasing de tierras).

Instrumentos Basados en la Captación de Plusvalías Urbanas

Reajuste de terrenos

El reajuste de terrenos es un procedimiento de urbanización que permite realizar una unión de parcelas de tierra para impulsar y facilitar el desarrollo de procesos de renovación tendientes a superar situaciones de pobreza y decadencia urbana o de crecimiento y expansión de las ciudades. Este mecanismo, se puso en práctica hace aproximadamente 100 años en Alemania, y se extendió luego por diversos países como Japón, Corea del Sur, Taiwán, Filipinas, Australia, Francia, India, Bangladesh y Suecia. En estos países, los proyectos urbanos basados en la metodología de reajuste de terrenos descansan en la iniciativa del gobierno local, para lo cual cuenta con una legislación especial que los autoriza a impulsar e implementar esquemas de este tipo. En países como EE.UU. Nepal, Tailandia e Indonesia, los procesos de reajuste de terrenos son de carácter voluntario y el gobierno local no cuenta con autoridad para imponerlo.

Este mecanismo de urbanización pone en marcha un proceso alternativo al de expropiación de tierras al que suelen recurrir los gobiernos locales como forma de obtener las parcelas necesarias para llevar a cabo los mencionados procesos de renovación urbana. La ventaja sobre este último procedimiento, es que el reajuste de tierras no es litigioso y puede resultar considerablemente más efectivo y rápido que la expropiación.

Bajo el esquema de reajuste de terrenos, se unen o consolidan pequeñas parcelas de tierra a las que se les provee nueva infraestructura y equipamiento (calles, alumbrado público, redes de distribución de energía eléctrica, desagües pluviales, redes de distribución de agua potable y de recolección de líquidos cloacales, etc.), y se devuelven nuevas parcelas a los dueños iniciales de la tierra con la condición de que una proporción del incremento de valor experimentado por la tierra (y motivado por la consolidación de las parcelas y la provisión de infraestructura y equipamiento) sea destinada al gobierno local para ser dirigida a la provisión de vivienda para sectores de bajos recursos. Un esquema alternativo, utilizado particularmente en India y Bangladesh, está orientado a desarrollar proyectos de vivienda e infraestructura tendientes a solucionar situaciones de ocupación ilegal, regularizando la tenencia de la tierra para de estos ocupantes, y devolver una porción importante de dicho suelo (ahora desarrollado), a sus titulares originales para que los mismos puedan comercializarlos en el mercado. En ambos casos, se busca que todas las partes intervinientes obtengan beneficios mediante la implementación de esta metodología.

En un esquema alternativo de reajuste de terrenos, se le permite a una mayoría de propietarios establecer una zona de rehabilitación mediante un pedido específico realizado a la autoridad local y aprobado por esta. Una vez que la zona o el área en la cual se va a desarrollar el proyecto ha quedado definida con precisión, se permite que los propietarios que no

deseen ser formar parte del proyecto opten por una de las dos posibilidades siguientes:

- Ser excluidos del proyecto a desarrollar.
- Solicitar a los otros propietarios impulsores de la propuesta que adquieran sus tierras.

Aquellos propietarios que deciden sumarse a la propuesta, reciben a cambio una participación proporcional de los beneficios que genere el desarrollo del proyecto en cuestión. Se selecciona luego una comisión responsable de llevar a cabo la propuesta, la cual, para obtener los recursos financieros necesarios para desarrollar el proyecto tiene la opción de (i) obtener un crédito garantizado por la tierra de la cual son propietarios o (ii) realizar una sociedad con constructores o desarrolladores.

Una vez que el trabajo se ha concluido, cada uno de los propietarios participantes recibe (i) una determinada cantidad de bienes inmuebles que representan su parte proporcional en el nuevo desarrollo, conjuntamente con una fracción en dinero o (ii) una parte proporcional en los beneficios monetarios que genera el proyecto.

De este modo, los participantes del proyecto tienen un incentivo económico para cooperar con del desarrollo del mismo. Este esquema permite llevar a cabo el proceso de renovación urbana sin la necesidad de generar fondos para la adquisición de las tierras.

En cualquiera de estos casos, la metodología de reajuste de terrenos permite reducir los costos de provisión de vivienda e infraestructura básica para sectores de bajos recursos, evitando asimismo la necesidad de relocalización que en muchas oportunidades está asociada con las políticas de provisión de vivienda para dichos sectores.

Mecanismo de funcionamiento. El esquema de reajuste de terrenos es generalmente puesto en marcha (i) por iniciativa del gobierno local o (ii) por iniciativa de los propietarios de parcelas a urbanizar. En cualquier caso, es necesario definir el área en la cual se llevará adelante el proyecto, el cual en ciertas oportunidades está referido a la transformación de parcelas rurales en parcelas urbanas o a la reurbanización de tierras urbanas tendiente a incrementar la densidad de las mismas y modificar su patrón de asentamiento.

Definida el área de intervención, se formula un proyecto de subdivisión de la tierra, en el que se define un nuevo patrón de asentamiento que está dado en función de la propuesta de urbanización realizada. La provisión de infraestructura y de equipamiento urbano es financiada mediante la venta de algunas de las nuevas parcelas, las que en general se destinan a actividades comerciales.

Los titulares originales de la tierra reciben, como consecuencia de su participación en el desarrollo del proyecto, parcelas de suelo en la nueva urbanización, las cuales a pesar de tener una menor superficie, tienen un mayor valor debido a que se encuentran ahora provistas de servicios e infraestructura urbana.

La retribución que se realiza a los propietarios originales a través del otorgamiento de nuevas parcelas de tierra y de una compensación monetaria implica definir y acordar un esquema de distribución que esté basado en criterios de equidad. Antes del desarrollo del proyecto, las parcelas pueden haber tenido diferentes formas y valores económicos, debido básicamente a su ubicación y potencialidad de desarrollo. Aún durante el período de desarrollo del proyecto, puede que este demore años en cubrir toda el área propuesta, con lo cual los propietarios de parcelas que no se encuentran ubicadas en la zona de inicio del proyecto, se verían perjudicados relativamente a aquellos que tienen su propiedad en dichas zonas.

Una vez que el proyecto ha sido concluido, existirán diferencias si la normativa de uso del suelo permite un uso e intensidad diferentes para distintas parcelas. Por ejemplo, aquellas parcelas destinadas a actividades residenciales o comerciales de elevada densidad, y ubicadas próximas a los hubs de actividades comerciales o de infraestructura, tendrán los valores más altos.

Ventajas del esquema de reajuste de tierras. Las principales ventajas de este tipo de método de urbanización son las siguientes:

- El reajuste de tierras permite llevar a cabo procesos de urbanización planificados.
- El esquema permite orientar espacialmente la localización de nuevos emprendimientos urbanos.
- Permite evitar los costos asociados con los procesos de expropiación de tierra.
- Provee un mecanismo que permite recuperar y solventar los costos asociados a la provisión de infraestructura y equipamiento urbano, haciendo que en muchas oportunidades los proyectos de urbanización o renovación urbana se autofinancien.
- Facilita el ordenamiento de la titularidad de la tierra, y a partir del desarrollo del proyecto, genera un incremento en la recaudación impositiva.
- Permite desarrollar propuestas que provean una mayor equidad en el acceso a la tierra urbana, a partir de la puesta en marcha de proyectos de provisión de vivienda para sectores de bajos ingresos.

Algunas de las dificultades asociadas con este esquema de urbanización, están referidas a los siguientes aspectos:

- La puesta en marcha de esquemas de reajuste de terrenos genera incentivos para que los propietarios adopten una actitud especulativa.
- El método ha sido algunas veces criticado porque no ha permitido incrementar la oferta de vivienda para sectores de bajos recursos. Este problema, puede ser sin embargo limitado si se destina parte de las parcelas de la nueva urbanización a la autoridad pública para edificar en las mismas viviendas dirigidas a estos sectores. En este sentido, si bien es importan-

te generar un incentivo lo suficientemente atractivo para que los propietarios decidan sumarse a la propuesta, el gobierno local debe aspirar a obtener una rentabilidad del desarrollo del proyecto que supere la sola recuperación de los costos asociados al mismo.

Instrumentos basados en la generación de subsidios cruzados

Transferencia de Derechos de Edificación (TDE)

El esquema de TDE es un instrumento utilizado para proteger áreas o zonas urbanas y rurales de la presión a la que son sometidas como consecuencia del crecimiento y la expansión de las ciudades y para evitar de este modo que estas áreas sean eliminadas.

Formalmente, la transferencia de derechos de edificación es el proceso por el cual los derechos de edificación son transferidos desde una parcela, manzana, distrito o zona de un área o distrito de emisión, a otra parcela, manzana, distrito o zona ubicada en un área o distrito de recepción.

El principio sobre el que se asientan estos programas es que es posible separar los derechos de edificación de la parcela de suelo, para que luego dichos derechos sean vendidos o transferidos a otra persona o entidad legal. Esto permite a los gobiernos locales transferir la presión de desarrollo a áreas que pueden soportar una mayor intensidad de uso, y de este modo acomodar el crecimiento de la ciudad sin sacrificar zonas de interés para la ciudad, compensando financieramente al mismo tiempo a los propietarios de los predios a conservar, por el costo que se les impone. Asimismo, estos programas permiten obtener una mayor flexibilidad en los patrones de uso del suelo que los que se podrían lograr con la aplicación de una zonificación tradicional.

Los programas TDE tienen tres elementos básicos (i) los distritos de emisión, que están compuestos por las zonas de la ciudad a ser preservadas⁷, (ii) los distritos de recepción, formados por las zonas de la ciudad a ser desarrolladas⁸ y (iii) los créditos TDE, que son representaciones legales de derechos de edificación abstractos que son escindidos de los predios ubicados en los distritos de emisión, para ser transferidos a los distritos de recepción.

Tanto los distritos de emisión como los de recepción pueden formar parte de la planta construida de la ciudad o ser parte de su entorno rural.

En los programas TDE, el gobierno local le entrega a los propietarios de los inmuebles ubicados en las zonas a preservar un conjunto de créditos (que representan los derechos de edi-

ficación que están asociados a los predios a conservar), a cambio de destinar los recursos monetarios que generarán dichos créditos a la preservación del patrimonio del cual son titulares.

Por otra parte, se exige a los constructores y desarrolladores urbanos la adquisición de derechos de edificación para obtener una autorización especial que les permita desarrollar sus emprendimientos más allá de la densidad máxima admitida por ordenanza, en aquellas zonas que han sido previamente definidas como distritos de recepción y que, como se señaló previamente, están conformadas por zonas de la ciudad a ser desarrolladas. De este modo, los desarrolladores son incentivados a comprarles los derechos de edificación a los poseedores de los mismos, generando esta adquisición un flujo de fondos que permiten financiar la recuperación/renovación/mantenimiento de la zona a preservar, sin costo alguno para las finanzas públicas locales.

Alternativamente, los propietarios de parcelas o construcciones ubicadas en las zonas de recepción, pueden adquirir créditos de derechos de edificación a los titulares originales (o a los bancos de derechos de desarrollo), de modo de obtener el bono de densidad extra a la que se autorizan dichos créditos, y así apropiarse de los beneficios monetarios generados por los mismos.

Asimismo, bajo este esquema, quienes reciben los derechos de edificación por parte del gobierno (los titulares de los predios a conservar) conservan el derecho de uso del predio (o del inmueble), pero el potencial de desarrollo inmobiliario del mismo queda congelado. Al recibir los créditos otorgados por el gobierno, los propietarios ubicados en las zonas de emisión se comprometen por escrito a que no destinarán su propiedad a un uso que la desnaturalice o la destruya.

En algunos casos se establecen bancos que compran los derechos de desarrollo que se encuentran en manos de los propietarios en los distritos de emisión, y los venden luego a los desarrolladores que los usarán en los distritos de recepción, facilitando de este modo la creación de un mercado de derechos de edificación.

Implementación. La implementación de un programa TDE debe realizarse de acuerdo a las pautas y estrategias de ocupación del suelo fijadas en un plan de desarrollo urbano para la localidad.

Las siguientes pautas deben ser tenidas en cuenta:

- Antes de la aprobación formal de los distritos de emisión y recepción, es necesario llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental en las zonas que serán distritos de recepción. Evaluaciones de impacto específicas para proyectos particulares solo deberán desarrollarse si los impactos de dichos proyectos particulares no han sido considerados en la evaluación de impacto ambiental realizada para toda la zona.

- Es necesario evaluar si los distritos de recepción se encuentran en condiciones de absorber (en términos de infraestructura y equipamiento urbano) el incremento que es producirá en la

⁷ Las zonas a preservar son definidas en función de su valor arquitectónico, histórico o ambiental.

⁸ Las zonas a desarrollar se encuentran definidas en función de los planes de ordenamiento/crecimiento/regulación urbana con los que cuenta la ciudad.

densidad del área. Asimismo es necesario determinar que no se producirán en estos distritos daños o problemas ambientales como consecuencia de la puesta en marcha del programa.

- Es necesario además realizar una nueva valuación catastral del suelo y de las construcciones ubicadas sobre el mismo en la zona de emisión, una vez que el programa es puesto en marcha.
- Para generar una demanda efectiva de derechos de edificación, los distritos de recepción deben ofrecer entre un 30 % y un 50 % más de unidades de construcción que lo que los créditos otorgados en los distritos de emisión permitirían.
- La ubicación y el área de los distritos de emisión, se encuentran definidos por las características de la localidad y de los recursos urbanos que se desee preservar.

Beneficios y costos asociados a los programas TDE. La ventaja más evidente de los programas TDE es que es el sector privado el que paga los costos asociados con la preservación de entornos urbanos y rurales, liberando de este modo recursos públicos para otras políticas de interés. Asimismo, los gobiernos locales también pueden adquirir los derechos de desarrollo de alguna propiedad que deseen conservar.

Entre los costos de desarrollo e implementación de estos programas se encuentra su complejidad. Llevarlos a cabo implica involucrarse en un análisis sofisticado de los potenciales impactos que tendría tanto en las zonas de emisión como en las zonas de recepción.

Una dificultad particular la plantea la definición y valuación de los derechos de edificación a ser transferidos. Para cuantificar los derechos a ser transferidos, se utilizan fórmulas que permiten convertir derechos de desarrollo en créditos de desarrollo. Cuando los créditos de desarrollo son comprados, traen asociados el derecho a una cierta densidad adicional en el distrito de recepción. Una manera sencilla de definir el valor monetario de los créditos a transferir es que estos sean iguales a la diferencia entre el valor del predio desarrollado y conservado.

La forma en la cual los derechos de edificación son valuados y la dinámica con la cual funciona el mercado de derechos de edificación determinarán la viabilidad del programa. Por otra parte, para que el programa funcione, debe haber presión en la zona de recepción por parte de desarrolladores, constructores y propietarios, para llevar adelante proyectos en el distrito de recepción. La relación entre la cantidad de derechos (créditos) creados en los distritos de emisión y de predios seleccionados en los distritos de recepción, así como la existencia de una demanda potencial para desarrollar proyectos de diferentes características en los distritos de recepción son factores que deben ser analizados previamente a la implementación del programa.

Los programas TDE requieren además tiempo (para su implementación y para observar los primeros resultados), así como un monitoreo continuo para evaluar los cambios que se van produciendo en el mercado de créditos.

Experiencias particulares de aplicación de la lógica de los programas TDE se llevaron a cabo en Brasil bajo los programas de operaciones interligadas y operaciones urbanas.

En el primer caso (operaciones interligadas), se realiza una concesión onerosa de excepciones a la legislación vigente que funciona como captador de recursos para viviendas de interés social. La venta de excepciones está sujeta a previo análisis urbanístico y financiero y a la aprobación por una comisión mixta (compuesta de representantes de los organismos públicos y de la sociedad civil).

En el caso de las operaciones urbanas, estas se pueden proponer tanto por el poder público como por la iniciativa privada y deben aprobarse por ley. La ley define el perímetro urbano en el que se llevará a cabo la operación y establece una reserva de área edificable para el mismo. Esa reserva la adquieren los propietarios y empresas interesadas, dando lugar a que los recursos originados de la venta de la reserva se destinen a un fondo de urbanización vinculado a aquella operación urbana específica.

Instrumentos basados en arrendamientos a largo plazo

Leasing de tierras

Entre los diversos instrumentos de financiamiento de políticas de desarrollo a escala local y regional utilizados en diferentes países del mundo, particularmente en Europa y Asia se encuentra el leasing o arrendamiento de tierra pública. Al igual que otros instrumentos de financiamiento a escala local, como se señalara oportunamente (Lucca, 2002), el leasing de tierras públicas en el ámbito urbano no ha sido utilizado en nuestro país, no obstante lo cual, diferentes experiencias internacionales (Bourassa y Hong, 2003; Hong, 1996; Deng, 2003), señalan la utilidad de este mecanismo como instrumento de política urbana.

Aunque la práctica del leasing de tierras públicas en el ámbito urbano se ha venido utilizando desde mucho tiempo atrás, no existe en todos los casos una adecuada comprensión acerca del alcance del mismo.

Para esto, es necesario señalar que “a un nivel abstracto, podemos tratar el derecho de propiedad de la tierra como un abanico de derechos. Cada elemento componente de este abanico, puede ser asignado a, y controlado por, actores diferentes. Utilizando esta lógica, es posible tratar el arrendamiento público, como un sistema que permite a los gobiernos y a los actores privados negociar la delimitación y la asignación de los múltiples derechos del suelo mediante arreglos contractuales” (Bourassa y Hong, 2003, p. 9). Por ejemplo, bajo este esquema el gobierno (propietario de la tierra) puede retener el título de propiedad de la misma y simultáneamente arrendar su uso, desarrollo, transferencia, herencia y beneficios obtenidos por los agentes privados que la utilizan.

Si consideramos a la posesión pública y privada del suelo como los dos extremos del amplio espectro posibles com-

binaciones que puede adquirir la titularidad de la tierra, el leasing de suelo es posible definirlo en términos relativos a dichas situaciones extremas. Las características que adquiere el mecanismo de leasing serán en parte el resultado de las instituciones (formales e informales) y de las organizaciones que existentes en dicha sociedad.

De acuerdo a lo que señalan (Bourassa y Hong, 2003, p. 10), la mayoría de los mecanismos de arrendamiento de tierras públicas no son estáticos, debido a que los arreglos jurídicos a partir de los cuales se materializan los mismos se encuentran sujetos a variaciones a lo largo del tiempo por la ocurrencia de eventos que no es posible prever. En síntesis, el mecanismo de leasing de suelo urbano puede ser interpretado como un conjunto adaptable de arreglos jurídicos tendientes a definir la posesión y el uso del suelo.

La experiencia internacional en la utilización del leasing de suelo como instrumento de política urbana pone de manifiesto la existencia de una amplia variedad de aplicaciones de este mecanismo.

En cuanto al período de vigencia del arrendamiento, las experiencias más conocidas indican que las mismas son de largo plazo, con períodos que van desde los 20 años (Finlandia) a los 99 años (Camberra, Australia). En algunas circunstancias, los períodos de vigencia en el mismo país o ciudad dependen del destino final del arrendamiento, diferenciándose el mismo para actividades residenciales, comerciales o industriales (Suecia, Finlandia, Pekín).

Con respecto a la titularidad de las mejoras incorporadas al suelo arrendado, la experiencia internacional relevada señala la existencia de un abanico de situaciones que van de la posesión de las mismas (al finalizar el período de arrendamiento) por parte del arrendatario (Camberra), lo que en algunos casos lo hace acreedor de una compensación monetaria por parte del gobierno (local o nacional, dependiendo del caso, como en Holanda), hasta la transferencia de la titularidad de dichas mejoras al gobierno, sin obligación de que este compense al arrendatario (Louisiana, EE.UU.).

Los mecanismos de pago por parte del arrendatario registran un abanico de situaciones que van de la obligación de la realización del pago de una suma global al inicio de la vigencia del contrato de arrendamiento (Pekín), hasta la obligación de la realización de pagos anuales ajustables en función de la variación a lo largo del período de vigencia, del valor del suelo y del costo de vida (Hong Kong). En este caso, de acuerdo a lo que señala Hong (1996), mediante el ajuste anual del valor del arrendamiento, el gobierno puede capturar el incremento del valor del suelo generado por la intervención pública durante el período de vigencia del contrato, debido a que el gobierno conserva la titularidad del suelo y arrienda solamente el derecho a desarrollar el suelo.

Con referencia a los objetivos buscados con la aplicación de este instrumento, en la mayoría de los casos los mismos se encuentran referidos a la captura de la plusvalía generada por la intervención del gobierno local, al control del crecimiento de la ciudad, a la estabilización de los precios del suelo y de la vivienda y a la generación de recursos, los que en algunos casos se encuentran orientados al financiamiento de proyectos específicos de renovación urbana y en otros a gastos generales.

La transferibilidad de los derechos adquiridos sobre el suelo es otro de los aspectos que presenta diferencias entre las experiencias relevadas. En general, en los casos relevados, el arrendatario puede transferir libremente los derechos adquiridos a un tercero sin ningún tipo de restricción. En ciertas circunstancias, no está permitido el subarrendamiento (Finlandia).

Es interesante observar que en diferentes ciudades y países del mundo se están llevando desde hace décadas políticas de desarrollo local financiadas parcial o totalmente a través de los recursos monetarios que genera este mecanismo, experiencias que podrían ser replicadas en nuestro país.

Conclusiones

En la réplica de cualquiera de estas experiencias, es necesario tener en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Es necesario evitar una implementación acrítica de los instrumentos presentados, ya que los mismos son el resultado de un proceso con determinadas características políticas, culturales, económicas, sociales e institucionales que han desempeñado un rol importante en su éxito y que no necesariamente se encuentran presentes en Argentina.
2. Es necesario superar la visión rival que tienen entre sí en Argentina muchos de los actores políticos, económicos y sociales, que lleva a que estos queden atrapados en una lógica de juego de suma cero, por la cual se interpreta que los beneficios que recibe un determinado actor o grupo social son equivalentes a las pérdidas que se perciben en otro actor o grupo social. Los tres instrumentos presentados plantean la necesidad de que los actores del territorio interpreten sus relaciones a partir de una lógica de juego de suma positiva, por la cual todos pueden resultar beneficiados.
3. Es necesario dotar a los gobiernos (en todos sus niveles) de las capacidades estatales que les permitan promover y liderar de manera exitosa estas experiencias. Una de las mayores (y menos tratadas) deficiencias que registran en la actualidad los gobiernos locales en nuestro país está referida a las significativas deficiencias institucionales o estatales, que limitan severamente las posibilidades de diseñar e implementar políticas de desarrollo.
4. Es necesario visualizar las experiencias citadas como complementos útiles (pero no sustitutos) de los instrumentos de

financiamiento definidos como tradicionales. Esto implica la necesidad de fortalecer la capacidad es autonomía financiera de los gobiernos locales, a través del fortalecimiento y puesta en práctica de sus potestades tributarias.

Bibliografía

ANDERSON, J. (1990) Tax Increment Financing: Municipal Adoption and Growth. *National Tax Journal*. Vol. XLIII.

ARROYO MORENO, J. Y LUCCA, C. (2008) Gestión del Desarrollo Económico Local. Organización Internacional del Trabajo. Buenos Aires.

BAXTER, Ch. (2003) Learning from Louisiana: Leasing Military Bases, en *Leasing Public Land. Policy Debates and International Experiences*. Editores. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge. EE.UU.

BOURASSA, S. Y HONG, H. (Ed.) (2003) *Leasing Public Land. Policy Debates and International Experiences*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge. EE.UU. 2003.

BRÜGGE, J. Y MOONEY, A. (1998) *Derecho Municipal Argentino*. Francisco Ferreyra Editores. Córdoba, Argentina.

CERVERO, R. (1998) *The Transit Metropolis: A Global Inquiry*. Island Pr; Edición: Third Printing.

DARCHE, B. (1997) Financing Mechanisms at the Subnational Level in Emerging Markets Borrowings and Privatizations/Concessions. *Infrastructure Notes*. Urban No. FM-9. The World Bank.

DAVEY, K. (1998) *Financiamiento de las Ciudades en La Ciudad del Siglo XXI*. Eduardo Rojas y Robert Daughters Editores. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

DAVIDSON, J. (1979) Tax Increment Financing as a Tool for Community Redevelopment. *Journal of Urban Law*. 56

DENG, F. 2003. Public Land Leasing and the Changing Roles of Local Government in Urban China. *Annals of Regional Science*. February 12.

EL DAHER, S. (1997) *Municipal Bond Markets Experience of the USA*. *Infrastructure Notes*. Urban No.FM - 8a. February. The World Bank.

EL DAHER, S. (1997) *Municipal Bond Markets Prospects for Developing Countries*. *Infrastructure Notes*. Urban No.FM - 8b. February. The World Bank.

FICINSKI DUNIN, L. (1998) *Estrategia para el Financiamiento para las Inversiones Municipales en La Ciudad del Siglo XXI*. Eduardo Rojas y Robert Daughters Editores. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

FREIRE, B. (1997) *El Fideicomiso: Sus Proyecciones en los Negocios Inmobiliarios*. Editorial Abaco.

GOMEZ, A. (1998) *FINDETER, Sistema de Financiamiento para las Inversiones Municipales en La Ciudad del Siglo XXI*. Eduardo Rojas y Robert Daughters Editores. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

HONG, H. (2003). Policy Dilemma of Capturing Land Value under the Hong Kong Public Leasehold System, en *Leasing Public Land. Policy Debates and International Experiences*. Editores. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge. EE.UU.

----- (1996) Can Leasing Public Land Be An Alternative Source of Local Public Finance?. *Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper*.

HUDDLESTON, J. (1996) Distribution of Development Costs under Tax Increment Financing. *Journal of the American Planning Association*.

JARACH, D. (1999) *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 3ª Edición.

LUCCA, C. (2002). *Mecanismos no Tradicionales de de Financiamiento de Proyectos Urbanos en Tecnologías y Gestión Local en Argentina: Experiencias y Perspectivas*. Cristina Díaz, Rita Grandinetti y Patricia Nari (Compiladores). Homo Sapies. Rosario.

MCLEOD, R. (2000) *Bridging the Finance Gap in Housing and Infrastructure*. India: A Case Study. Homeless International.

ZIPF, R. (1995) *How Municipal Bonds Work*". New York Institute of Finance.

Carlos Lucca

Ingeniero Civil (UNC). Master of Urban & Regional Planning (GSPIA-University of Pittsburgh). Magíster en Administración Pública con especialización en desarrollo local (IIFAP-UNC). Profesor titular por concurso de la cátedra de Geografía Económica y Social (Lic. en Geografía, UNC). Investigador y docente en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (UNC). Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de gobiernos locales y provinciales en Argentina.

Contacto: clucca@iifap.unc.edu.ar

Los límites de las políticas neokeynesianas en desarrollo urbano y vivienda

Raúl Fernández Wagner

1. Contexto político-institucional

En los últimos 10 años se llevan a cabo en Argentina políticas públicas en el campo habitacional, que deben ubicarse en el contexto de una nueva fase desarrollista latinoamericana. La construcción de viviendas sociales está concebida y encuadrada dentro de la obra pública, que de este modo adquiere una gran importancia para el desarrollo económico y productivo interno, cuyo objetivo central es impulsar el sostenimiento (y crecimiento) de la actividad económica y la generación de empleo formal. Esto produce que la concepción y diseño de la política pública donde lo urbano y la vivienda como derecho haya pasado a ser una consecuencia o un aspecto relativamente secundario.

Este sentido de la política pública de vivienda, que tiene como objetivo primordial impactar en el nivel de actividad de la economía interna, tiene gran similitud con lo que colegas académicos de Brasil (Ver Correia do Lago L., 2012 o Cardozo A. L., 2013) analizan en el marco de lo que precisamente se denomina “neo-desarrollismo”¹ que comprende hoy a la producción habitacional en este país con una escala importante, como lo demuestra el desarrollo del programa “*Minha casa minha vida*” con un enorme –y muy controvertido– impacto urbano y social.

El neodesarrollismo nos plantea un nuevo debate, dado que se trata de una fase del desarrollo latinoamericano (posneoliberal) que centra el eje del desarrollo en el mercado interno –lo cual seguramente es más apropiado definir como “neokeynesianismo”– pues el objetivo primordial consiste en “sostener la demanda efectiva” (como proponía J. M. Keynes). Es decir que se trata de políticas con una importante intervención estatal que buscan acelerar el crecimiento económico, por encima de las leyes del mercado.

En Argentina esto no cambia lo que desde la etapa neoliberal estaba instalado: que el desarrollo económico tiene su base en variables macroeconómicas. Pues, lo mismo vuelve a suceder con el llamado “neodesarrollismo” latinoamericano² que se propone innovar y construir una tercera vía entre el populismo y la ortodoxia económica, equilibrando de cierto modo tendencias que algunas veces se inclinan hacia el fortalecimiento del mercado y otras hacia el fortalecimiento del Estado.

Como afirma José Luis Fiori (2007), “esta es una etapa de orientación macroeconómica que se propone fortalecer, simultáneamente, el estado y el mercado; la centralización y la descentralización; la competencia y las grandes empresas

nacionales así como las filiales transnacionales, llevando una política industrial de mercado interno pero sosteniendo cierta apertura; y desarrollando una política fiscal y monetaria, que sea al mismo tiempo activa y austera.”

Recordemos que las propuestas desarrollistas clásicas tuvieron una fuerte influencia de la escuela estructuralista latinoamericana liderada por Raúl Prebisch, economista argentino que fuera precursor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La corriente estructuralista que esta institución encarnó, se caracterizó en sus diferentes variantes por la promoción de políticas de industrialización como medio para superar el subdesarrollo y la pobreza (Grottola L., 2010).

Una característica importante es que en esta recuperación del papel del Estado en el desarrollo, queda algo opacado –en términos de la cuestión central del poder– por el hecho de que los intereses de las clases altas no parecieran ser contradictorios con los de las clases bajas, trabajadoras y medias.

Nos permitimos anticipar que en el campo del desarrollo urbano y la vivienda, esto ocurre en forma muy elocuente. Tanto sea en relación al modo en que se emparentan los intereses de las clases altas (donde todo el tiempo se desataca la importancia del boom de construcción) pero sin importar que la mayoría de esas viviendas están vacías o si son viviendas de alta gama en barrios cerrados (lo cual ha naturalizado el fin de la calle pública y el aumento del espacio urbano fragmentado y restringido) pronunciando una segregación socioespacial que pareciera ser mansamente aceptada por los sectores populares. Lo grave es que los productos inmobiliarios del gran capital están modificando –con los barrios cerrados la periferia urbana o con las “torres” en áreas urbanas densas– los valores del suelo. Lo cual contribuye definitivamente a la imposibilidad de acceso al suelo de clases medias y bajas (cosa que en el pasado no ocurría). El aumento del precio del suelo –cuyos valores se disparan en estos contextos de abundante obra pública que lo valoriza en forma extraordinaria permitiendo a los propietarios apoderarse de la plusvalía– está “naturalizado” para los gestores públicos (como lo demuestra el actual “problema” del Pro.Cre.Ar. para conseguir terrenos).

Lo que es crítico es que también se naturaliza el costoso impacto que tiene el aumento del precio del suelo en la profundización de la desigualdad socioespacial y por consiguiente de las penurias habitacionales de clases medias y bajas. Estas últimas, progresivamente están afectadas –en grandes centros urbanos– por una aceleración de dos procesos: el allegamiento familiar (los hijos que forman nuevos hogares se quedan habitando, y hacinándose, en la casa paterna) y las villas que hoy aumentan su tamaño –y exponencialmente su población– por

¹ Ver Correia Do Lago, L. (2013)

² Etapa del desarrollo nacional que claramente se verifica en algunos países (con diferencias, por cierto) como Brasil o Argentina, en la que el Estado lidera el crecimiento económico.

el alquiler de cuartos que realizan los pobladores originales en las áreas centrales. Mientras, en la periferia, recrudescen “las tomas de tierras” motorizadas por las ventas de suelo en loteos fraudulentos.

En la semana del 14 de agosto de 2014, dado que se atravesaba una baja en el nivel de actividad económica, desde la presidencia se anunció: “el Gobierno nacional construirá “105.000 viviendas para todas las jurisdicciones argentinas”, con un presupuesto de 27.000 millones de pesos, lo que constituye “una duplicación del presupuesto de vivienda”. Se sostuvo que “esta ampliación contempla la licitación de todos los planes de vivienda entre empresas locales de cada provincia, en más de 1.500 obras... etapa en la que se prevé la construcción de 64.000 casas nuevas y 41.000 obras de mejoras”. El Estado anunció que: “Estamos lanzando hoy un refuerzo y ampliación del plan de viviendas populares en Argentina”... con especial énfasis en resaltar que gracias a este plan de obras se generarán “más de 100.000 puestos de trabajo nuevos directos, y 160.000 indirectos...”³ Sin duda este es el más elocuente ejemplo del modo en que se redobla la apuesta neo-keynesiana.

2. La política sectorial

Entonces, en esta fase neo keynesiana de los últimos 10 años, la obra pública con las extensiones de las infraestructuras y particularmente con la construcción de viviendas sociales, juegan el papel central en la economía que antes señalamos. El brazo ejecutor principal es el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el cual mediante la Secretaría de Obras Públicas (y específicamente de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda) desarrolla los emprendimientos de viviendas públicas en todo el país⁴. La ejecución de viviendas públicas en los últimos 10 años ha sido del modo en que la Tabla 1 de la Subsecretaría lo expone.

3 Frases del discurso presidencial tomado de diferentes medios periódicos el 15 de agosto de 2014.

4 Recuérdese que el soporte institucional lo constituye el “Sistema Federal de la Vivienda”, establecido en la Ley Nacional N.º 24.464 promulgada el 27/03/95 fue creado con el objeto de facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna, conforme lo previsto en el Art. 14 de la Constitución Nacional. Este Sistema está integrado por el FO.NA.VI. (Fondo Nacional de la Vivienda), los Organismos Ejecutores Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los cuales son responsables de la aplicación de la Ley en sus respectivas jurisdicciones, y el Consejo Nacional de la Vivienda.

Tabla 1: Resumen total del estado de avance desagregado por programa. Mayo 2003 a Junio 2014

| PROGRAMAS | Soluciones Habitacionales | | | SUBTOTAL POR PROGRAMA |
|--|---------------------------|--------------|-----------|-----------------------|
| | Terminados | En Ejecución | A Iniciar | |
| PFREACT I y II | 30.778 | 0 | 0 | 30.778 |
| PFSH | 37.709 | 6.370 | 0 | 44.079 |
| PFCV | 202.079 | 79.086 | 4.052 | 285.217 |
| PF-Villas | 12.391 | 22.845 | 0 | 35.236 |
| PFMV | 102.243 | 70.708 | 1.195 | 174.146 |
| PFEH | 27.697 | 18.818 | 2.246 | 48.761 |
| PROPASA | 6.082 | 0 | 0 | 6.082 |
| PROMHIB | 9.273 | 11.993 | 155 | 21.421 |
| PROSOFA I y II | 49.870 | 332 | 0 | 50.192 |
| ROSARIO HAB. (2003-07) | 3.683 | 682 | 0 | 4.365 |
| CARITAS | 3533 | 1.774 | 0 | 5.307 |
| PF FONAVI (2003-2010-2013 estimado) | 192.414 | 37.328 | - | 229.742 |
| SUBTOTAL POR ESTADO | 795.666 | 271.875 | 13.226 | |
| TOTAL SOLUCIONES HABITACIONALES | | | | 1.080.767 |

Referencias: PFREACT I Y II: Programa Federal de Reactivación de Obras del FONAVI I y II • PFSH: Programa Federal de Solidaridad Habitacional • PFCV: Programa Federal de Construcción de Viviendas • PF-Villas: Programa Federal de Villas y Asentamientos Precarios • PFMV: Programa Federal Mejor Vivir • PFEH: Programa Federal de Emergencia Habitacional • PROMEBA: Programa Mejoramiento de Barrios • PROPASA: Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico • PROSOFA I y II: Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del NO y NE Argentinos I y II • CARITAS: Programa de Viviendas Cáritas • FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda.

Aquí se puede observar que –en los últimos 10 años– el volumen producido más importante corresponde al PFCV y FONAVI cuyo foco central es la construcción de viviendas nuevas donde, si se junta el PFCV y FONAVI, suman más de 500 mil viviendas nuevas. Dos nuevos subprogramas se han agregado, los cuales han aportado elementos muy interesantes en esta etapa, en términos de cercanía con el proceso real del territorio. Estos subprogramas si bien tienen enorme complejidad en la gestión y vuelven crítica la capacidad de gestión municipal, se acercan mucho más al proceso local, real. Nos referimos a los programas “Mejor vivir” (PFMV) y el programa que interviene en villas y asentamientos: Programa Federal de Villas y Asentamientos Precarios (PF-Villas).

Este esfuerzo lejos está de tomar escala y sobretodo de “resolver el problema habitacional”. Pues a pesar de la cuantiosa inversión pública en construcción de viviendas, no solo no se “soluciona” el problema, sino que –sobre todo en forma indirecta– con la extensión de redes, pavimentos y equipamientos sociales, al no articularse o no desarrollarse asociado a otros instrumentos de política fiscal y urbana, se contribuye a agravarlo. Por lo que este importante esfuerzo, mientras se desarrolle en términos de política sectorial (de vivienda), va a seguir dejando gran parte del problema habitacional sin abordar.

Cuando se observan las cifras y el detalle por programa de la política habitacional argentina, se comprueba plenamente el diseño, prioridades y desarrollo de la construcción de viviendas.

3. Estado, mercado y ciudad

A partir de marcos institucionales (particularmente financieros) que pueden ser nacionales, la política habitacional es una problemática esencialmente local. Pues siempre se está considerando en términos sociales (o más precisamente socioespaciales) la construcción y distribución del espacio residencial en un contexto social y urbano dado. Es decir, se trata de un tipo particular de política que está trabajando en las características del espacio residencial y su distribución y uso en cada ciudad. Para esto se deben desarrollar un conjunto instrumentos que operan directa o indirectamente sobre una mercancía muy compleja: suelo urbano. Se precisa, entonces, una política conducida por el Estado que intervenga en la relación población-espacio residencial. Es decir, se trata de una actuación pública que tanto puede ayudar para concentrar o distribuir éste bien tan particular.

En Argentina, la política pública sobre el espacio residencial urbano pocas veces ha operado en poner algún tipo de restricción sobre la libre circulación en el mercado o —mas apropiadamente— sobre la plusvalía generada por el proceso de desarrollo del suelo urbano. La penuria habitacional de la población (en esencia la imposibilidad de afrontar en condiciones de libre mercado el acceso al suelo residencial) fue y es siempre resuelta mediante la agregación de un stock de viviendas nuevas: mediante el sistema de la vivienda pública (FONAVI desde 1976 hasta 2004 y Programas Federales por citar lo de mayor volumen) en los últimos años. Aporte público de viviendas que siempre se considera “insuficiente” lo que induce tanto a la búsqueda —desde la gestión política— de tener presupuesto para construir más, como al reclamo social que el problema de la vivienda subsiste porque no se construye lo suficiente.

Es decir, la “política de vivienda” ha sido por sobre todo un tema de mayor o menor financiamiento del Estado. Por ejemplo en la fase reciente de los años pos-crisis de 2001, la política de vivienda adoptaría claramente un sentido más explícito de impulso de la economía. Por ejemplo, el Programa Federal I (2004) tenía como objetivos: “la reactivación económica, la generación de empleo genuino y el apalancamiento del crecimiento de la industria de la construcción”. Se buscaba tener impactos significativos en: “el mercado laboral, la producción de insumos y el déficit habitacional”. Para el Programa Federal II (2008) se proponía “Transformar la política de vivienda en política de Estado”, y que el accionar de la política: “de señales claras mostrando previsibilidad a empresarios, proveedores y trabajadores” estableciendo que: “provincia que no haya ejecutado su cupo en 6 meses lo cederá a las que hayan puesto en ejecución todas las viviendas” (SSEDUV-MINPLAN).

Se trata entonces de una política pública de ejecución presupuestaria por programas que especifican situaciones o particu-

laridades de lo que se define como las demandas (de vivienda) en el territorio. Por ello el producto es esencialmente una vivienda, para la que hay que gestionar suelo (es decir poder “ponerlas en alguna parte” como se suele expresar a menudo).

4. El proceso de reforma urbana

Hay un conjunto de cuestiones que son de difícil instalación y abordaje político, para poder avanzar en un proceso de cambio más profundo respecto de este orden urbano profundamente injusto.

Por ejemplo, respecto a la cuestión de las fuentes de financiamiento generadas por el propio proceso de desarrollo urbano, hay recursos de captura y asignación específica que permitirían ampliar enormemente las capacidades provinciales (y locales) para el desarrollo urbano y habitacional. Como lo demuestra la potencialidad desaprovechada como sucede con la tributación inmobiliaria en las provincias.

Un trabajo reciente (López Accotto, A. y otros, 2014) que analiza las finanzas de las 24 provincias de Argentina entre 2001 y 2011, muestra que la evolución de los valores de las propiedades urbanas creció de 5 a 14 veces según cada provincia, mientras que la recaudación por el impuesto inmobiliario creció de 1,7 a 5 veces. Por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires y en la de Córdoba, el valor de las propiedades urbanas creció 11,90 y 7,76 veces respectivamente en estos 10 años, mientras la recaudación inmobiliaria urbana, creció 2,61 y 3,57 veces en el mismo periodo.

Los autores de este trabajo concluyen en forma muy elocuente cuando titulan que en estos 10 años hubo “mas regresividad y menos equidad” impositiva. Valorización que en forma directa o indirecta es consecuencia de la acción pública. Como se puede apreciar, el rol del Estado es clave para la consumación de esta creciente injusticia distributiva y social.

Respecto al proceso de reforma urbana, desde 2010, un amplio colectivo de organizaciones civiles, movimientos de pobladores, asociaciones vecinales, centros de estudios, académicos y otros, hemos constituido Habitar Argentina (HA), un espacio multisectorial que se propone acrecentar la incidencia legislativa para una mejora en el desarrollo habitacional-urbano de Argentina.

Señalamos aquí brevemente algunas de las dimensiones de actuación de HA, que entendemos sirven justamente de reflejo de las dimensiones soslayadas por la política pública actual, que entendemos que deben ser tratadas e incorporadas tanto para dotar a la política sectorial de un marco más amplio, como para avanzar en un desarrollo urbano y habitacional más justo.

Modificación del marco jurídico:

a) Modificación del Código Civil (inclusión de la función social de la propiedad).

Trabajo sobre nuevas leyes específicas:

- a) Situación del desarrollo urbano y la producción de nuevo suelo urbano. Ley de desarrollo urbano con instrumentos para la gestión de suelo.
- b) Regulación del mercado de alquileres (con sentido social). Figura del “Alquiler social”.
- c) Desarrollo de garantías para la población expuesta a desalojos.
- d) Captura de la valorización producto de la norma urbanística.
- e) Regularización dominial de asentamientos informales.
- f) Producción social del hábitat.

5. El sistema de la vivienda en regímenes de estado de bienestar

Desde nuestra perspectiva académica y con el fin de observar la diferencia existente entre los sistemas de vivienda como el argentino (en el pos-neoliberalismo) y el modo en que se resitúa la posición del Estado, veamos muy brevemente el análisis que colegas europeos realizan de sus sistemas de vivienda.

En el debate académico de los países europeos, Hoekstra (2010) y Kemeny, J. (2006) han abordado la cuestión de la vivienda centrandose el análisis en los “sistemas residenciales” para allí observar cuatro dimensiones:

- a) la tenencia de la vivienda y sus formas de acceso,
- b) los usos del parque de viviendas existentes,
- c) la relación entre acceso a la vivienda y los sistemas de provisión del bienestar y
- d) los sistemas dominantes de producción residencial.

En estos países otro abordaje ampliamente compartido por los investigadores es la relación existente con la teoría de los Sistemas de estado de bienestar desarrollados por Esping-Andersen. Quien distingue cuatro elementos:

- a) el tipo de financiación o el grado de subsidio de la vivienda;
- b) su precio y regulación;
- c) la organización de la producción de vivienda nueva y
- d) el manejo y/o asignación del parque residencial.

Todas dimensiones que por cierto están interrelacionadas y son difíciles de tratar por separado. Pero sin duda, la tenencia de la vivienda normalmente es la variable preferida para sintetizar y diferenciar sistemas residenciales.

Existe información estadística adecuada en muchos países, lo que permite el análisis comparativo dinámico con suficien-

te profundidad temporal. Además, habitualmente se puede efectuar el cruce con variables demográficas como la edad o la estructura familiar. Ello facilita el análisis dinámico de la heterogeneidad interna y la aproximación a los mecanismos que rigen el cambio de los sistemas residenciales.

En todos los casos –en términos de políticas públicas habitacionales– el régimen de estado de bienestar europeo abordó tres cuestiones centrales respecto a la vivienda: el primero referido su grado de mercantilización o más bien la subvención pública de la vivienda; el segundo la estratificación social que se propone en el proceso de distribución de las viviendas y el tercero, el nivel de responsabilidad del Estado, del mercado y/o de la familia en la producción residencial.

Es precisamente esto último, la producción residencial, lo que constituye el foco de atención de nuestras políticas, dejando de lado la mayor complejidad en el análisis y el consecuente desarrollo de las políticas públicas sobre la configuración urbana, su distribución y acceso, del espacio residencial.

6. Propuesta de un abordaje de la problemática habitacional en base a una lectura y liderazgo público de los mercados

A diferencia del desarrollo de una política habitacional centrada exclusivamente en la agregación de stock público al parque habitacional ya existente en una ciudad, en este apartado se intenta muy brevemente colocar elementos de política pública centrada en la lectura e intervención interesada (con fines de justicia redistributiva) en el desarrollo del espacio residencial, y con base en el derecho a la vivienda y sobre todo en el derecho a la ciudad.

En consecuencia –y también a modo de advertencia– como base o punto de partida constitutivo de una política habitacional diferente, se debe tener presente que la política habitacional es esencialmente local. Ya que si su eje constituye la lectura, interpretación e intervención del Estado en el parque habitacional, esto constituye una acción que es esencialmente local.

Puntos de partida o principios que es importante destacar para la actuación pública:

- a) La relación entre política habitacional y planeamiento urbano.
- b) Urbanización y regularización de villas y asentamientos.
- c) Regularización y/o utilización prioritaria del parque de edificios, viviendas colectivas o individuales de propiedad pública.
- d) Promoción del acceso a la vivienda de sectores medios-bajos.
- e) Utilización del parque habitacional privado que se encuentra en estado ocioso.
- f) Construcción de viviendas sociales.

g) Conservación, puesta en valor y/o rehabilitación del parque habitacional.

a. La relación entre política habitacional y planeamiento urbano

Lo corriente en la política habitacional actual pareciera ser: “buscar suelo donde poner las viviendas adjudicadas”. El suelo debe gestionarse y/o generarse mediante instrumentos de política. El foco (y fuente principal) de la provisión de suelo es la imposición sobre la plusvalía que automáticamente se produce por el propio desarrollo urbano. La carga al desarrollo urbano y la recuperación de la valorización que por ejemplo muestra el caso del Municipio de Trenque Lauquen es elocuente del modo en que se puede generar suelo para vivienda social.

Existen varias otras formas de “fondear” suelo mediante políticas de uso y/o recuperación de suelo y/o políticas de reconversión de densidades y usos del suelo, etc.

b. Urbanización y regularización de villas y asentamientos

La regularización y urbanización de villas y asentamientos es una tarea lenta y muy compleja. El Programa Federal de Villas y Asentamientos Precarios demuestra en varios casos la alta dependencia que esto tiene de las capacidades de los equipos municipales, en el plano técnico pero sobretodo en el complejo manejo y negociación con los habitantes.

En la acción específica es básico trabajar desde una perspectiva de derechos (fundamentalmente relacionado con la localización y la actividad económica de los hogares) y/o también en un marco de respeto por la historia y la organización de cada villa y asentamiento. Por ello la intervención a desarrollar tendrá como principio fundamental ser participativa y concertada.

El trabajo con una concepción integral del problema habitacional y urbano requiere que se lo complemente con acción indirecta. Es decir debilitando el mercado informal mediante el desarrollo de otras posibilidades para los hogares que alquilan cuartos y/o los potenciales nuevos allegados.

La experiencia demuestra que hay que articular y concertar (con los habitantes) los cuatro procesos que deben articularse en la intervención: a) consolidación y/o relocalización (total o parcial, motivada por razones ambientales y/o urbanísticas) en las tierras que actualmente ocupan; b) regularización dominial (que significa la seguridad de no ser desalojado pero no necesariamente implica propiedad individual); c) esponjamiento y/o densificación (reubicación espacial de los hogares a determinar en un proceso democrático, participativo y concertado entre ellos) y d) urbanización (es decir la completa dotación de servicios e infraestructuras y la integración formal al tejido urbano).

c. Regularización y/o utilización prioritaria del parque de edificios, viviendas colectivas o individuales de propiedad pública

Existen en las ciudades inmuebles que se incorporaron al dominio público en distintas administraciones los cuales suelen encontrarse en distintas situaciones jurídicas y/o administrativas internas sin solución y/o sin cumplir la función que se proponían los diferentes programas por problemas de gestión y/o conflictos no resueltos (hay posibilidades de estructurar un banco de inmuebles por varias vías).

Esto tendría como objetivo general incrementar la oferta de viviendas y suelo factible de asignar socialmente y/o desarrollar proyectos de vivienda social; resolver la situación dominial de un parque habitado que no recibe mejoras y/o regularización y como objetivo estratégico: incrementar el rol del stock de propiedades públicas en las soluciones habitacionales, así como en la regulación del mercado inmobiliario.

c.1. Banco de inmuebles (en cada ciudad)

Consolidación del registro de inmuebles de propiedad municipal, susceptibles de ser incorporados al parque habitacional público. Para ello se debe determinar su estado dominial y constructivo. Esto incluye inmuebles que no tienen uso de vivienda (comercio e industrias) que pueden ser convertidos mediante cambio de uso o bien a través de la venta y posterior compra de otros inmuebles o terrenos aptos para desarrollos residenciales de interés social. También debe estudiarse la posibilidad de incorporar inmuebles por otras vías (deudores morosos de impuestos, herencias, cesiones, etc.).

c.2. Rehabilitación y puesta en valor de edificios de propiedad pública

Esta línea de acción se propone la recuperación, rehabilitación, reforma y/o puesta en función de los edificios de propiedad pública, existente en las ciudades. Acción a realizar con la participación de los usuarios y/o población demandante, realizable mediante licitación o preferentemente con empresas cooperativas. El objetivo principal es incrementar la oferta de viviendas sociales y resolver la situación de un parque habitado público que no recibe mejoras y/o regularización (cuando la situación lo demande). El objetivo estratégico sería recuperar/sanear el banco de inmuebles de propiedad pública.

d. Promoción del acceso a la vivienda de sectores medios y medios bajos

El mercado inmobiliario ha tenido un gran desarrollo en las ciudades argentinas. Pero la totalidad de sus productos se destina a sectores de altos ingresos y como reaseguro de rentas y/o ahorro de inversores y particulares. Los productos por lo general muestran una particular concentración geográfica en pocos barrios con tendencias a producir configuraciones (por lo general “torres” y “countries” facilitadas por los Códigos de Ordenamiento Urbano) que incrementan la segregación residencial,

deterioran la convivencialidad en el espacio público e impactan negativamente en términos energéticos y ambientales. La demanda de sectores medios se relaciona en muy pequeña medida con este mercado, el cual tiene una capacidad productiva y de generación de empleo que debe aprovecharse expandiendo el alcance social de sus productos. La propuesta es que la política pública se articule con este potencial productivo, adjudicando a una porción del stock a producir la función social.

d.1. Desarrollo de viviendas socialmente protegidas en nuevos emprendimientos inmobiliarios

Se trata de realizar un acuerdo de corresponsabilidad socio-urbana (que según se establezca puede ser compulsivo o negociado) con promotores inmobiliarios y agentes que producen vivienda nueva. Esta línea se propone generar un acuerdo con productores de viviendas para que una parte del nuevo stock habitacional se destine a sectores sociales de ingresos medios y medios bajos (empleados, trabajadores en relación de dependencia) bajo un régimen de vivienda socialmente protegida (RVSP). El acuerdo también debe buscar promover la construcción residencial en barrios bien servidos por transporte y equipamientos sociales que no se han considerado hasta ahora “atractivos” para el mercado inmobiliario.

El stock de vivienda socialmente protegida puede ser vendido a los demandantes de viviendas sociales (con créditos públicos hipotecarios “blandos” por ejemplo a través del banco local o provincial) o bien pasar a conformar un stock de viviendas de propiedad pública, que puede ser otorgada en sesión de uso y/o alquiler social.

Objetivo: desarrollar la función social del parque habitacional que produce el sector privado. Que las viviendas “suntuosas” compensen con vivienda socialmente protegida y/o vivienda social. Que se impulse la mixtura social en los edificios y se amplíe la cobertura geográfica de la vivienda nueva.

Objetivo estratégico: Lograr que no menos del 30% de la vivienda nueva que se produce se pueda incorporar bajo el régimen de vivienda socialmente protegida.

d.2. Desarrollo de alquiler social

Se trata de desarrollar un régimen protegido de alquiler. Se parte de un acuerdo con cámaras inmobiliarias para incorporar en contratos de alquiler seguros de garantías del Estado (o del banco público local o provincial) y/o subsidios directos, a fin de consolidar una parte del stock que habitualmente forma parte del mercado de alquiler para que forme parte de una oferta con mejores condiciones de accesibilidad y además contribuya a movilizar lo que pueda permanecer ocioso del stock construido.

Para una mejor instrumentación de un sistema de alquileres tutelados por el Estado, es importante considerar la posibilidad de constituir un dispositivo de intermediación entre

propietarios y el gobierno local, como por ejemplo una Bolsa de Intermediación de Alquileres (BIA). Donde el propietario pone a disposición del gobierno la vivienda y éste le garantiza, mediante un seguro gratuito, que no tendrá problemas de alquileres impagos y/o daños en la vivienda. A cambio se le exigirá un precio algo inferior al de mercado (entre un 10 y un 20%). Los ocupantes de la vivienda (inquilinos) se elegirán del registro único de demandantes de viviendas en alquiler. Cabe la posibilidad –según la situación de la vivienda– que el municipio realice solamente la intermediación o bien acepte la cesión del derecho de uso de la vivienda, para lo cual se traspasa a la ciudad la gestión del alquiler y el cuidado y mantenimiento de la vivienda. Adicionalmente, para hacer más atractivo este sistema a los propietarios, se puede considerar la posibilidad de descuentos en el impuesto a la propiedad para quienes se acojan a este sistema.

Objetivo: mejorar la oferta para demandantes de ingresos insuficientes y/o nuevos demandantes. Debilitar/desarmar el mercado informal de renta de cuartos en inquilinatos.

Objetivo estratégico: lograr que por lo menos el 50% del alquiler de sectores medios bajos esté incorporado en un régimen protegido.

Subprogramas focalizados posibles: vivienda joven, nuevos matrimonios, personas solas.

e. Utilización del parque habitacional privado que se encuentra en estado ocioso

Existe una parte muy importante del parque habitacional privado que se compone de viviendas que por diferentes razones se encuentran vacías en zonas de muy buena localización y dotación de servicios. El mandato de la función social de la propiedad obliga a que el Estado promueva su uso por diferentes medios de estímulo y/o sanción.

e.1. Registro de inmuebles desocupados

Se propone la instrumentación de un registro de viviendas desocupadas. Se clasificarán según categoría, tipo y localización, que podrían determinarse a través de mediciones de consumo de servicios públicos y/u otras fuentes. El registro servirá de base para confeccionar una estrategia que promueva una mayor ocupación de este parque, la que puede considerar dos vías: gravar la vivienda ociosa con un adicional en el ABL progresivo en el tiempo y/o con incentivos en el marco de políticas de estímulo.

Este parque aparece como prioritario para el desarrollo de una oferta de alquiler social.

Objetivo: promover un mejor aprovechamiento y acrecentar el uso social del parque habitacional en desuso o subutilizado.

Objetivo estratégico: debilitar/desarmar el mercado informal de la vivienda y/o de renta de cuartos en inquilinatos.

e.2. Presión impositiva para el uso de la vivienda desocupada

Se propone aplicar –conforme al registro de inmuebles ociosos y al mandato de la función social de la propiedad– un impuesto adicional y progresivo en el tiempo a aquellos inmuebles que permanecen ociosos.

En los últimos años se ha desarrollado un importante volumen de construcción de viviendas suntuarias y lujosas (en barrios que habitan sectores de altos ingresos). Estas construcciones tienen fundamentalmente fines de inversión pero con la característica de exceder la demanda de ese sector social y por lo cual permanecen desocupadas en muchos casos.

La vivienda ociosa sostiene el valor del mercado. Ello causa un gran perjuicio a la comunidad en términos de distribución equitativa del espacio residencial y teniendo en cuenta que la propiedad debe cumplir una función social. Por lo tanto se propone una fuerte presión impositiva con el fin de poner dichas propiedades en el mercado. La recaudación obtenida se volcaría a financiar las políticas de vivienda social a través de un Fondo Específico de Compensación Habitacional o figura similar a crearse.

Objetivo: financiar la vivienda social mediante la compensación social del parque habitacional suntuario y lujoso en desuso o subutilizado en las ciudades.

Objetivo estratégico: debilitar los procesos especulativos del mercado.

e.3. Régimen especial de alquiler social para viviendas desocupadas.

Dentro del conjunto de viviendas ociosas se encuentran viviendas no suntuarias, que podrían satisfacer la demanda de sectores medios y medios bajos. Se propone entonces la figura de alquiler social de viviendas desocupadas como una forma de promocionar que sus propietarios tengan la opción de incorporarse al régimen de alquiler social a cambio de ventajas impositivas y/o ayudas para su mantenimiento y/o rehabilitación si corresponde. Lo mismo que se propone para el EJE 4.2, los propietarios de estas viviendas participarán del dispositivo de intermediación entre propietarios y el Gobierno local, denominado Bolsa de Intermediación de Alquileres (BIA), donde el propietario pone a disposición del gobierno local la vivienda y éste le garantiza, mediante un seguro gratuito, que no tendrá problemas de alquileres impagos y/o daños en la vivienda.

Objetivo: incrementar la oferta de viviendas en alquiler. Debilitar/desarmar el mercado informal de la vivienda y/o de renta de cuartos en inquilinatos.

Objetivo estratégico: lograr que una parte importante del parque de viviendas desocupadas privadas no suntuarias se coloque en el mercado de alquiler.

f. Construcción de viviendas sociales

La construcción de viviendas nuevas –como ya señalamos– tiene una particularidad estructural dada por la escasa disponibilidad de suelo bien localizado en las ciudades. Por ello se genera una inevitable tensión a desarrollar tipologías edificatorias de gran densidad y/o en los bordes del casco urbano. Por ello, es crucial el desarrollo de un conjunto de complementos de política habitacional centrados en la intervención en el mercado del suelo y la regulación y gestión del parque construido, como ocurre en las áreas centrales de las grandes ciudades.

f.1. Vivienda social nueva en terreno libre

La construcción de viviendas públicas debe acompañarse con el desarrollo de un conjunto de complementos de política habitacional centrados en la intervención en el mercado y la regulación y gestión del parque construido, como ocurre en las áreas centrales de las grandes ciudades

f.2. Proyectos de viviendas por densificación y/o refuncionalización del parque existente

Centra el foco en el desarrollo de un conjunto de complementos de política habitacional centrados en la intervención en el mercado y la regulación y gestión del parque construido, como ocurre en las áreas centrales de las grandes ciudades

En las ciudades densas existe una parte importante del parque habitacional, que fue desarrollado por años a través de intervenciones privadas de baja ocupación del suelo. Muchas de ellas se encuentran en zonas muy bien localizadas respecto al centro, la red de transporte público y/o los centros barriales. Lo usual es que sea el mercado el que densifica dichas parcelas. Es decir, la vivienda generalmente antigua, donde habitaba una familia, se demuele y los promotores construyen un edificio de propiedad horizontal que albergará a varias familias. Esto por lo general reproduce la especulación y otorga la posibilidad de recepción de rentas extraordinarias a los propietarios y desarrolladores.

La propuesta es que sea la política urbana y de vivienda (y no solo el mercado) la que promocionen la densificación, basado en objetivos de mejor distribución espacial del uso del suelo y el espacio habitable, interesando al propietario de la edificación original a entrar en una asociación con el Estado (y según los proyectos específicos también con desarrolladores) para densificar ese suelo y ofertar nuevos productos que son demandados en el mercado pero no encuentran una oferta acorde a esa demanda.

Ello implica construir una información precisa para que de acuerdo a relevamientos específicos y las directrices de la política urbana se establezcan las zonas que admiten procesos de re-densificación. Así se establecerán acuerdos con los propietarios de los inmuebles para que se puedan desarrollar remodelaciones y ampliaciones de la cantidad de viviendas por parcela.

Objetivos: desarrollar inversión pública para optimizar la distribución social del espacio construido. Incrementar la oferta de suelo disponible, servido y bien localizado para vivienda. Optimizar servicios e infraestructuras en el desarrollo urbano.

Objetivo estratégico: favorecer la mixtura social y generar una mayor densificación de áreas servidas y bien localizadas.

f.3. Atención a colectivos o personas que requieren tratamiento especial en acceso a la vivienda

Las grandes ciudades tienen innumerables casos de personas que presentan demandas de alojamiento con características particulares (por su dramatismo, situación familiar, o circunstancias) que requieren una atención urgente y/o extremadamente particular.

Algunas han desarrollado acciones por lo general débiles lo que constituye retrocesos en materia de derechos, por ejemplo, con la atención a personas en situación de calle o el Sistema de Paradores Nocturnos. La propuesta es racionalizar, reorganizar y/o crear los complementos necesarios para optimizar esta contención como las emergencias con los desalojos. Por ello, debe anteponerse una política de respeto de derechos, para luego si en aquellos casos que lo requieran contar con esta asistencia focalizada.

Objetivos: fortalecer y optimizar la prestación de las demandas de atención a la emergencia habitacional urgente y de personas o grupos sociales particulares.

Objetivo estratégico: que la mejora en este servicio sea complementaria con la disminución y/o desaparición de las causas que provocan esta demanda.

f.4. Régimen de viviendas transitorias

En el ámbito de desarrollo urbano y vivienda es fundamental establecer un sistema que permita configurar un stock de viviendas que puedan ser asignadas en modos de uso transitorio hasta la asignación definitiva de una vivienda. Se puede relacionar con el banco de inmuebles de uso transitorio, el cual establezca un régimen de uso y finalidad social.

Objetivos: brindar alojamiento en la emergencia con amplia cobertura de derechos.

Objetivo estratégico: configurar un stock habitacional a disposición de las áreas sociales.

g. Conservación, puesta en valor y/o rehabilitación del parque habitacional

Las grandes ciudades suelen tener un casco histórico y definición de APH's (es decir áreas de protección histórica con inventario de tipologías, destino y uso de los edificios en dichos distritos) donde habita una importante cantidad de población, la cual enfrenta problemas como: a) un stock edilicio en situación de riesgo (por falta de mantenimiento); b) deficientes

condiciones de habitabilidad y pérdida de atractivo residencial; c) edificios desocupados y/u ocupados irregularmente; d) subutilización del espacio público en horarios públicos no laborales y de fin de semana; e) deterioro e insuficiente higiene en el espacio público; f) contaminación ambiental sonora y visual y g) avance de la tercerización en sus actividades económicas.

El importante stock de edificios del casco histórico y otras zonas protegidas cumple y/o puede cumplir funciones residenciales, en una interesante proporción. Para ello es importante recuperar y/o redefinir el Plan de Manejo del Casco Histórico, con el propósito de consolidar una política integral que además de preservar los valores histórico-culturales, urbanísticos y arquitectónicos, coloque a la habitabilidad y uso residencial del casco como prioridad. Esta función debe articularse con el desarrollo y/o completamiento de la normativa de protección del entorno, de forma de poder establecer un marco legal para la preservación de un área de transición del casco histórico.

En tal sentido es importante el desarrollo de una normativa urbanística especial, que otorgue un marco de protección general: según plano de zonificación donde se establecen áreas homogéneas en cuanto a morfología y tejido urbano a fin de consolidar los atributos que hacen valorable al conjunto.

Es importante definir zonas de protección especial y la protección edilicia referida a lo construido en parcelas (distinguiendo entre protección integral, estructural y cautelar) de modo que se establezcan niveles de protección edilicia los distintos grados de intervención. También es necesario organizar una protección ambiental según los niveles de consolidación urbana.

En tal sentido es importante establecer incentivos para edificios con valor patrimonial, mediante: a) presupuesto directo para rehabilitación urbana y rehabilitación de edificios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; b) reducción del pago de avisos y permisos de obras (exención de derecho de construcción); c) desgravación impositiva de edificios protegidos; d) asesoramiento gratuito a vecinos para la renovación de fachadas.

Objetivos: recuperar espacio habitacional mediante la mejora de la calidad de vida en el centro histórico afianzando el rol residencial, la integración social y el desarrollo de las actividades económicas, turísticas y culturales. Mejorar el sentido de identidad y pertenencia.

Objetivo estratégico: fortalecer la función residencial de la centralidad.

g.1. Edificios con valor patrimonial y/o de zonas protegidas

Dentro del stock construido de las ciudades existen edificios –generalmente con relativa o gran antigüedad– que han perdido su función original. Dentro de este grupo de inmuebles

se destacan tres situaciones: a) edificios desocupados que registran abandono y gran deterioro físico; b) edificios comerciales o industriales cuyas actividades cesaron, por mudanzas propias de la actividad que les daba sentido, que se encuentran desocupados pero en buen estado y c) edificios comerciales, industriales y/o de hoteles o viviendas que se encuentran actualmente ocupados con funciones habitacionales, en distinto grado de deterioro o inadecuaciones estructurales para tal función.

La intervención en estos edificios es muy importante en términos de aprovechamiento de suelo y/o espacio construido, bien localizado. En el caso de los edificios encuadrados en la primera situación, la prioridad es recuperarlos—seguramente en un trabajoso abordaje judicial— y proceder a acondicionar y refuncionalizarlos para fines habitacionales.

En el segundo caso se impone el cambio de uso y su posterior acondicionamiento y refuncionalización. En este sentido, en la CABA es muy buena la experiencia que las cooperativas encuadradas en la Ley 341 vienen realizando en viejos molinos, fabricas o depósitos en la zona sur de Buenos Aires.

En el tercer caso, la intervención es urgente, pero mucho más compleja.

Objetivos: recuperación, refuncionalización y puesta en valor del stock habitacional

Objetivo estratégico: aumento del stock de edificios y/o superficie construida con fines habitacionales

g.2. Viviendas individuales que requieren mejoras, refuncionalización y/o mantenimiento

En el parque habitacional privado de la ciudad, y particularmente en el universo de las viviendas individuales o PHs (solo en algún caso particular podría ser en edificios en propiedad horizontal) existen viviendas que son estructuralmente buenas pero necesitan completamiento y/o mejoras. Es lo que el Censo nacional de población y vivienda denomina “Casas B”. En el caso de la CABA, dada la existencia de un parque habitacional en parte antiguo, a ello se agrega el mantenimiento y/o la refuncionalización. Para ello es necesario contar con financiamiento (en montos pequeños y medianos) y asistencia técnica.

Objetivos: contribuir al mantenimiento y adecuación funcional del parque de viviendas de sectores medios y medios-bajos.

Objetivo estratégico: puesta en valor y sostenimiento de la vida útil del parque habitacional.

g.3. Conjuntos/complejos habitacionales que requieren regularización, refuncionalización y/o mantenimiento

Las grandes ciudades tienen edificios y complejos de viviendas de todas las épocas de la política habitacional. Los conjuntos

y edificios de la etapa de la Comisión Nacional de Casas Baratas, se encuentran en general en buen estado, por su calidad urbanística y constructiva. En cambio los grandes conjuntos de los años sesenta, setenta y ochenta, registran severos problemas de conflictividad social, deterioro físico y has fallas estructurales graves.

En el CABA existe actualmente un Programa rehabilitación y puesta en valor de conjuntos urbanos, el cual tiene por objetivo desarrollar programas de mejoramiento edilicio y de infraestructura en los barrios y conjuntos habitacionales de incumbencia del Instituto de Vivienda de la Ciudad promoviendo la organización comunitaria y consorcial con el objetivo de su regularización definitiva. Esta intervención cumple con las diferentes normativas aprobadas por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires que propenden la intervención de la Ciudad para la solución de la emergencia edilicia de la mayoría de los conjuntos urbanos y de barrios construidos o administrados por el IVC. Las obras a realizar comprenden la preservación, reparación y mantenimiento de áreas comunes, externas e internas de los conjuntos urbanos a través de análisis de patologías, proyectos de obras y la elaboración de los pliegos licitatorios respectivos, como así también la supervisión de los mismos a través de las inspecciones de las obras respectivas, acompañado de la implementación de herramientas para la constitución de consorcios. No se conoce el avance de este programa en la actual gestión, pero parece un buen punto de partida para desarrollar una política más agresiva y comprensiva en tal sentido, incluso desarrollando una suerte de rehabilitación protegida de las viviendas públicas construidas en el pasado.

Se estima que los barrios y complejos municipales con graves fallas estructurales comprenden 27.500 hogares, de los cuales: a) un 20%, es decir lo que equivale a 5.500 viviendas nuevas, deben construirse en nuevas localizaciones; b) un 50%, es decir lo que equivale a 13.750 viviendas recuperables que podrían mejorarse en los actuales complejos habitacionales y c) un 30%, es decir 8.250 viviendas nuevas podrían reconstruirse en las tierras de los actuales complejos municipales.

7. Conclusión

En Argentina, en los últimos 10 años asistimos a una reconstrucción del poder del Estado para direccionar la economía y el desarrollo social. Lo cual, con un sentido de justicia social—de igualdad de posiciones—se llevan a cabo políticas públicas con un fuerte sentido de reconocimiento de derechos.

Estas políticas superan los anteriores programas focalizados de cuño neoliberal—propios de una concepción de justicia social basada en la igualdad de oportunidades que el mercado teóricamente ofrece— para desarrollar un sentido en gran medida rector de derechos sobre bienes y servicios esenciales para la reproducción de la vida. Incluso en algunos ítems estas políticas y programas, llegan a tener alcances de redistribución de ingresos.

Pero en el campo socioespacial, el camino que el neodesarrollismo propone tiene límites mucho más precisos. Esa es la cuestión central en esta ponencia, donde nos preguntamos por qué la política habitacional no puede desarrollar un rango más avanzado de redistribución (de un bien esencial para la vida) y/o rangos de desmercantilización para la protección de derechos.

Es evidente que las políticas estatales en el campo de la vivienda no han podido avanzar aún a una lectura más compleja del problema del espacio residencial urbano, del tipo de la que propuesta desarrollada para la CABA, como señalamos en el apartado anterior (6). De modo que partiendo de objetivos de una mejor distribución del espacio construido en la población, la política consista en ejercer el poder del estado (claramente mediante el uso de herramientas) para operar interesadamente en el mercado del suelo y la vivienda.

Sería ingenuo no asignar una gran importancia al fuerte entramado de intereses entre actores políticos, actores empresariales (CAC), proveedores de insumos y del trabajo del sector construcciones (UOCRA). Pero como lo demuestra el ejemplo que desarrollamos (para la CABA) en el apartado anterior. Donde se trata de desarrollar una actuación pública que lee el territorio y actúa en consecuencia, con el objetivo de propender a una mejor redistribución del espacio construido.

Lo cual implica un alto grado de tensiones con los mercados, particularmente con el mercado del suelo, porque una política en tal sentido conlleva una desmercantilización del suelo, con la consecuente minimización de rentas por especulación, facilidades o “premios” en la normativa y/o marcos muy acotados —o la eliminación— de la percepción de plusvalías urbanísticas para los propietarios.

El neodesarrollismo en relación al desarrollo urbano, propone un Estado particularmente “bobo” pues coloca enormes cantidades de dinero, que produce cuantiosas plusvalías, que principalmente capturan los propietarios, impidiendo que retroalmente al propio Estado, el verdadero originador de estas.

Referencias

Corrêa do Lago, L. (Org.) (2012) “Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições”. Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, Rio de Janeiro:256p. (Habitação e cidade; 2).

Cardoso Aduino, L. (Org.) (2013) “O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos Territoriais” Letra Capital. Rio de Janeiro.

Hoekstra, J. (2010) “Divergence in European Welfare and Housing Systems”. Series of Sustainable Urban Areas, Vol. 38, IOS Press, Amsterdam.

Lopez Accotto, A. y otros, (2014) “Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en Argentina. Últimos treinta años: mas regresividad, menos equidad”. Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines.

Fiori, J. (2007) “A nova geopolítica das nações”, Oikos, n 8, Rio de Janeiro.

Grottola, L. (2010) “Neo – desarrollismo y rol del Estado (Argentina 2003 – 2010)”. Ponencia V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Kemeny, J. (2006) “Corporatism and housing regimes”. Housing Theory and Society: Vol. 23, Nº 1, Pags. 1-18

Raúl Fernández Wagner

Arquitecto (UNMdP). Especialista en Tecnología de la Vivienda (Instituto Pesquisas Tecnológicas, SP, Brasil); realizó estudios doctorales en Vivienda y Urbanismo (Architectural Association Graduate School, Londres). Es actualmente Profesor asociado en el Área de Urbanismo de la Universidad Nacional de General Sarmiento y Director Académico de la Especialización en Desarrollo Local en Regiones Urbanas.

Contacto: rwagner@ungs.edu.ar

3.PONENCIAS Y EXPERIENCIAS DE ACCESO AL SUELO Y FINANCIAMIENTO

3.1 ACCESO AL SUELO

Asequibilidad al suelo urbano en Córdoba

María Virginia Monayar

Introducción

El crecimiento de las áreas urbanas implica una mayor demanda por suelo, vivienda y servicios, todos bienes básicos e indispensables para el desarrollo de la vida en la ciudad.

En nuestra sociedad, suelo y vivienda son bienes particulares de mercado que, como tales, responden al funcionamiento y las reglas de juego impuestas por éste. Asimismo el precio tiene una relación directa con sus posibilidades de aprovechamiento, de localización urbana y una incidencia significativa en la distribución socioespacial de la población.

El precio del suelo y su evolución son datos indispensables para la planificación y gestión del espacio urbano, pero son pocas las ciudades que lo sistematizan, analizan y utilizan.

En el presente trabajo, se muestran resultados de la evolución del precio del suelo en el área NO del municipio de Córdoba entre 1990-2008, a partir de una metodología de registro de precios de terrenos ofertados en periódicos locales. Se analiza la asequibilidad a este bien y la conformación socioespacial en relación a la estructura de precios del sector en estudio.

El suelo un bien mercantil

A lo largo de los últimos 25 años, en Argentina, las áreas urbanas se han mantenido en crecimiento, lo que significó que actualmente más de la mitad de la población mundial viva en ellas¹, ya que aparentemente, en la ciudad se goza de un beneficio de proximidad entre los lugares de residencia y empleo, mayor oferta de capacitación y especialización, etc. que impacta entre otros, en la reducción de costos de movilidad y en la productividad de los trabajadores. Las áreas urbanas son concebidas por algunos como espacios de desarrollo en el sentido, por ejemplo, que contribuyen a mitigar situaciones de pobreza (Buillon, 2012:31). Sin embargo, en paralelo a este proceso se habla de una "urbanización de la pobreza", lo que implica que esta se muestra más concentrada en los centros urbanos (Altimir, 1997; Arriagada, 2000; Mac Donald, 2008).

La mayor urbanización, concentración de la pobreza, los nuevos modos de apropiación del espacio urbano y nuevas formas de vida, junto a los avances tecnológicos y el funcionamiento del mercado del suelo urbano repercutieron en una urbanización más extensa y dispersa y menos densa. Estas transformaciones tienen como consecuencia una mayor demanda sobre el suelo urbano, la vivienda y todos los servicios asociados, considerados bienes básicos e indispensables para

la producción de la vida urbana y, por lo tanto, la carencia de ellos constituye un componente esencial de la pobreza.

En este marco, el mercado de suelo se convierte en el elemento central del proceso de generación y distribución de la riqueza urbana (Abramo, 2009) y en uno de los determinantes del acceso al suelo urbano y de las posibilidades de localización para los diferentes sectores de la sociedad. Las acciones que cada uno de los agentes produzcan en el espacio impactarán, de este modo, en la estructura urbana, en la de precios y viceversa. Comprender un régimen urbano (Abramo, 2009) requiere dar cuenta de las transformaciones ocurridas en la estructura urbana, de la trayectoria temporal de los precios del suelo y de los agentes que producen y reproducen el espacio urbano.

El precio del suelo es determinante de quiénes, dónde y cómo podrán tener acceso a ese bien (formal o informalmente) y, por lo tanto, tiene un efecto significativo en la distribución socio-espacial de la población en la ciudad y en las posibilidades de obtención de servicios e infraestructura que conforman el contexto de residencia de los grupos sociales y que impactará directamente en el desarrollo de los mismos², situación que forma parte de las variables a atender en un sistema urbanístico³ y que constituye un desafío para los gobiernos.

En el funcionamiento y regulación del mercado de suelo, participan diversos actores, entre los que se destacan los gobiernos encargados de la regulación de los usos del suelo y del ordenamiento del territorio, en interacción con agentes tradicionales de mercado y otros que cobraron un rol más activo en las últimas décadas, como: desarrolladores inmobiliarios, inversionistas, empresas constructoras, asesores profesionales y de marketing, que despliegan diversas estrategias basados en una lógica de incremento de ganancias y rentabilidad (Clichevsky, 1998). Estas relaciones interactorales y de competencias implican lógicas diferentes y a veces contradictorias, que impactan en el espacio urbano (segregación, informalidad urbana, crecimiento del precio del suelo, entre otros) y se vinculan directamente con el sistema urbanístico de cada territorio.

En función de la organización político-administrativa argentina, los municipios se asumen como una unidad territorial autónoma (Título II, Art. 123, Constitución Nacional Argentina) y tienen, entre sus competencias y facultades, la administración

² El concepto de desarrollo planteado por J. L. Coraggio (2006) entiende que este es un proceso dinámico de aplicación de las capacidades locales en pos de una mejora en la calidad de vida de todos los integrantes de una población. Dentro de este concepto, el autor, también incorpora una dimensión de contexto, según el cual, nadie puede mejorar si su entorno no lo hace. Este desarrollo incluye una serie de componentes económicos, sociales, culturales y políticos, que abarcan tanto la satisfacción racional de sus necesidades como aquellas subjetivas personales y/o comunitarias.

³ Un sistema urbanístico se define básicamente por: 1) el conjunto de competencias y de relaciones entre niveles de gobierno (en función de su organización político-administrativa); 2) el carácter y la importancia de la actuación estatal en los procesos territoriales; 3) la definición de responsabilidades, derechos y atribuciones de los distintos agentes privados (régimen de propiedad del suelo) y en las reglas de juego para la movilización de recursos ligados a los procesos urbanos; y 4) los instrumentos de planificación y condiciones de ejecución y gestión (Maldonado Copello et al, 2006).

¹ Particularmente en Argentina y también en Córdoba, más del 90% de la población reside en ciudades.

de recursos, la prestación de servicios públicos, planificación del desarrollo urbano atendiendo a las necesidades cotidianas de los vecinos y la integración de las diferentes actividades que forman del quehacer ciudadano: promover, planificar y ejecutar políticas habitacionales en el marco de los planes urbanos y sociales; coordinar programas con otros niveles de gobierno y otros organismos públicos o privados; proyectar, concertar y ejecutar acciones de renovación y preservación de áreas y prevenir e instrumentar mecanismos que permitan disponer de tierras para realizar planes, programas y proyectos urbanos. (Cap. II, Art. 27 de la Carta Orgánica Municipal). Interesa hacer hincapié en la necesaria articulación de las competencias enunciadas y en la importancia que subyace en el último punto, por ser la tierra soporte físico necesario para el resto de las actividades urbanas. La provisión y/o adquisición de tierra para la ejecución de la obra pública urbana, demanda altos porcentajes de los recursos y capitales públicos, en parte, se halla sometida al funcionamiento del mercado y los precios del suelo urbano, requiere y pone en funcionamiento procesos de gestión que interpelan las instituciones.

La gestión del suelo se considera como el conjunto de intervenciones públicas sobre el mercado de suelo, es decir, “todas las acciones tendientes a asignar unas reglas de juego para la utilización a los terrenos, dirigidas a la distribución de derechos entre los propietarios y la colectividad” (Maldonado Copello et al., 2006:9). Es una herramienta fundamental para el desarrollo socioeconómico de las ciudades, por lo que los instrumentos para su regulación y gestión son imprescindibles, en la medida que inciden directamente en la configuración del territorio, operan en la relación estado-sociedad y se vinculan con la apropiación y finalidad socioeconómica de los espacios (E. Reese, 2003).

Estos instrumentos de regulación se encuentran en manos de los gobiernos, a través de la reglamentación de los usos y ocupación del suelo en base a pautas y criterios que respondan a un plan de ordenamiento del territorio en virtud de su función pública y el bienestar de todos sus habitantes. Estas condiciones de usos y ocupación impactan significativamente en el precio del suelo, la rentabilidad y ganancia de la producción sobre el mismo, así como en otros procesos urbanos, como por ejemplo, la segregación socioespacial de la población.

El estudio de la trayectoria temporal del precio del suelo tiene por objetivo analizar la relación intrínseca entre estructura de precios y estructura urbana, relación que será clave en la formación de algunos rasgos socioespaciales específicos de la ciudad.

Dime cuánto ganas y te diré dónde puedes vivir. Asequibilidad del suelo en el municipio de Córdoba

El registro sistemático de los precios del suelo, así como su dinámica y funcionamiento, se considera un dato indispensable para la planificación y gestión del espacio urbano. Esta información es indispensable al momento, por ejemplo, de realizar el cálculo del incremento y del impacto de las acciones públicas sobre la estructura urbana y la estructura de precios. El municipio de Córdoba no cuenta con este registro que aparece como una herramienta valiosa, en relación a la obtención de recursos de financiamiento genuino. Por ello, se considera de importancia indagar sobre la trayectoria histórica de precios del suelo y su relación con las acciones públicas sobre la estructura urbana como insumo para la definición de la gestión del suelo urbano.

Es además el precio del suelo uno de los principales determinantes de las posibilidades de acceso a ese bien, por lo que uno de los objetivos es analizar cuáles han sido esas condiciones en el municipio de Córdoba entre 1990-2008⁴.

Para salvar el vacío de datos y poder analizar la evolución de precios de suelo en el periodo seleccionado, se relevó la oferta real de mercado contenida en diarios locales como fuente documental. Se seleccionó el diario La Voz del Interior⁵, del cual se relevaron los meses de enero, mayo y noviembre para los años 1990 y 2001, de manera de minimizar las coyunturas económicas de oferta y demanda a lo largo del año. Se utilizó la sección “Clasificados” de dicho diario y de ella, los “Terrenos en venta”, es decir, aquellos terrenos vacantes libres de construcciones. Para completar la totalidad del periodo (1990-2008), se utilizó, entonces, la carta de precios de tierra de la Dirección de Catastro 2008⁶. Es importante destacar que los precios corresponden a la oferta y no al precio comercial o de venta efectiva, que suele estimarse que es entre un 5% y un 15% por encima del precio real de la transacción (Baer, 2011).

Debido a esta dificultad y a fin de establecer una representatividad estadísticamente significativa, se propuso un recorte espacial que, abarcando un área desde el centro a la periferia, contuviera la mayor cantidad de datos efectivamente relevados y de diversos intervalos de precios. En función de la cantidad total de barrios contenidos en cada uno, los datos relevados para los que se tenían al menos dos valores en cada barrio. A partir de este criterio, se seleccionó el sector Noroeste.

4 Los objetivos y resultados expuestos en el presente trabajo, forman parte de la tesis doctoral a mi cargo, desarrollada en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales, orientación Geografía (FfYL, UNT), bajo la dirección de la Dra. Cecilia Marengo y financiada por el CONICET.

5 Seleccionado por ser el diario principal (en tiraje) de ciudad de Córdoba.

6 La metodología utilizada en este estudio consistió, por una parte, en el relevamiento de precios de terrenos publicados como oferta en los diarios y periódicos locales y páginas web y, por otra parte, publicidades de las inmobiliarias con incidencia en diferentes sectores. Se utilizaron fórmulas matemáticas de tasación de inmuebles, a partir de las cuales se homogenizaron los valores a un terreno de 300 m², metodología que consta en el decreto 43/09 de la Municipalidad de Córdoba. Se obtuvo así el precio estimado desagregado a nivel de cuadra para la totalidad del municipio.

En función de los datos obtenidos, se establecieron categorías de precios (mínimo, medios, medianos y máximos)⁷ y se analizó la evolución en función de la variación entre cada año relevado (1990-2001 y 2001-2008), como así también para el periodo completo (1990-2008). De los datos obtenidos, se pudo constatar el incremento relativo de los precios por metro cuadrado de suelo, mínimo y máximo, entre periodos parciales y completos. Los precios del suelo, en el sector seleccionado, muestran un aumento significativo, pero los precios mínimos aumentaron en mucha mayor proporción que los precios máximos. Si bien esto puede parecer lógico debido a la existencia de un "techo" (es decir, el máximo precio que la demanda está dispuesta a pagar), se observó un crecimiento del precio mínimo que supera el 1000%, lo que demuestra las mayores dificultades de acceso a ese bien, sobre todo por parte de la población de menores recursos económicos que podrían dirigirse a ese segmento de la oferta (Tabla 1). El suelo y la vivienda no son bienes de los que se puede prescindir, más aún para el desarrollo de la vida urbana, por lo que para aquellos que se encuentran fuera de las reglas del mercado formal, no quedan muchas posibilidades de elección.

La asequibilidad del suelo urbano refiere a las condiciones de obtención del bien que, en este estudio, se establecieron en función de la relación entre el precio del suelo y la capacidad de la demanda (ingresos). Para determinar el impacto del precio del suelo en las posibilidades de acceso a través del mercado formal, es necesario realizar una comparación entre este y algún parámetro que aproxime la capacidad de pago de la demanda. Una de las formas utilizadas y ya comprobadas para determinar la asequibilidad al suelo es establecer la relación entre el precio del bien y el ingreso. Aquí, dicha correlación se realizó entre el precio del suelo medio y mediano para un terreno de 300 m², del sector urbano Noroeste del municipio de Córdoba y el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) correspondiente a 1990-2001-2008⁸. En palabras más sencillas, asequibilidad, equivale a la cantidad de salarios que es necesario destinar para pagar un bien, considerado este uno de los métodos más utilizados para determinar la capacidad de la demanda (Valiño, s/d).

El SMVM se concibe como el umbral de salario mínimo para poder acceder a una canasta básica de bienes y servicios (CENDA, 2009). Sin embargo, este dista muchas veces del salario real y sumado a otros factores (inflación, tasa de cambio, etc.), afectan la capacidad real de compra, sobre todo de bienes costosos, como el suelo y la vivienda, que requieren de un ahorro sostenido en el tiempo, si se considera la escasa disponibilidad de excedente. Asimismo el SMVM corresponde

a los asalariados, dejando fuera a una parte importante de la población. En relación a ello, se realizó una comparación con el Ingreso Total Familiar (ITF) y se estableció que en 2001, casi el 20% de la población no alcanzaba al SMVM y aun hasta el 40% no superaban los 2 Salarios Mínimos, mientras que en 2008, el 30% de la población no alcanzaba el SMVM y más del 60% percibía ingresos por debajo de los 2 SMVM (Tabla 2).

Tabla 1: Incremento porcentual relativo de precios del m² de suelo (mínimo y máximo) y variación porcentual anual para el periodo indicado.

| | 1990-2001 (%) | Variación anual (%) |
|---------------|---------------|---------------------|
| Precio Mínimo | 270,37 | 12,64 |
| Precio Máximo | 23,42 | 1,93 |

| | 2001-2008 (%) | Variación anual (%) |
|---------------|---------------|---------------------|
| Precio Mínimo | 316,00 | 22,6 |
| Precio Máximo | 385,64 | 21,27 |

| | 1990-2008 | Variación anual (%) |
|---------------|-----------|---------------------|
| Precio Mínimo | 1436,46 | 22,58 |
| Precio Máximo | 499,36 | 25,32 |

Tabla 2: Distribución del ingreso por total familiar y su relación con el SMVM, octubre de 2001 y cuarto trimestre de 2008⁹

| Grupo Decílico | ITF medio US\$ 2001 | SMA US\$ 2001 | ITF medio US\$ 2008 | SMA US\$ 2008 |
|----------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|
| 1 | 128,23 | 200 | 127,03 | 351,27 |
| 2 | 215,2 | | 235,29 | |
| 3 | 300 | | 326,36 | |
| 4 | 396,02 | | 409,93 | |
| 5 | 491,02 | | 510,03 | |
| 6 | 594,89 | | 625,27 | |
| 7 | 726,86 | | 773,16 | |
| 8 | 906,83 | | 980,76 | |
| 9 | 1200,45 | | 1285,50 | |
| 10 | 2014,83 | | 2465,01 | |

Fuente: elaboración propia en base a Guía Estadística de la Municipalidad de Córdoba 2006; EPH INDEC 2008 y Ministerio de Economía de la Nación (SMVM). Cotización de dólar estadounidense del Banco Central de la República Argentina para el 15 de noviembre de 2008.

7 Mínimo: menor precio relevado por año. Promedio: surge de la sumatoria de todos los datos obtenidos dividido el total de datos. Mediana: valor del medio de todos los datos ordenados consecutivamente.

8 El valor del SNVM se obtuvo con fuente en Indec y se expresó en dólares según datos oficiales publicados por el Banco Central de la República Argentina, en el mismo periódico "La Voz del interior" tomado como fuente para los precios del suelo. El periodo se recorta entre 1990-2008, ya que como se expresó anteriormente, no fue posible obtener una cantidad de datos significativa para representar el año 2010.

9 Debido al cambio metodológico del Indec, se toma octubre de 2001 y el cuarto trimestre de 2008, que incluiría octubre.

Los precios de tierra fueron registrados en dólares estadounidenses/m² por lo que fue necesario tomar una dimensión de terreno que aproxime el costo total de la compra de un lote. Para el caso del municipio de Córdoba, se toma 300 m²¹⁰ (Tabla 3).

El resultado de la relación entre precios del suelo medio y el SMVM, indica que la accesibilidad al suelo no presenta mejoras en el periodo y que cada vez es necesario disponer de más cantidad de salarios, para su compra (Tabla 4). La capacidad de ahorro de quienes perciben un SMVM o menos está cada vez más condicionada, a lo largo del periodo para acceder al suelo por la vía formal. El 20% de la población percibe ingresos por debajo de este salario, lo que demuestra una dependencia casi exclusiva a solucionar su hábitat por otra vía no mercantil (a través del Estado o por autoproducción). Si se considera que los sectores de la población que obtienen ingresos por encima de este salario mínimo podría destinar un porcentaje (por ejemplo el 20%) del mismo para acceder al suelo, entonces un 10% más de la población¹¹ no podría hacerlo debido a que ese gasto los situaría en una situación de pobreza, que algunos autores denominan "pobreza inducida por vivienda" (Buillon, 2012). Está claro que el precio del suelo es un factor clave en las condiciones de obtención de ese bien. Mientras el SMVM se incrementa, las dificultades persisten y aun empeoran debido a los aumentos en los precios del suelo.

Los datos analizados precedentes dan una idea de la dinámica de precios de la tierra en el municipio de Córdoba, así como de sus posibilidades de acceso en función de patrones monetarios constantes.

Tabla 3: Precio en dólares estadounidenses para terrenos de 300 m² en el Municipio de Córdoba

| | 1990 | 2001 | 2008 |
|---------------|----------|-----------|-----------|
| Precio Mínimo | 3.946,80 | 13.371,15 | 40.051,46 |
| Precio Máximo | 2.737,85 | 9.600,00 | 38.079,34 |

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento descripto de precios de la tierra y Carta de valores de tierra, Dir. de Catastro, Municipalidad de Córdoba.

Tabla 4: Cantidad de SMVM equivalentes a precios de terrenos medios de 300 m² del Municipio de Córdoba

| | Cantidad de SMVM | | | Cantidad de ITF | | |
|---------------|------------------|------|------|-----------------|------|------|
| | 1990 | 2001 | 2008 | 1990 | 2001 | 2008 |
| Precio Mínimo | 30 | 67 | 88 | s/d | 19 | 40 |
| Precio Máximo | 21 | 48 | 82 | s/d | 14 | 38 |

Fuente: elaboración propia en base a la relación Precio/SMVM y Precio/ITF.

¹⁰ Se utiliza esta superficie, no solo por aproximarse al tamaño medio del lote del municipio de Córdoba, sino por ser la utilizada para homogeneizar los datos, en el ya mencionado relevamiento de precios del suelo, realizado por la Dirección de Catastro municipal en 2008 (Decreto 49/08).

¹¹ Esta situación en Córdoba empeora entre 2001 y 2008, ya que en 2001, el porcentaje de población que quedaría por debajo de SMVM es menor.

En cuanto a su espacialización, se consideró interesante y necesario relacionar la asequibilidad con su localización urbana. Se establecieron intervalos según las posibilidades de acceso en función de la cantidad de Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) necesarios para adquirir terrenos de 300 m² según el precio medio de cada barrio. Así se determinaron 5 segmentos definidos de la siguiente manera: 1) menos de 10 salarios; 2) entre 10 y 20 SMVM; 3) entre 20 y 30 SMVM; 4) entre 30 y 40 SMVM y 5) más de 40 SMVM.

Como resultado de esta clasificación se observó que mientras en 1990 la cantidad de barrios con precios por debajo de los 10 SMVM superaban ampliamente a los de mayores costos (más del 50% de los barrios del sector se encontraban por debajo de los 20 salarios), en 2001, el 18% de los barrios se encontraba en los primeros intervalos, para disminuir a menos del 5% en 2008. Esta situación se ve agravada en estos últimos años, ya que más del 60% y del 80% de los barrios respectivamente, se encuentran en el intervalo de mayor precio (\geq a 40 SMVM). Si bien no es posible afirmar que esta situación sea replicable a la totalidad del municipio, da una idea de las mayores dificultades económicas para acceder al suelo urbano.

Al espacializar los precios de los barrios por intervalos se observa que a medida que el precio del suelo fue subiendo, también los barrios que se encontraban en los intervalos de menor valor se fueron alejando de las áreas de mayor centralidad.

Nuevamente interesa destacar la trayectoria de los lotes más accesibles, es decir aquellos que se encuentran en el primer intervalo. Mientras que entre 1990-2001 y 2001-2008 el incremento del precio del suelo más bajo se mantuvo próximo a 140%, en el periodo completo (1990-2008), este fue de 480%.

A diferencia del suelo más accesible, el suelo de mayor precio aumentó solo 1,25 veces entre 1990-2008 (Tabla 5).

En función de cuántos SMVM son necesarios comprometer para adquirir suelo, se localizaron los datos y se observó un incremento progresivo del centro a la periferia y a lo largo del periodo en estudio, quedando en 2008 solo un barrio (a más de 12 km del área central) accesible por menos de 10 SMVM (Fig. 1).

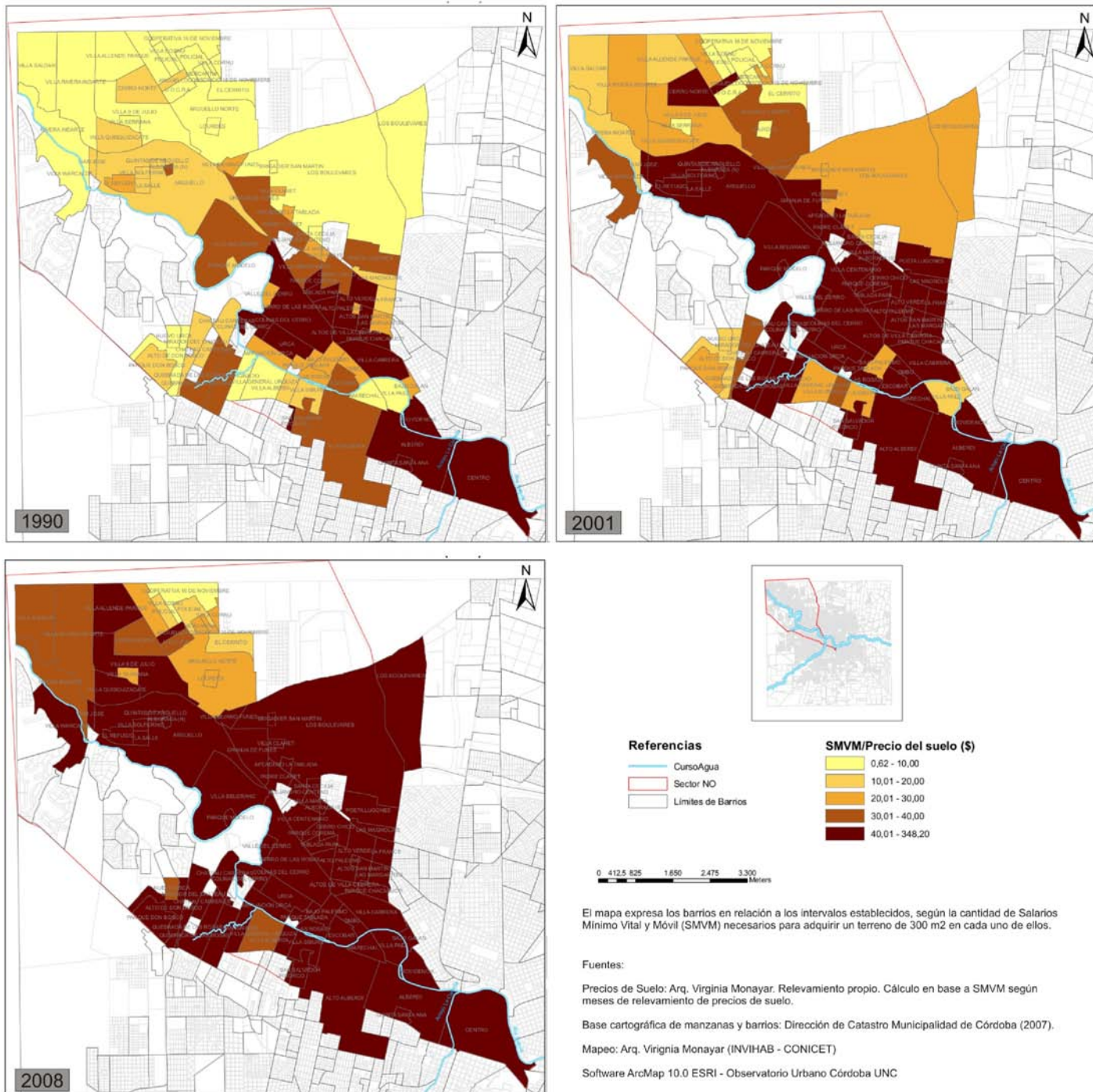
Tabla 5: Variación de la cantidad de SMVM en función de los precios de suelo mínimo y máximo

| Año | Precio mínimo (SMVM) | Precio máximo (SMVM) |
|------|----------------------|----------------------|
| 1990 | 0,62 | 348,20 |
| 2001 | 1,50 | 283,34 |
| 2008 | 3,55 | 783,43 |

Fuente: elaboración propia en base a datos relevados.

¹² En función de esa situación, se desagregó para 2001 y 2008 el intervalo de mayor precio, que permitió observar que entre aquellos barrios que se encontraban por encima de los 40 SMVM en 2001 (55/90 barrios), al 49% se accedía hasta los 70 SMVM y al 51% entre 70 y 283 SMVM. Respectivamente en 2008, el 15,5% se encontraba entre 40 y 70 SMVM y el 85% entre 70 y 783 SMVM.

Figura 1: Relación Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM)-precio del suelo. Sector NO de la ciudad de Córdoba, Argentina (1990-2008)



Si bien las preferencias locacionales responden a múltiples factores: familiares, de forma de vida, distancia a los lugares de trabajo y promoción inmobiliaria y/o urbana, todos ellos suponen, la mayoría de las veces, decisiones voluntarias de los sujetos¹⁴.

14 En algunos casos, la población se ve obligada a la elección de su lugar de residencia por las modalidades de ejecución de las políticas habitacionales y/o el funcionamiento del mercado de suelo.

El costo más bajo del suelo urbano periférico, así como la centralización de actividades, hicieron que esos espacios alejados de las áreas centrales fueran menos apetecibles para el mercado. Los cambios de paradigmas en los modos de habitar, las tecnologías y sistemas de transportes y políticas de desarrollo urbano, etc., promovieron la ocupación de la periferia por población de sectores medios altos y altos, con nuevos modelos de urbanizaciones, que influyeron en los precios del

suelo de esas áreas. La ocupación de áreas periféricas, implicó en muchos casos la incorporación de suelos destinados al uso rural para actividades urbano-residenciales. Asimismo, muchas veces la tierra incorporada fue ocupada con tipologías de barrios cerrados o planes de vivienda estatal, desvinculados de las áreas urbanas colindantes o completamente aisladas de las mismas, con la consecuente suba de precios tanto de esos espacios, como de su entorno.

Esta situación refleja también la omisión de los impactos que generan las acciones públicas en materia de regulación urbana sobre los precios del suelo y por lo tanto sobre las posibilidades de acceso a ese bien y sobre la pobreza urbana.

Reflexiones finales

En el periodo analizado, el precio del suelo ha demostrado un crecimiento exponencial, respecto a la cantidad de salarios necesarios para adquirir un terreno en condiciones medias, es decir que para acceder a un terreno promedio del municipio de Córdoba, se requiere disponer al menos de un Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), al cual no accede el 20% de la población, más un 10% de población que aún disponiendo de un SMVM o más, no podría destinar el 20% del mismo, ya que dicha situación significaría traspasar el umbral de pobreza. Ello significa que el 30% o más de la población del municipio, no tiene posibilidades de acceder al suelo urbano en los términos económicos planteados por el mercado formal.

Ese incremento en los precios también impacta en las posibilidades de localización de cada sector social. Mientras que los precios altos y muy altos se encuentran en áreas de centralidad que cuentan con mayores beneficios urbanos, los bajos y muy bajos se localizan en la periferia y/o en áreas con menores condiciones urbanas y ambientales.

De la relación establecida entre precios medios por barrio, el Salario Mínimo Vital y Móvil y el Ingreso Total Familiar, se ha podido verificar cómo las posibilidades de quienes menores ingresos poseen, se restringen cada vez más a lo largo del período analizado. Frente a ello, su decisión de habitar en la ciudad está sujeta a la obligación de hacerlo a través de la vivienda social subsidiada (localizada donde el gobierno quiere y puede), del hacinamiento por hogar junto a algún allegado o la ocupación informal de suelo urbano.

El suelo, como bien de ganancia y como bien indispensable para el desarrollo de la vida urbana es disputado por los grupos y agentes y limita el acceso al mismo a grandes sectores de la población. De este modo, la ciudad se vuelve una mercancía en la que los sectores de menor poder adquisitivo deben desplegar estrategias no mercantiles de acceso al hábitat. La incidencia que tiene el precio de suelo es determinante de quienes pueden y de quienes no pueden acceder a él por la vía formal, como factor racional de peso en la decisión de habitar en tal o cual lugar de la ciudad y, por lo tanto, en la distribución socioespacial de la población en la ciudad.

A ello se agrega que las regulaciones y acciones de la política urbana han colaborado en el crecimiento de este precio, a partir de las modificaciones normativas y la promoción de la extensión urbana. Si bien, los lineamientos propuestos para guiar la planificación urbana en el municipio (Plan 2020, Municipalidad de Córdoba), expresa la necesidad y demanda una densificación de áreas, no impulsa acciones respecto al control del alza de los precios en relación a las ventajas normativas del mayor aprovechamiento de los terrenos dado por la mayor densidad de uso. En la construcción de ese precio, intervienen variados factores endógenos al terreno y sobre todo exógenos a él que, en el municipio de Córdoba, son aprovechados y apropiados casi exclusivamente por el propietario del suelo. Estas deficiencias operativas y acciones desintegradas entre las políticas urbanas y habitacionales, implican que luego el propio estado deba adquirir tierra para la ejecución de los programas de vivienda social, mediante la compra como cualquier agente del mercado, disminuyendo el capital y los recursos públicos disponibles o incrementando la deuda pública.

Referencias bibliográficas

- ABRAMO, P. (2009). "La producción de las ciudades Latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana". OLAC-CHI. Quito, Ecuador.
- ALTIMIR, O. (1997). Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo. En revista Desarrollo Económico, Vol. 37 N° 145. <http://www.jstor.org/>.
- ARRIAGADA, C. (2000). "Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios de políticas para el hábitat urbano". CEPAL, División Medio ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile, Chile.
- BAER, L. (2011): "El mercado de suelo formal de la ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano. Dinámica de precios de terrenos, desarrollo inmobiliario y acceso a la vivienda en la década de dos mil" Tesis de Doctorado para la obtención del título de Doctor en Geografía. Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina.
- BUIILLON, P. C. (2012). "Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina". BUIILLON, Patricio C. Ed. BID, Desarrollo para las Américas.
- CLICHEVSKY N. (1998). Bibliografía aportada como material de estudio del Módulo 1 Abordajes teóricos y funcionamiento del mercado- Materia: Construcción y gestión de la ciudad de la Maestría en Hábitat y Vivienda 1997/98 – Facultad de Arquitectura, urbanismo y Diseño, UndeMP. Mar del Plata, Argentina.
- MALDONADO COPELLO M. M., PINILLA PINEDA J. F., RODRIGUEZ VITTA J. F. y VALENCIA DÁVILA N. (2006). Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas

y beneficios en el sistema urbanístico colombiano: Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación. Ed. Lincoln Institute of Land Policy. Bogotá, Colombia.

- MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA (2008). Bases para el plan director de la ciudad de Córdoba. Lineamientos y estrategia general para el reordenamiento de territorio.

- REESE, E. (2003). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Lincoln Institute of land policy www.lincolninstitute.edu

María Virginia Monayar

Arquitecta por la UNC, Argentina. Doctoranda en Ciencias Sociales con mención en Geografía (2010-2014. UNT, Argentina). Becaria CONICET, con sede en el INVIHAB, FAUD, UNC (2008-2013), temática relativa a: informalidad urbana, mercado de suelo y políticas habitacionales. Miembro de equipos de investigación, expositora y autora de publicaciones en estas temáticas (2003-2014).

Contacto: virmonayar@gmail.com

La organización como herramienta en la lucha por el acceso al suelo: villa El Bordo

Cooperativa de El Bordo, Las Huellas de Alto Alberdi y Movimiento Evita

*“Los derechos se toman, no se piden;
se arrancan, no se mendigan.”*

José Martí

Desde que América toda fue colonizada se inició un proceso de segregación que nos coloca a nosotros, los humildes, en la base del organigrama de este mundo capitalista. Somos la fuerza bruta necesaria para construir casas, limpiarlas y levantar las cosechas que también sembramos. A cambio de nuestras labores nos corresponde la paga máxima que asegure nuestra continuidad en la base del organigrama. Nuestros hijos están condenados a nuestra misma realidad. En esta distribución perversa de roles y recursos, a nosotros nos corresponde un NO lugar en las ciudades y en el campo. Cuando poblamos nuestras villas, las mismas estaban en los suburbios urbanos, aquellos que eran inhabitables, El Bordo se conformaba por una gran barranca que nuestros/as abuelos/as rellenaron para poder levantar allí sus ranchos. El crecimiento de las ciudades nos coloca hoy en sitios centrales, de buenos accesos, a la vista de todos; entonces grandes marquesinas comienzan a anunciar nuestra desaparición, bajo el disfraz socialmente aceptado de “progreso”. A la tierra se le asigna un valor de mercado, despojándola de su carácter de bien social, lo que justifica para el capital no solo la expulsión de las comunidades históricamente asentadas en tierras que adquirieron un mayor valor inmobiliario, sino la violación sistemática de sus derechos más básicos.

Ante esta situación de exclusión cabe mencionar responsabilidades asignadas a un Estado que históricamente no nos reconoce como sujetos de derecho. Es así como el Estado Provincial aplicó una política de exclusión que contó con una primera fase de extrema violencia, en la que se produjo la expulsión de cientos de familias humildes, con la conformación de los “barrios ciudades”, los cuales carecen de transporte, seguridad, atención médica, etc. Una vez avanzado el proceso de “relocalización”, fue el código de faltas la herramienta que le permitió al Estado provincial continuar la estigmatización y lograr que los habitantes de barrios humildes estemos negados a habitar las zonas céntricas de nuestra Córdoba.

En lo que respecta a lo urbanístico, lo que queda de manifiesto es que no hay una planificación de la ciudad, la misma crece sin ningún control ni regulación. Los barrios se encuentran sin ninguna garantía por parte del Estado en este sentido. La connivencia del Estado provincial y municipal para con los grandes empresarios desarrollistas se visibilizó en estos últimos años producto de la germinación de procesos organizativos en distintos sectores de la ciudad, los que finalmente lograron desenmascarar los negociados que se esconden detrás de cada nuevo edificio de la ciudad. Existen experiencias

actuales de organizaciones barriales que se han puesto de pie reclamando que paren de demoler los barrios, que se controlen las grandes construcciones en altura y que se respete la vida de los vecinos. Una de estas experiencias se localiza en Alberdi, por acción de la Multisectorial Defendamos Alberdi, de la cual formamos parte. Otra experiencia similar ocurre en barrio San Vicente.

El Bordo es un asentamiento urbano ubicado en Córdoba, en Bº Alto Alberdi, entre las calles Deán Funes, Bv. Zipoli, 9 de julio y Bv. Del Carmen. En la actualidad está habitado por 100 familias aproximadamente, que levantaron el barrio con sus propias manos hace 50 años. El proceso de organización de esta comunidad se vio forzado ante la instalación de dos megaemprendimientos inmobiliarios a solo una calle de El Bordo; los que llegaron acompañados de amenazas de desalojos, relocalizaciones y transformaciones no deseadas por los vecinos y las vecinas.

Es así que como militantes del territorio comenzamos a organizarnos junto a los vecinos para poder encarar esta nueva lucha que se estaba presentando. Una de nuestras únicas certezas era que solos no íbamos a poder luchar contra el poder económico de grandes empresarios amigos de los gobernantes. Con esa convicción nos contactamos con organizaciones compañeras que venían caminando la lucha por la tierra desde hace varios años. Nos acercamos a la Comisión Provincial de Tierras que nucleaba a barrios, organizaciones sociales y cooperativas que se estaban organizando en torno a esta problemática. Este espacio nos brindó las primeras herramientas tanto organizativas como de gestión.

A partir de acciones directas pudimos conseguir que los medios de comunicación y funcionarios de los gobiernos municipal y provincial escuchen y atiendan nuestro reclamo. Fue a partir de las primeras acciones —que incluyeron cortes de calle y comunicados de prensa— que conseguimos abrir una mesa de diálogo con responsables de las Secretarías y Dirección de Hábitat de la Municipalidad y de la Provincia, respectivamente. Esta mesa de negociación perduró con responsables del gobierno provincial, mientras que los funcionarios municipales rápidamente dejaron de asistir, responder a nuestros llamados y/o recibirnos en audiencias.

La única solución al conflicto de manera colectiva, económica, ágil, política y que resguardara los derechos de los vecinos era el reconocimiento por parte del Estado de la posesión pacífica que veníamos ejerciendo en nuestras tierras desde hace 50 años. Y que a partir de esto, debido a la imposibilidad económica de realizar juicios de usucapión individuales, se expropiara todo el territorio de El Bordo para proceder a una posterior escrituración social. Esta fue la propuesta y el

acuerdo entre la Asamblea de El Bordo y la Dirección de Hábitat de la Provincia.

Durante más de 1 año se trabajó en conjunto con los técnicos de esa repartición del Estado para elaborar todo el expediente que se presentaría en la legislatura: estudio de títulos, informe socioeconómico, etc.

Paralelamente la organización fue avanzando internamente, haciéndose más fuerte, desarrollando una estructura, formando militantes y cuadros que fueron quienes llevaron adelante la conducción del proceso. Se comenzó a trabajar de manera comunitaria, reconociendo los espacios comunes del barrio, apropiándose de ellos, para defenderlos ante las amenazas que nunca cesaron. Se construyó un centro comunitario, una huerta comunitaria y un potrero de fútbol comunitario. La propiedad de todos comenzó lentamente a destronar a la propiedad privada y la convicción del poder de la organización fue invadiendo a gran parte de los habitantes del barrio.

Durante el 2013 las amenazas se hicieron carne y tuvimos que resistir cuatro intentos de desalojo a dos vecinas y un desalojo que se hizo efectivo a las 5 am, violando todas las normas constitucionales e internacionales en lo que respecta a la procedencia y las garantías que deben cumplirse. Un papel importante jugaron las organizaciones que venían acompañando nuestra lucha y vecinos que se hicieron presentes para lograr impedir estos desalojos debido a la falta de fundamento legal, ropaje de la jugada política de los codiciados de las tierras de El Bordo.

Finalmente el 30 de abril de 2014 la Legislatura de la Provincia aprobó la expropiación de las tierras de El Bordo por unanimidad, comprometiéndose además a incluirnos en el Programa de Escrituración de Viviendas Sociales. Nos constituimos en Cooperativa de Vivienda para poder controlar y gestionar el traspaso de las tierras y las escrituras a los vecinos. Hoy estamos trabajando en la urbanización de nuestro barrio y reforzando la organización comunitaria.

La Cooperativa de El Bordo accedió a su tierra de una manera alternativa a la que nos plantea el sistema capitalista con su lógica de mercado. A través de la organización comunitaria participando de la puja política por los derechos de los sectores populares frente a los grandes negociados inmobiliarios de las empresas desarrollistas que se están quedando con la tierra de la ciudad. En esta batalla el empoderamiento de los vecinos y la formación política de los referentes territoriales son elementos fundamentales que llevan a la transformación de la correlación de fuerzas en la disputa con el capital.

Un control del Estado en la distribución y el uso de la tierra en el país es necesario y es parte de una decisión política que tenemos que acompañar y apoyar. Por esta razón, nosotros entendemos que es necesario construir un Estado fuerte, que coloque los derechos de sus ciudadanos por encima de los de-

rechos de los poseedores del capital y de los grandes poderes fácticos. Esto debe traducirse, inevitablemente, en políticas públicas que garanticen el acceso a la tierra de los sectores más desprotegidos y vulnerados. En el control de los emprendimientos inmobiliarios, así como en la regulación de la actividad económica de los grandes productores rurales. Esta metamorfosis que, entendemos, debe dar el Estado, debe ser una política de país, no de gobiernos, por lo tanto tiene que proyectarse a largo plazo y ser inclusiva e integral. No hay políticas públicas sin presupuesto destinado a esos fines.

La tierra, la vivienda digna y un medio ambiente saludable son nuestro derecho, como el de todos los habitantes de esta tierra y es momento de luchar por ello. La tierra es para quien la trabaja, para quien la vive, para quien la sueña.

Cooperativa de El Bordo, Las Huellas de Alto Alberdi y Movimiento Evita

Contacto: tincho_0509@hotmail.com

lashuellasdenuestrasmanos@gmail.com

Políticas de tierra: plusvalía, urbanización y ampliación urbana en la ciudad de Trenque Lauquen

Raúl Feito, José María Carabelli, Cristian Rabasa

El proyecto de ampliación urbana para la ciudad cabecera del Partido de Trenque Lauquen comienza a gestarse respondiendo al crecimiento exponencial que viene teniendo el área urbana en los últimos años. Esto es debido, principalmente, a un crecimiento poblacional importante y a un desarrollo económico de la zona con impacto directo en la ciudad. A partir del diagnóstico se implementaron cuatro políticas básicas y fundamentales:

- 1) Ordenanza de Contribución por Mejoras o "Plusvalía" (Ord. 3184/09 y 3185/09) que permitió al estado municipal hacerse de tierras para ejecutar programas de vivienda social y de fondos económicos destinados a urbanizaciones.
- 2) Proyecto de Ampliación Urbana de la ciudad, con la redacción del Plan Director (Ord. 3808/11).
- 3) Compra de tierras rurales (90 Ha.) en la futura zona de ampliación, previo al cambio de zonificación.
- 4) Creación del Consejo Asesor de Planificación Urbana Municipal (Ord. 3534/10), con participación de las principales instituciones sociales y políticas de la comunidad.

El Plan Director de crecimiento urbano a 20 años determinó un área de ampliación total de aproximadamente 700 hectáreas (casi duplicando la superficie urbana actual), en seis etapas de ejecución. Las obras de urbanización de la primera etapa (130 Ha.) comenzaron a principios de 2012 y están a cargo del Municipio. Se lograron acuerdos con los dos mayores propietarios de tierra de este sector (75 Ha. y 18 Ha.), que se suman a 20 Ha. propiedad del Municipio. Esto permitió la materialización de un primer sector de un parque lineal previsto de aproximadamente 2,10km de longitud (actualmente en proceso avanzado de ejecución – medidas 700mx90m). Paralelamente continúan las obras de movimiento de suelo, nivelación, apertura de calles, ejecución de red de desagües pluviales, construcción de cordón cuneta, forestación, etc.

En los acuerdos con los propietarios, el Municipio ejecuta las tareas y obras de infraestructura necesarias y realiza los planos de mensura y subdivisión, y los propietarios pagan las mismas con lotes que surgirán de la subdivisión. Así el Municipio se queda con alrededor del 35-40% de los lotes resultantes (sumando pago de obras y "Plusvalía").

Actualmente el Municipio está por concretar la operación de venta de terrenos de su propiedad a los beneficiarios del crédito PRO.CRE.AR. (a un precio fuera del valor de mercado) para la construcción de viviendas en el sector y proyecta la ejecución de viviendas a través de Círculo Cerrado, Ord. 0891/1994 (viviendas sociales con financiación municipal).

Raúl Feito. Contador. Intendente Municipalidad de Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires. Argentina.

José María Carabelli. Arquitecto. Secretario de Obras y Servicios Públicos, Municipalidad de Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires. Argentina.

Contacto: arqcarabelli@yahoo.com.ar

Cristian Rabasa. Arquitecto, Director de Planeamiento Urbano, Municipalidad de Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires. Argentina.

Contacto: cristian_rabasa@hotmail.com

La gestión del suelo urbano en la ciudad de Venado Tuerto Plan de Desarrollo Territorial (Ordenanza N° 3785/2009)

Duilio Martini

Introducción

El crecimiento de la ciudad de Venado Tuerto se ha producido principalmente a lo largo de la Ruta Nacional N° 8, hasta su intersección con la Ruta Nacional N° 33, las que han sido fundamentales para su desarrollo. Aunque también la existencia de estas vías de comunicación, al oeste y al noroeste de la planta urbana y del FFCC al sureste ven dificultado su avance, ya que atravesarlas con las infraestructuras conlleva una serie de dificultades y costos adicionales.

Por lo tanto el sentido de crecimiento urbano de la ciudad se plantea básicamente hacia el noreste y sureste de la planta urbana.

Esto explica en parte que estos hayan sido los sectores donde se han construido la mayoría de los conjuntos habitacionales, y sobre todo en la zona sureste, donde en los últimos años se han construido 591 viviendas con fondos nacionales (FO. NA.VI., Plan de Emergencia Habitacional por Cooperativas de Trabajo y Plan Federal).

Sin embargo, estas acciones no han logrado reducir el déficit habitacional, ni la dificultad en el acceso al suelo y a la vivienda, que si bien son menores que el promedio del país, resultan difíciles de resolver mediante los programas tradicionales.

En la búsqueda de nuevas herramientas se han tratado de poner en marcha instrumentos de actuación alternativos a los tradicionales, propiciando la gestión local y tratando de favorecer a distintos sectores sociales.

En el mes de marzo de 2010 entró en plena vigencia el nuevo PDT de la ciudad.

Dentro de sus objetivos principales están:

- Regular el uso, la ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo.
- Consolidar el rol de la ciudad como centro regional
- Fortalecer el crecimiento compacto y con densificación del tejido urbano.
- Preservar los recursos naturales.
- Promover altos niveles de calidad ambiental.
- Preservar el patrimonio histórico, arquitectónico y urbanístico.
- Establecer mecanismos de participación y de actuación conjunta entre el sector público y privado.

Las disposiciones del PDT alcanzan y rigen todos aquellos asuntos relacionados directa o indirectamente con el uso del suelo, de los edificios, estructuras e instalaciones, la apertura y ensanche de vías públicas, el parcelamiento de la propiedad inmueble, los volúmenes edificables, el tejido urbano, la preservación de los ámbitos patrimoniales construidos y naturales y todos aquellos aspectos que tengan relación con el ordenamiento físico-espacial y ambiental del territorio en el Distrito de Venado Tuerto.

El PDT constituye la ordenanza marco a la que se ajustan todas las políticas y acciones urbanísticas y ambientales y las obras públicas en el Municipio.

En él se plantean diferentes estrategias:

Estrategias

1. Integración socioterritorial.
2. Completamiento y densificación controlada y expansión regulada de la periferia.
3. Ampliación de la oferta de uso de suelo y de instalaciones para el desarrollo de actividades económicas.
4. Promoción de los atractivos y de las condiciones de competitividad del área central.
5. Mejoramiento de la cobertura de infraestructuras.
6. Ampliación de la oferta de espacios abiertos recreativos y de nuevo equipamiento urbano

Para llevar adelante estas acciones, que de otra forma serían nada más que la enumeración de una serie de buenas intenciones, se propusieron distintas Directrices de Actuación Urbanística:

- **ESTRATEGIA 1:** reconversión urbanística de las tradicionales barreras físicas de la ciudad (traslado de la actual traza de la Ruta Nacional N° 8 y de la traza del FFCC, convirtiendo este predio en un nexo de la estructura vial y en un parque longitudinal que permita la unificación de ambos sectores de la ciudad).
- **ESTRATEGIA 2:** completamiento y densificación de los barrios en proceso de consolidación y expansión regulada de la periferia.
 - Fomentar/Inducir la subdivisión de grandes predios particulares existentes que forman parte del suelo ocioso y especulativo.
 - Reformulación de los indicadores urbanísticos reglamentando la densificación controlada de la periferia.
 - Expansión controlada de los bordes N-NE y E-SE.
 - Crecimiento limitado suburbano de baja densidad en el borde S-SO.
- **ESTRATEGIA 3:** ampliación de la oferta de suelo y de instalaciones para el desarrollo de actividades económicas.
 - Determinación de sectores de crecimiento prioritario en los bordes N-NE y S-SE.
 - Habilitación y ordenamiento de nuevos sectores destinados a actividades relacionadas a la producción y servicios.
- **ESTRATEGIA 4:** rediseño de calle Belgrano.
 - Definición de un área de microcentro como sector complementario y ampliatorio, contenedor de la zona comercial, financiera e institucional.
 - Extensión del eje de circulación de calle Belgrano hasta incluir la Plaza San Martín y su perímetro y calle Juan B. Justo entre Rivadavia y la antigua estación de FFCC.

• **ESTRATEGIA 5:** desarrollar un plan de obras de infraestructura de servicios, haciéndolos más accesibles.

• Reglamentar las condiciones mínimas de urbanización de acuerdo a las infraestructuras disponibles en cada sector.

• Desarrollar el marco legislativo y reglamentario que posibilite distintas formas financieras (público/privadas) para la ampliación de infraestructura de servicios.

• **ESTRATEGIA 6:** desarrollar el proyecto del ARN para convertirla en un área de recreación, deporte y esparcimiento, recuperando ambientalmente el bajo natural e integrándolo a la trama urbana.

• Desarrollar un proyecto integral e integrador de los predios del FFCC.

• Potenciar las características deportivas del Parque Municipal incorporando y ampliando su equipamiento.

Nos interesa centrarnos en la ESTRATEGIA 2 y las ACCIONES DESARROLLADAS para llevarla a cabo.

Desde la implementación del PDT se han creado una serie de comisiones y promulgado varias ordenanzas, en la búsqueda del fortalecimiento de la regulación pública sobre el suelo urbano mediante la utilización de instrumentos redistributivos de la renta urbana y el control sobre el uso y ocupación del suelo, la gestión democrática del territorio por medio de la participación de la población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, a saber:

CREACIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA DE GESTIÓN TERRITORIAL (CMGT) creada en el Título III del PDT, que emitirá opiniones no vinculantes cuando el Departamento Ejecutivo y/o el Concejo Municipal lo soliciten sobre los temas de su competencia con carácter previo al dictado de los actos administrativos correspondientes por la autoridad competente.

CREACIÓN DE LA MESA DE IDENTIFICACIÓN GESTIÓN Y CONTROL (Decreto Nº 104/2012) compuesta por Funcionarios y Empleados Municipales y Coordinada por la Secretaría de Coordinación de Gabinete.

CREACIÓN DE LA COMISIÓN MUNICIPAL DE TIERRAS (CMT) (Ordenanza Nº 4155/2012) compuesta por 6 miembros, 3 del DEM (Secretario de Planificación y Gestión + Secretario de Hacienda + Director de Hábitat) + 3 concejales de los distintos bloques del concejo.

CREACIÓN DEL BANCO MUNICIPAL DE TIERRAS (Ordenanza Nº 4329/2013).

CREACIÓN DEL FONDO MUNICIPAL DE TIERRAS (Ordenanza Nº 4306/2013).

A su vez se están llevando a cabo, con distinto grado de desarrollo, los siguientes PROGRAMAS:

Programa de Tierras para Grandes Proyectos Urbanos.

-ARN.

-Cementerio Municipal.

Programa de Tierras para la Recuperación Ecológica y Urbanística.

-Laguna El Hinojo.

-Plazas, parques, paseos y corredores verdes.

-Equipamiento comunitario de uso público.

-Localización de infraestructuras.

Programa de Tierras para la Gestión del Hábitat

-Plan Lote y Lote con Mejoras.

-Gestión de tierras para programas habitacionales.

-Soluciones habitacionales para la emergencia.

-Fondo Municipal de Vivienda.

-Fondo de Desarrollo Urbano.

-Rehabilitación urbanística de VIS.

Programa de Tierras para Consolidación Urbana

-Subprograma de Regularización Dominial.

-Subprograma de Custodia de Tierra en Recuperación a través de ONG's (Chacras Urbanas, Ordenanza Nº 3940/2010).

-Subprograma de ampliación del Parque Industrial La Victoria.

-Subprograma de Tierras para Emprendimientos Productivos.

Programa de Venta de Tierras para Compra de Equipos y Liquidación de Deudas.

-Deuda con el BID (Banco Integrado Departamental).

-Renovación parque automotor municipal y maquinarias.

Sin duda que los principales problemas con que nos encontramos para la implementación de estos programas es la escasez de suelo urbano y la financiación. Por eso, es a partir de la implementación del PROGRAMA DE CRÉDITO ARGENTINO DEL BICENTENARIO (PRO.CRE.AR.) que se han podido ir concretando algunas de las acciones planteadas.

Con el PRO.CRE.AR. se han firmado distintos convenios que se están llevando a cabo en la actualidad:

• CONVENIOS PRO.CRE.AR.

- Proyectos Urbanísticos.

- Venta de lotes.

- Oferta de Tierra Licitación.

Estos convenios se complementan y relacionan con los convenios firmados con la Secretaría de Hábitat Provincial:

• CONVENIOS SECRETARÍA HÁBITAT PROVINCIAL

- Urbanización de lotes.

- Canasta de materiales.

Y con programas municipales:

• PROGRAMAS MUNICIPALES

- Venta de lotes a gremios.

- Prototipo de vivienda con criterios sustentables.

La Municipalidad de Venado Tuerto es sin dudas una de las pocas ciudades del sur santafesino (excepto Rosario) que tienen una serie de ordenanzas vigentes, (Plan de Desarrollo Territorial, Banco de Tierras, Banco de Materiales, Convenios urbanísticos, etc.) y estamentos municipales como la Dirección de Hábitat y la Comisión Municipal de Tierras que se ocupan de los temas de tierra y vivienda en la ciudad.

La primera experiencia positiva surge con los Programas de Emergencia Habitacional de la Nación, donde mediante el sistema de cooperativas de trabajo se construyeron 32 viviendas para los integrantes de esas cooperativas y un CIC (Centro Integrador Comunitario) de casi 1000 m² de superficie.

En la actualidad, con un convenio con ANSES y el Banco Hipotecario SA se están vendiendo lotes municipales a beneficiarios del PRO.CRE.AR. en su línea de “compra de terreno y construcción”.

Además existen convenios firmados con la Secretaría de Estado del Hábitat de la Provincia de Santa Fe para la urbanización y posterior venta de lotes municipales y otro para la erradicación de 30 familias que viven en asentamientos precarios de la ciudad, donde la municipalidad aporta los lotes a valores muy inferiores a los del mercado y la provincia financia las obras de infraestructura y una canasta de materiales de acuerdo a un prototipo oficial previamente consensuado con el grupo familiar.

También hay dos proyectos de loteo, que están localizados en el SE y el NO de la ciudad que hemos ofrecido al PROCREAR en la licitación de compra de tierras realizada hace un par de meses. Una de estas urbanizaciones cuenta con alrededor de 90 lotes, todos propiedad de la municipalidad y la intención es que a través de los fondos del PROCREAR se realicen las obras de urbanización y les entregue al municipio un porcentaje de esos lotes como parte de pago.

La otra urbanización es un convenio público-privado, donde se deben realizar obras de urbanización muy costosas (sobre todo desagües pluviales) que el propietario no está en condiciones económicas de afrontar, pero que son imprescindibles y por lo tanto la MVT se hará cargo de las obras a cambio de un porcentaje importante de los lotes (alrededor del 50%).

Lo más destacable de todo esto son los bajos valores a los que se venden los lotes, ya que, si los comparamos con los valores de mercado, en muchos casos estamos en el 50% menos.

Por último, para de alguna manera completar el círculo de acceso a la tierra, crédito y construcción de viviendas, tenemos un proyecto de vivienda social con criterios sustentables, que si bien escapa a la temática específica que hoy nos ocupa, me parece destacable mencionar.

El proyecto consiste en construir un prototipo de vivienda mínimo de 50 m² (1D) con posibilidades de ampliación hasta 3 dormitorios y 2 baños (110 m²) aplicando algunos criterios de sustentabilidad.

Desde su diseño se contemplarán cuestiones básicas como el desarrollo perimetral de la planta y su volumetría, orientaciones favorables, ventilaciones cruzadas, asoleamiento, estudio de diferentes resoluciones de la envolvente (techos, muros, ventanas, pisos), uso racional del agua, iluminación, tratamiento de residuos y efluentes y utilización de fuentes renovables de energía.

Así se plantea incorporar:

-Sistemas de recuperación de agua de lluvia para reutilizar en

riego, descarga de inodoros, lavado de vehículos, pisos, etc.

-Tratamiento de aguas grises (provenientes de los desagües de cocina y lavarropas) que se pueden también reutilizar.

-Colocación de colectores solares para proveer a la vivienda de agua caliente sanitaria y calefacción mediante radiadores.

-Colocación de paneles fotovoltaicos para producción de electricidad.

-Ejecución de un biodigestor para producción de gas.

-Huertas orgánicas.

-Terrazas y muros verdes.

La utilización de energías renovables hace que el costo de mantenimiento de la vivienda, que a lo largo de su vida útil multiplica el costo de construcción, tienda a reducirse a cero. El ideal que se pretende es lograr una vivienda que no consuma energías convencionales provenientes de combustibles fósiles.

OBJETIVOS:

- Concientizar a la población en general sobre la problemática del agotamiento de las energías convencionales, el cambio climático y la necesidad de utilización de energías renovables en reemplazo de las convencionales.

- Difusión/comunicación de las necesidades de cambio de nuestros hábitos de consumo, que tiendan a mejorar la calidad de vida de la población.

- Dar la posibilidad a todos los interesados en estos temas de tener la posibilidad de verificar in situ las distintas propuestas de aplicación de las energías renovables a la arquitectura.

- Conformar un muestrario de conceptos constructivos que además nos permita empezar a discutir y acordar para su aplicación progresiva en la construcción.

- Desarrollar una normativa municipal de aplicación paulatina que contemple incentivos para la aplicación de estos materiales y sistemas.

- Contribuir a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero mediante el uso racional de la energía, manteniendo los niveles de confort y fomentar el incremento en el consumo de energías renovables, limitando así la utilización de energías no renovables.

- Propiciar / promover el Desarrollo Local. Despertar el interés de emprendedores para la puesta en marcha de iniciativas empresarias para la fabricación y/o instalación de estos sistemas. (fabricación de paneles solares, fabricación de bloques o tabiques con utilización de envases de pet, fabricación de losetas, baldosas, etc.).

Duilio Martini

Director de Hábitat de la Municipalidad de Venado Tuerto.

Contacto: duiliomartini@venadotuerto.gov.ar

“De la toma al barrio”. Experiencia de los vecinos asentados en el B° Chacramonte de la ciudad de General Roca, Provincia de Río Negro

Omar Reggiani, Adriana Hipperdinger

Localización y contexto

La experiencia se sitúa en el B° Chacramonte de la ciudad de General Roca, provincia de Río Negro, una zona denominada Alto Valle cuya principal actividad económica es la frutícola. Este poblado, como otros rurales y suburbanos, tiene una participación prevalente en dicha actividad económica y esto se relaciona con que haya un número importante de trabajadores temporarios o también llamados golondrinas, además de un número muy importante de estables en cada una de las unidades productivas.

Por ello los protagonistas de esta experiencia son los obreros rurales, sus familias y sus muy malas condiciones habitacionales, la falta de tenencia de suelo y las pocas posibilidades de obtener su vivienda rodeada de la infraestructura de servicios adecuados (educación, salud, recreación, etc.), sin que existan grandes posibilidades de áreas con suelo urbanizado para ello.

La ciudad de General Roca (ubicada en el departamento homónimo de la provincia de Río Negro) cuenta con una población urbana de 81.534 habitantes y se localiza en un valle irrigado, dentro de un corredor productivo regional. En dicho valle conviven municipios que poseen desde 2.783 habitantes (Mainque), pasando por 33.089 (Villa Regina) hasta los 231.198 habitantes (ciudad de Neuquén) cada uno con su particularidad, pero “atados” por un hilo conductor: la producción frutícola.

General Roca tiene una fuerte presencia de chacras en su territorio y por ende el avance de urbanizaciones sobre ese sector ha estado protegido por ordenanzas específicas, las cuales son recurrentemente violadas. Se asume que el valor del suelo está fuertemente influenciado por la localización: en función de su aridez, su grado de salinidad y otros aspectos que se relacionan al común de las ciudades (infraestructura, disponible, comunicación, servicios, etc.). Las crisis (casi cíclicas) que afectan la actividad frutícola no parecen favorecer la retracción de la superficie “plantada”, el abandono de algunas plantaciones y el endeudamiento de los pequeños productores dueños de las parcelas.

Estas condiciones promovieron que en la década del 90, y a pesar de que una ordenanza prohibiera taxativamente el loteo al sur de la ruta 22 (Zona Productiva), el pequeño productor fuera tentado por el mercado inmobiliario a conformar loteos de baja densidad avanzando sobre las chacras. A través de la violación de dichas normativas, se estableció en el sector una clase social media-alta que buscaba competir por un área periurbana que, por otro lado, expulsó a los sectores obreros de la zona rural (chacras), lugar de asentamiento original del trabajador rural y sus familias.

En este contexto, la zona urbano-rural, prácticamente no contaba con área dispuesta para la construcción de viviendas acorde al trabajador rural y a su familia (dos barrios se establecen posteriormente en esa zona, siendo uno de ellos producto de una toma de alta complejidad, que al pasar los años se convertiría en un asentamiento legalizado). La escasez de tierras o de lugar para asentarse condicionó a la mano de obra (indispensable para la producción local), a emigrar de las zonas periurbanas cercanas a las chacras, eligiendo nuevas fuentes laborales.

El uso y la especulación del suelo

A partir de la invasión de la zona productiva y la violación de normas por el sector inmobiliario local, el Concejo Deliberante de la ciudad de General Roca, cubriendo incumplimientos de la función pública, dictó una norma que legalizó lo ilegal mediante la Ordenanza de Clubes de campo autorizando los loteos creados en zona productiva (Ord. 2156/96). Bajo dicha ordenanza, se multiplicaron los loteos en esa zona de la ciudad aún cuando el diagnóstico de Desarrollo Sustentable para Roca (Plan Estratégico de la Ciudad) (2001), determinaba que “frente a estos procesos es necesario completar la actual prohibición de loteos al sur de la Ruta Nacional N.º 22, con un conjunto de otras medidas”.

Al año 2011, “la Dirección de Agrimensura de la municipalidad de Roca tenía en evaluación 17 loteos con más de 1132 lotes, todo subicados al sur de la Ruta Nacional 22. El registro comprende los últimos seis años y abarca tanto proyectos de barrios cerrados como loteos tradicionales. Sin embargo con solo circular por la principales avenidas, se puede apreciar la proliferación de los espacios destinados a barrios cerrados”¹.

La adecuación del Plan Director de Roca (PDR) –ordenanza aprobada en 2006– establece los parámetros generales de lo que se denomina “urbanizaciones especiales”. Aquí se incluyen a los clubes de campo y barrios cerrados. Además de la normativa local, estos espacios de urbanización quedan regidos bajo el paraguas del Régimen de Propiedad Horizontal –Ley nacional N.º 13.512 y provincial N.º 3.127– o el régimen de Consorcio Parcelario, Ley provincial 3.086. La reglamentación municipal es clara al indicar –resolución 2766/06 artículo 19– que este tipo de emprendimientos “no podrán ser instalados en área urbana, ni en zona productiva irrigada o no irrigada” y que el 10% de la superficie total del loteo deberá cederse al Municipio “en carácter de reserva municipal”. También las extensiones de los loteos se encuentran especificadas: super-

¹ Suplemento eh! (19 de diciembre de 2010). Boom de loteos rurales y barrios cerrados, en Roca. Río Negro on line. Recuperado de <http://www.rionegro.com.ar/>

ficie mínima de las parcelas de 600 metros cuadrados, con un lado mínimo de 20 metros, y el FOS y FOT que varía según la cantidad de metros cuadrados del lote, entre el 30% y el 50%.



Norte y sur de la Ruta Nacional N.º 22



El ovalo ubica a los Clubes de campo, en tanto el rectángulo rojo señala el primer asentamiento del Bº Chacramonte y la línea amarilla la zona conocida como ex-toma del Barrio.

En la actualidad esta normativa o se cumple parcialmente o directamente no se cumple a favor de la especulación inmobiliaria.

Por contraposición a la reglamentación impuesta por el sector especulativo y a su intento de avance sobre el área productiva, el municipio de Roca en el 2009 aprueba la ordenanza 4561 que declara la Emergencia Habitacional en el ejido municipal de General Roca, por el término de dos años, incorporando tierras a un banco y a las que el Municipio proveería, en un plazo máximo de veinticuatro (24) meses los servicios de agua potable, apertura de calles y el tendido eléctrico.

A estas tierras, el Municipio las vende en cómodas cuotas y es hasta el día de hoy que no cuentan con la totalidad de los servicios comprometidos en la ordenanza.

De la toma de tierras a la tenencia del suelo

“El objetivo de la planificación rural debe ser que la familia campesina pueda vivir y desarrollarse en condiciones dignas, satisfaciendo sus necesidades de subsistencia y producción y colmando las expectativas culturales, laborales, superando su aislamiento y marginación”².

El Barrio Chacramonte se encuentra ubicado a 8 Km de la ciudad de General Roca. Esta barriada se comenzó a conformar en 1940. Los pobladores tuvieron que desmalezar el monte, de allí su denominación chacra-monte. Recién en 1973 se dictó una ley de expropiación y entrega de títulos de propiedad a los habitantes del barrio sobre sus lotes. Durante la dictadura se derogó dicha ley, la que vuelve a legalizarse en 1985.

El barrio está conformado por un asentamiento poblacional que supera los 1300 habitantes, y está nucleado en aproximadamente 180 viviendas, habitadas mayoritariamente por trabajadores rurales.

Las familias, en general, están compuestas por cuatro o más miembros. En algunas familias los niños y jóvenes varones empiezan a realizar tareas agrícolas a edades tempranas.

Si bien no se tienen datos para determinar con precisión la situación en la que viven los trabajadores rurales, Mario Uicich, delegado del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (Renatea) en Río Negro, indica en un artículo de agosto de 2013 publicado en el diario local Río Negro que “solo en los valles irrigados de la provincia ingresan entre 15 y 18 mil trabajadores en época de cosecha (...) A esa cantidad de trabajadores se suman alrededor de 15 mil personas residentes que trabajan en la cosecha cada temporada (...) a esta situación se llegó por una cierta laxitud en los organismos encargados de controlar el empleo en negro en las actividades rurales”³.

La población económicamente activa predominantemente percibe escasa remuneración, lo que la coloca en una situación de pobreza por ingresos y por necesidades básicas insatisfechas.

Esta situación se agudiza debido a la ausencia de alternativas laborales cercanas y, como ya se dijo, a la necesidad de que los miembros jóvenes de las familias realicen aportes económicos, en detrimento de las oportunidades de formación educativa.

El inicio de la toma de tierras en el barrio data del año 2006 cuando un grupo de vecinos, en su mayoría empleados rurales de la zona, se reúne para buscar una solución a su situación habitacional y el 5 de noviembre de 2006 un importante grupo de trabajadores rurales protagoniza un proceso de ocupación de terrenos abandonados, donde se toman en principio 10 hectáreas de montes que se encontraban improductivos.

2 Estrella, F. (1984). Arquitectura de sistemas: al servicio de las necesidades populares, 1964-1983: teoría, práctica, políticas. Ceveur.

3 Suplemento La Región (19 de agosto de 2013) Intentan bajar el empleo no registrado en el sector rural. Río Negro on line. Recuperado de <http://www.rionegro.com.ar/>

Los llamados “usurpadores” eran familias que, durante años, habitaron viviendas prestadas por los dueños de las chacras en las que trabajaban, y muchas de ellas empezaron a ser despojadas de dichas casas. El motivo tuvo que ver con las exigencias del mercado europeo, relacionadas a mejora en los montes frutales y de las condiciones de vida de sus trabajadores.

La familia rural generalmente habita en viviendas infrahumanas (aún hoy surgen denuncias de obreros que viven en un hábitat poco saludable; por ejemplo, en la mayoría de las residencias existen letrinas⁴) y son escasas las posibilidades de remplazarlas o mejorarlas. Por ello, la persistencia de estos problemas produce la migración de dichas familias hacia grandes ciudades u otras regiones más densificadas, que a su vez al no poder contenerlos, los expulsa hacia su periferia, generando más desempleo y pobreza urbana.

Ante esta situación, los trabajadores rurales de este sector del valle no tuvieron más remedio que tomar tierras abandonadas, cerca del barrio. Paralelamente el Concejo Deliberante de General Roca, en noviembre de 2006 sanciona una ordenanza por la cual declara “de utilidad pública y sujeto a expropiación” una parcela de 10 hectáreas lindante con el actual barrio de Chacra Monte. A partir de allí, el Municipio promete a la Comisión Organizadora de la “Toma”, una expropiación de dichas tierras, ya que el dueño tenía una gran deuda, imposible de pagar.

La gran cantidad de familias sin tierra superaban la cantidad de lotes disponibles, de allí que la Comisión hizo un pedido a la provincia por otras 10 hectáreas que en principio fueron denegadas y ante la respuesta, los miembros de la comisión decidieron dar un paso más en el pedido por esas tierras y organizaron una caminata a Viedma; hecho muy significativo para todo el barrio. Fueron diez los representantes de las familias rurales, los que caminaron más de cien kilómetros hasta la localidad de Chimpay, donde fueron informados que el Gobernador solicitaba dialogar. La Provincia proponía que “tendrían las tierras, siempre y cuando abandonaran la caminata a Viedma” y ese fue el acuerdo. Meses después, la legislatura aprobaría la expropiación de 10 ha. Este logro permitió que 252 familias tengan su lote.

Haciendo valer la Constitución Nacional y “el derecho de las personas a contar con lugar, vivienda y agua potable”, los integrantes de la “Toma” siguieron reclamando ante las autoridades y así consiguieron que el Municipio de General Roca, mensure las tierras y poco a poco la “Toma” comenzó a verse como un barrio organizado.

El pedido de los vecinos era legítimo, ya que reclamaban la posibilidad de construir ellos mismos sus viviendas y contar con luz, agua y gas como cualquier otro barrio. La importancia del caso reside en la evidencia de que, por un lado no exis-

ten políticas habitacionales para los trabajadores rurales y los planes existentes son inaccesibles para cualquier trabajador, especialmente el trabajador rural. Por otro lado, entendiendo a este sector como el primer eslabón de la cadena productiva que posibilita el funcionamiento de toda la economía regional del valle, son esos trabajadores a quienes el sistema utiliza, y al mismo tiempo a quienes no les reconoce derechos.

Frente a lo los vecinos de Chacramonte lograron encontrar una manera para solucionar de una forma más rápida los problemas a través de la asociación comunitaria y de actores locales formando una comisión tripartita: vecinos-municipio-provincia, lo que generó la llegada de soluciones más rápidas.

A su vez, los vecinos eligieron a través de asamblea una comisión organizadora, la cual lleva adelante las peticiones y continúan reuniéndose periódicamente en asamblea para seguir reclamando que se cumplan sus derechos.

Producción social del hábitat

A partir de los logros obtenidos, y en palabras de la Comisión, se sostiene que “es imprescindible obtener respuestas para que cada familia viva en una vivienda digna”. Además, el reclamo formulado se extiende hacia el pedido de mayor infraestructura para el barrio y más servicios por parte del Estado en materia de seguridad, educación y salud.

Frente a ello, en el año 2007 comenzaron las reuniones con la Asociación Civil UN TECHO para mi Hermano⁵, ONG provincial con fuerte presencia en el Alto valle de Río Negro y cuya metodología de trabajo con los pobladores (ayuda mutua y esfuerzo propio) encaja a la perfección en la organización de la ex-toma de Chacramonte.

Es entonces que se comienzan a desarrollar proyectos para que sean financiados por el estado y como punta de lanza se firma a fines del año 2008 el Convenio Particular del Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, entre UN TECHO y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, para la construcción de veinte prototipos cocina-comedor-baño con una superficie de 25 m² aproximadamente. El convenio comienza un recorrido administrativo que estira los plazos de inicio de obra.

Además se establece la posibilidad de dar ingreso a 42 familias en el programa Cáritas Vivienda financiado por Nación, cuya “quinta etapa” estaba en proceso de concreción. Es allí donde se proyectan y presentan las unidades habitacionales de dos dormitorios, cocina comedor y baños (total 50 m²).

5 Desde 1986 trabajamos para que las comunidades sean capaces de acrecentar los conocimientos sobre sí mismas, logrando mayor conciencia sobre la dimensión y características de los problemas que las aquejan y desarrollen, de manera grupal, su capacidad para resolverlos obteniendo identidad como personas y poder como sociedad civil. Fundamentalmente Un Techo trabaja en la construcción de viviendas, generando y completando infraestructura comunitaria. Fomentamos el desarrollo de grupos de familias, vecinos, etc. unidos por la necesidad de resolver un problema comunitario. Ponemos acento en la capacitación como una tarea fundamental que se suma al Desarrollo de las Comunidades Marginadas.” Pag. Web www.untecho.org.ar

4 Suplemento La Región (7 de agosto de 2014). Encontraron a 20 trabajadores rurales en condiciones infrahumanas. Río Negro on line. Recuperado de <http://www.rionegro.com.ar/>

El proceso de movilización de las familias de Chacramonte continúa y recrudece el conflicto en el primer trimestre del año 2009, cuando los vecinos marchan al Municipio y al Instituto de Vivienda de la provincia (IPPV) en busca de respuestas al tema de la tierra (solicitaban una nueva expropiación de 30 ha.) y “al problema de vivienda que sufrían los vecinos”.

Es así como a partir del 2009 y durante el 2010, UN TECHO para mi Hermano realizó el acompañamiento técnico de las sesenta y dos soluciones habitacionales (entre Prototipos y Viviendas Cáritas), mediante un convenio con el Banco Hipotecario, la Municipalidad de General Roca, la organización no gubernamental de Alemania GTZ y Cooperativas de la propia comunidad, se llevaron adelante la construcción de 92 viviendas. Esto implicó una mejor infraestructura en redes de electricidad domiciliaria, apertura y enripiados de calles y mejoramientos de las viviendas existentes. A pesar de las contradictorias políticas en materia de suelo y hábitat llevadas adelante por el Municipio de General Roca, un grupo de vecinos organizados se “plantan” en su reclamo y la ahora extoma del Barrio Chacramonte, con asociativismo, organización, lucha y diálogo lograron y siguen logrando hacer efectivo su derecho al suelo, como paso inicial y fundamental hacia la construcción de un hábitat adecuado.

De esta manera, tras el proceso relatado, los resultados obtenidos fueron los siguientes:

- Reconocimiento estatal de la organización de vecinos.
- Regularización y tenencia formal de la tierra por parte de los vecinos.
- Infraestructura colectiva para el sector.
- Resolución individual a los problemas de hábitat de las familias.
- Sentimiento de pertenencia a una organización.
- Conciencia desde lo individual para la resolución de problemas colectivos.

Estos permitieron evidenciar cómo desde la articulación del sector público, las organizaciones intermedias y los pobladores se puede:

- Radicar sectores del sistema laboral rural, brindándoles condiciones adecuadas a sus necesidades básicas.
- Revalorizar al suelo rural por sobre la captación de renta del sector inmobiliario estableciéndolo definitivamente como área de producción.
- Acompañar con enclaves residenciales el proceso habitacional del obrero.
- Garantizar el derecho a un hábitat adecuado.
- Impedir el estado nómada del obrero y su familia.

- Arbitrar entre derechos y obligaciones de los propietarios de las parcelas plantadas, fomentando la producción por sobre la especulación y alentando la captación de mano de obra residente en el área rural.

A modo de cierre

La Asociación Civil UN TECHO para mi Hermano es solo un actor en la experiencia, un eslabón de la cadena desarrollada en el sector rural del B° Chacramonte. Con la metodología de la Asociación (ayuda mutua y esfuerzo propio), desde lo cuantitativo se llegaron a construir 52 soluciones habitacionales dentro del centenar que se fueron sumando para solucionar la problemática de la extoma Chacramonte. Desde el punto de vista cualitativo “UN TECHO para mi Hermano” sumó al asociativismo, –planteado por la Comisión de vecinos– de sectores gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, haciendo de ello una sinergia altamente positiva.

Esta experiencia nos indica que el Estado local debe cumplir un rol fuerte en materia de garantías legales y constitucionales de derechos sociales para toda la comunidad (trabajo, salud, educación, etc.) y esto debe acordarse socialmente con nuevos pactos de todos los sectores frente a los nuevos desafíos en materia de equidad social. Estos acuerdos, garantizados por un estado representativo y legítimo ante la sociedad, harán que el municipio comience a recuperar la soberanía sobre su territorio.

Es necesario así, intentar un camino participativo y de consensos, donde el Estado no puede ser un mero administrador de recursos, sino que debe ser el articulador de los diferentes actores de la sociedad; debe contener los reclamos y organizar y planificar las soluciones; debe integrar a los empresarios, productores, trabajadores y los hoy excluidos del sistema, caracterizando los problemas para potencializar soluciones integradas, tanto del sector productivo específico, como desde el sector inmobiliario privado.

Bibliografía

ESTRELLA, F. (1984). Arquitectura de sistemas: al servicio de las necesidades populares, 1964-1983: teoría, práctica, políticas. Cevetur.

Asociación Civil UN TECHO Para mi Hermano. <http://www.untecho.org.ar/>

Periódico on-line Rio Negro. <http://www.rionegro.com.ar>

Omar Reggiani. Arquitecto

Adriana Hipperdinger. Arquitecta

Asociación Civil UN TECHO para mi hermano

Contacto: oreggiani20@yahoo.com.ar

3.2 FINANCIAMIENTO

La vivienda: un derecho inaccesible en Córdoba Capital

Daniela Gargantini, Miguel Martiarena, Verónica Greppi y Joaquín Peralta

Introducción

La desigualdad y las tensiones en la construcción de los territorios, con su consecuente y creciente fragmentación socio-económica, constituyen características históricamente subyacentes en las ciudades latinoamericanas.

La integración a la economía y a redes globales exige a las ciudades adaptarse a ciertos requerimientos de la economía imperante (“adaptación inclusiva”) y exige una apertura de los mercados internos a la competencia mundial. En este sentido si bien la reactivación del papel activo de los estados y el surgimiento de gobiernos “post-neoliberales” tras la crisis capitalista iniciada en 2008, expresan correlaciones de fuerzas sociales más favorables al acotamiento del poder del capital global y una mayor presencia y recentralización de la acción estatal en sectores estratégicos, los agentes sociales que responden a una lógica económica en pos de la competitividad ejercen todavía fuertes condicionamientos en el ingreso y permanencia de las ciudades en el sistema mundial y continúan exigiendo aumentar la productividad local.

Sin embargo, este proceso de integración con la economía y a redes globales que configura el modelo de desarrollo imperante sigue excluyendo a mayorías que aún no gozan de derechos básicos, como resulta el derecho a la ciudad¹. Se produce así lo que Borja y Castells caracterizan como la dualización de las ciudades: “dinamismo productivo y fuerte conexión externa a las redes globales, conviviendo con desconexiones internas hacia sectores considerados funcionalmente innecesarios o socialmente perturbadores” (Borja- Castells, 1997). Se vende así la porción competitiva de la ciudad y se esconde a la porción inviable para el sistema, manifestándose en el espacio urbano la dualidad ocupacional y social.

Frente a esta realidad, el creciente proceso de inaccesibilidad a un hábitat digno en nuestras ciudades —específicamente a la vivienda— constituye una de las principales evidencias de un modelo de desarrollo urbano que lejos de ser inclusivo, reproduce situaciones de inequidad y exclusión.

¹ El derecho a la ciudad no es una propuesta nueva. El término apareció en 1968 cuando el francés Henri Lefebvre escribió su libro *El derecho a la ciudad* tomando en cuenta el impacto negativo sufrido por las ciudades en los países de economía capitalista, con la conversión de la ciudad en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación del capital.

Frente a los efectos causados por el neoliberalismo construye una propuesta política que parte de la ciudad para reivindicar la posibilidad que la gente vuelva a ser dueña de la ciudad; instaurar la posibilidad del “buen vivir” para todos, y hacer de la ciudad “el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva”.

El derecho a la ciudad es el derecho de toda persona a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas. Esta reivindicación de la posibilidad necesaria de crear otra ciudad, se basa en los derechos humanos.

Sin embargo, es importante aclarar que el derecho a la ciudad no es un derecho más, es el derecho a hacer cumplir los derechos que ya existen formalmente. Por eso el derecho a la ciudad se basa en una dinámica de proceso y de conquista, en el cual los movimientos sociales son el motor para lograr el cumplimiento del derecho a la ciudad. Un paso fundamental en la construcción del derecho a la ciudad ha sido la elaboración de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad articulada por Hábitat International Coalition (HIC) (ver Foro Social, 2004).

Esta tendencia se ha ido reproduciendo en las últimas décadas, encontrando un claro correlato con la construcción de urbanizaciones tipo *countries* o barrios cerrados, la habilitación de megaurbanizaciones y emprendimientos inmobiliarios de escala, y las políticas habitacionales erradicadoras, frente al crecimiento de asentamientos informales, la escasa intervención estatal en la regulación del mercado de suelo y los limitados recursos estatales efectivamente afectados para satisfacer ciertos derechos sociales, entre otras cuestiones.

Frente a ello los focos de conflicto y violencia social han crecido de manera exponencial, poniendo de relieve los efectos sociales y urbanos que generan los procesos de segregación y violación de derechos.

Ante a este marco contextual, este artículo pretende evidenciar, a partir del análisis crítico y georreferenciado de la interrelación de datos socio-habitacionales, el grado de inaccesibilidad a la vivienda que la ciudad de Córdoba manifiesta. Para ello se analizan pormenorizadamente una serie de variables consideradas claves en materia de accesibilidad al hábitat en materia de vivienda: composición cuanti y cualitativa del déficit habitacional; grado de accesibilidad a la vivienda (a partir de la relación ingreso medio del hogar/costo del metro cuadrado construido, posibilidades de acceso a créditos hipotecarios y acceso a vivienda en alquiler); situación de tenencia y nivel de ocupación del parque habitacional hoy disponible en la ciudad. Este análisis permite evidenciar las situaciones de violación al derecho a la vivienda que se manifiestan en la ciudad de Córdoba y hacia las cuales deberían dirigirse las políticas públicas locales a fin de revertirlas.

Dicho análisis forma parte de los resultados de los procesos de investigación desarrollados junto a investigadores del grupo temático de Desarrollo Urbano de la Red Nuestra Córdoba², los cuales buscan producir conocimiento pertinente a fin de incidir en la formulación de políticas habitacionales y urbanas que contemplen las realidades puestas en evidencia.

El derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda

En función del marco introductorio desarrollado, este trabajo parte de considerar a la vivienda como un proceso social complejo e integral, que trascendiendo los atributos constructivos y económicos, debe permitir que la vida privada doméstica sea realizada adecuadamente. Desde esta concepción, el acceso a una vivienda y a un hábitat digno resulta una parte sustancial del derecho a la ciudad. En materia habitacional,

² Proyecto “Conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad en Córdoba capital” Directora: Gargantini, Daniela. 2012-2014. Financiación: Universidad Católica de Córdoba.

Proyecto “Detección priorizada y proposición de estrategias de superación de conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad en Córdoba capital” Directora: Gargantini, Daniela. 2014-2015. Financiación: \$10.000, Universidad Católica de Córdoba.

este derecho promulga que las ciudades, en el marco de sus competencias, deben - entre otros puntos:

- facilitar una oferta adecuada de vivienda y equipamientos urbanos para todos los ciudadanos;
- adoptar medidas para garantizar que los gastos de vivienda sean soportables para los ciudadanos, teniendo en cuenta sus ingresos;
- garantizar que las viviendas reúnan condiciones de habitabilidad, estén ubicadas en un lugar adecuado y se adapten a las características culturales y étnicas de quienes las habitan;
- establecer programas de subsidio y financiamiento para la adquisición de tierras e inmuebles, de regularización de la tenencia del suelo y de mejoramiento de barrios precarios y ocupaciones informales;
- garantizar a los grupos vulnerables prioridad en las leyes, las políticas y los programas habitacionales;
- proteger a los inquilinos de la usura y los desalojos arbitrarios, regulando los alquileres de inmuebles para habitación;
- garantizar a los ciudadanos el derecho a la seguridad de tenencia de la vivienda que habitan, por medio de instrumentos jurídicos que la garanticen y los protejan frente a desalojos, expropiaciones o desplazamientos forzados o arbitrarios;
- favorecer la efectiva implementación del derecho a la vivienda adecuada, implementando formas progresivas que tiendan a la provisión de una solución de vivienda definitiva;
- reconocer como interlocutores directos a las organizaciones y movimientos sociales que reivindican y trabajan por hacer efectivos los derechos vinculados a la vivienda (Foro Social, 2004).

La accesibilidad al hábitat en materia de vivienda en la ciudad

Entre las variables determinantes en relación a acceso a la vivienda, las investigaciones efectuadas han priorizado las que se desarrollan a continuación. Dicha selección ha respondido no solo a la importancia de cada una de ellas en dicho acceso, sino también a la disponibilidad de datos actualizados disponibles a nivel local³ (ver Tablas 1 y 2).

³ Se analizaron documentos de fuentes primarias y secundarias derivadas del censo provincial (2008) y nacional (Indec, 2010) y otras fuentes de información disponibles por diferentes actores y organizaciones locales, considerando la totalidad de la población de la ciudad de Córdoba.

Algunas de las dimensiones analizadas y variables seleccionadas se incluyeron en un sistema de informaciones geográficas y representadas en el plano de la ciudad en mapas cloropléticos, que permiten la visualización rápida de la información y su comparación.

Si bien dicho análisis georreferencial exhaustivo excede este trabajo, las diferentes capas de variables fueron analizadas según su tipo por distribución y/o radios de influencia o accesibilidad lineales, determinando su área de cobertura. Los mapas resultantes permitieron identificar sectores urbanos con conflictos potenciales o manifiestos, según la mayor o menor densidad de capas superpuestas. También permitieron extraer información demográfica de la población de dichos sectores, categorizando el impacto según la vulnerabilidad, obtenida de la desagregación de los radios censales (DIGEC, 2008) en relación a la superficie construida, clasificada utilizando una imagen satelital Landsat del 7 de junio de 2010.

Composición del déficit: déficit habitacional cuantitativo

Tabla 1: Provincia de Córdoba según departamentos. Total de hogares por tipo de vivienda. Año 2010.

| Departamento | Total Hogares | Tipo de vivienda | | | | | | | |
|------------------|---------------|------------------|--------|---------|--------------|----------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|----------------|
| | | Casa | Rancho | Casilla | Departamento | Pieza de inquilinato | Pieza en hotel familiar o pensión | Local no construido para habitación | Vivienda móvil |
| Total Provincial | 1.031.843 | 885.651 | 6.341 | 3.081 | 129.774 | 3.737 | 1.477 | 1.290 | 492 |
| Capital | 414.237 | 311.306 | 1.857 | 1.374 | 96.038 | 1.959 | 1.231 | 439 | 33 |

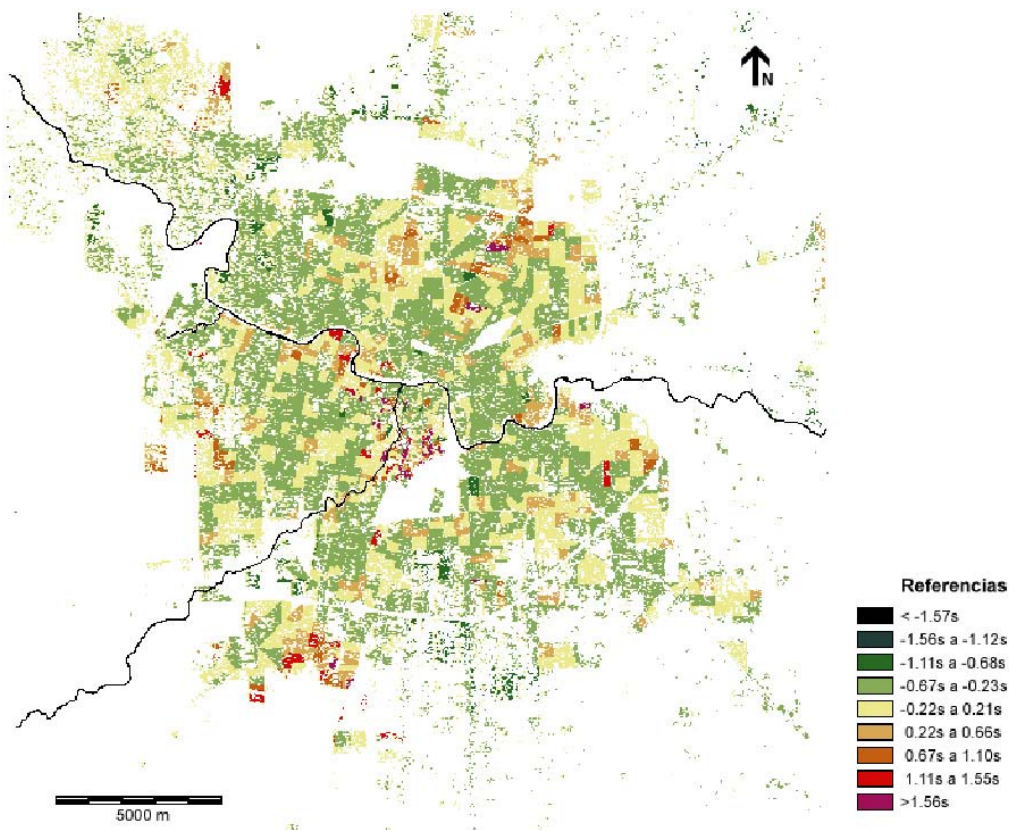
Fuente: Indec, 2010. Disponible en: http://web2.cba.gov.ar/actual_web/estadisticas/censo2010/index.htm (consulta: 5 de marzo 2014)

Tabla 2: Provincia de Córdoba según departamentos. Viviendas ocupadas por cantidad de hogares en ellas. Año 2008.

| Departamento | Total de viviendas ocupadas | 2 | 2 o más hogares |
|-----------------|-----------------------------|---------|-----------------|
| Total Provincia | 960.438 | 920.934 | 39.504 |
| Capital | 374.539 | 356.702 | 17.837 |

Fuente: INDEC, 2010. Gargantini en: Gargantini et al(2014) en base a Censo Provincial (2008) Disponible en: <http://estadistica.cba.gov.ar/Poblaci%C3%B3n/Viviendas/tabid/86/language/es-AR/Default.aspx>. (consulta: 5 de marzo 2014)

Figura 1: Vivienda por cantidad de hogares en la vivienda: Vivienda con más de un hogar. Déficit por hacinamiento de hogares



Fuente: Gargantini et al en base a: Indec (2010) e imagen Landsat 7 de julio de 2010.

Según datos del último Censo de población y vivienda (Indec, 2010) 6.893 hogares cordobeses (1,66% del total de hogares de la capital cordobesa) presentaban déficit por precariedad habitacional.

A este dato deberían adicionársele los hogares que compartían vivienda. Según los datos disponibles (del Censo Provincial 2008)⁴, las viviendas habitadas por dos o más hogares ascendía a 17.837 viviendas (4,76% de las viviendas).

Composición del déficit: déficit habitacional cualitativo

Según datos provistos por el Censo provincial de Córdoba, año 2008, el 0,9% de los habitantes de la ciudad viven en viviendas con precarias condiciones sanitarias (sin inodoro con descarga de agua). Según el censo 2010 el 3,8% de los hogares habitan viviendas con precarias condiciones sanitarias (Hogares por tenencia de botón, cadena, mochila para limpieza de inodoro (Indec, 2010).

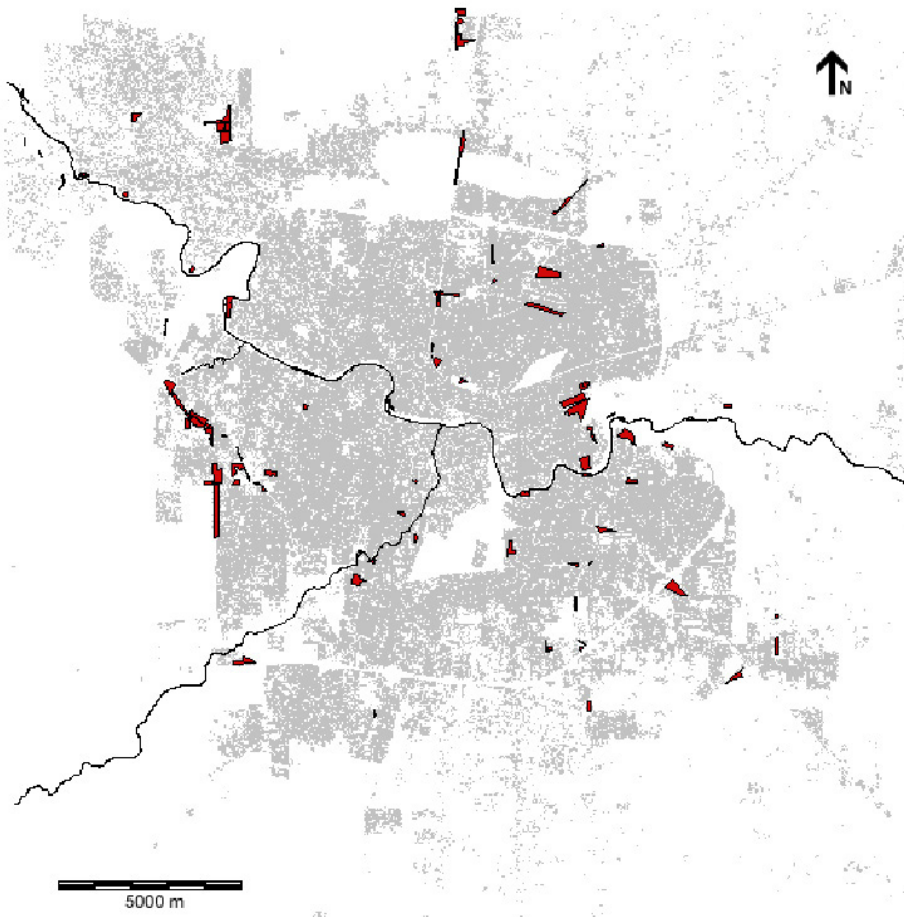
Junto a esta situación, el 7,8% de los habitantes padecen hacinamiento por cuarto.

Comparativamente, los datos iniciales estarían indicando que las políticas públicas que la ciudad requiere deberían estar enfocadas mayoritariamente hacia el mejoramiento habitacional y urbano. Sin embargo, las líneas de acción puestas en marcha durante la última década en la ciudad se concentraron en políticas de construcción de vivienda nueva en grandes conglomerados, que no parece responder al perfil del déficit que presenta la ciudad.

Con respecto al nivel de precariedad, la misma no se encuentra mayoritariamente concentrada en la periferia sino dentro de la ronda de circunvalación. Esto encuentra coincidencia con los asentamientos precarios y en consonancia con la alta densidad poblacional de las zonas centrales y medias, a diferencia de las periféricas que cuentan con baja densidad poblacional.

⁴ Datos disponibles en: <http://estadistica.cba.gov.ar/Población/Viviendas/tabid/86/language/es-AR/Default.aspx> (Consulta: 9 de marzo de 2014)

Figura 2



Fuente: Proyecto PICTOR REDES N° 20464. Organización Un Techo para Mi País. Empresa Provincial de Energía Eléctrica Córdoba. C.Tecco, S. Fernandez et al. Google Earth 2010. Base Cartográfica: Imagen Landsat 7 de julio de 2010. Digitalización: Arq. Virginia Monayar. Mapeo: Alexis Letzen, Observatorio Urbano de Córdoba Año: 2011

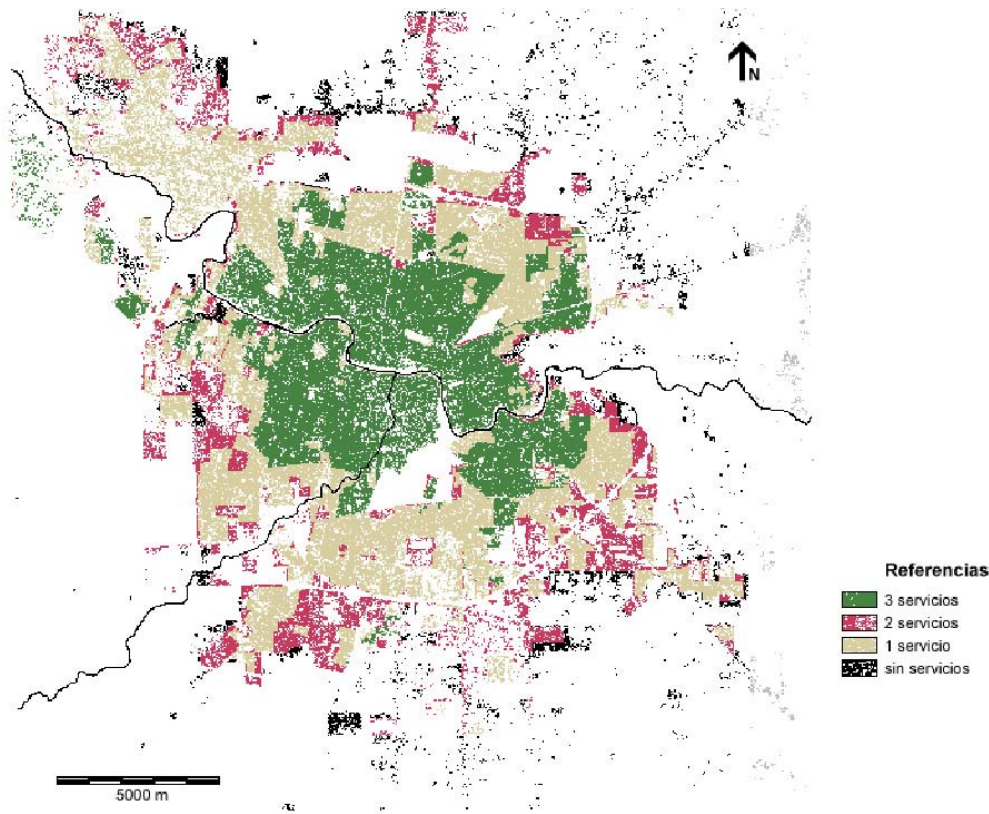
Esta situación parece cambiar si se consideran no solo las condiciones constructivas de la vivienda sino las condiciones sanitarias de la población.

En este sentido las bajas condiciones sanitarias se concentran mayoritariamente en la periferia, coherentemente con la escasa o nula disponibilidad de infraestructura básica como agua potable y sistemas cloacales.

Se corroboran además los argumentos arriba explicitados, donde se enuncia que el hacinamiento resulta una de las situaciones que mayor incidencia posee en el déficit local, enfatizando la necesidad de políticas de mejoramiento y ampliación por sobre las de construcción de viviendas o unidades habitacionales nuevas.

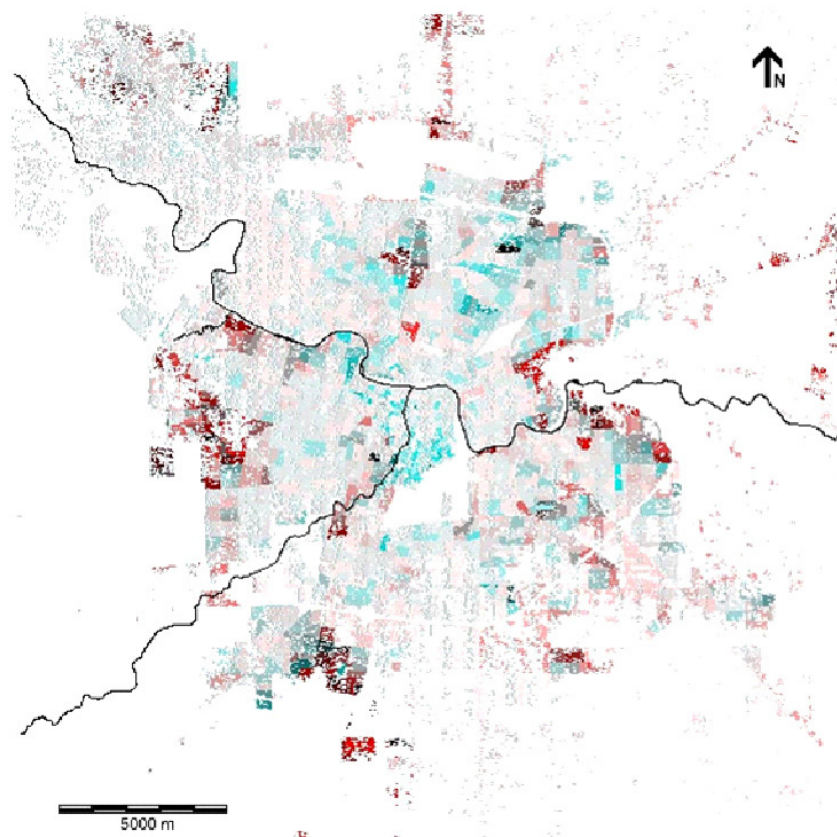
“El porcentaje de hacinamiento posee mayor concentración en la periferia (por fuera del anillo de circunvalación), en coincidencia con la ubicación de sectores sociales de bajos recursos, los cuales suelen poseer estructuras familiares compuestas por numerosos miembros e inclusive constitución de hogares mixtos” (Red Ciudadana Nuestra Córdoba, 2011).

Figura 3: Cobertura integrada de servicios: gas, cloacas y agua.



Fuente: elaboración propia en base a Municipalidad de Córdoba (2008), Red Ciudadana Nuestra Córdoba (2012) e imagen Landsat, 7 de julio de 2010.

Figura 4: Imagen anaglífica.



Referencia:

Rojo: Hogares por tenencia de botón, cadena, mochila para limpieza de inodoro: No tiene.
Cian: Vivienda por cantidad de hogares en la vivienda: Vivienda con más de un hogar (Déficit por hacinamiento de hogares).

Fuente: Gargantini et al en base a: Indec (2010) e imagen Landsat 7 de julio de 2010.

Relación existente entre el ingreso medio del hogar en relación al costo del metro cuadrado construido

A octubre del 2013 el valor del metro cuadrado de construcción en la ciudad de Córdoba, según la Dirección de Estadísticas y Censo de la Provincia de Córdoba, ascendía a \$4583,74⁵. La relación ingreso medio del hogar (\$8757)⁶ y el valor del metro cuadrado de construcción resultaba en 1,91m² por ingreso medio mensual familiar. Es decir, que con un ingreso medio se podía construir 1,91 m².

Este dato sirve para determinar en el tiempo cómo se manifiesta esta relación. Así, en 2010 la relación era de 1,91 m², y en 2011 era de 1,86 m², lo que pone de manifiesto una disminución anual constante de la capacidad económica de un hogar medio para construir hasta el 2012, volviendo a recuperar la relación alcanzada en el 2010 durante el año 2013 (ver Figura 5).

Relación existente entre el ingreso medio del hogar en relación al costo de una vivienda básica

Para realizar este estudio comparativo se tomaron de referencia las líneas de crédito más difundidas en los últimos años en la ciudad: Crédito Tu Hogar-BANCOR (línea provincial) y PRO.CRE.AR. (línea nacional).

Crédito Tu Hogar-BANCOR

Considerando una vivienda básica tipo IPV de 75 m², con instalaciones sanitarias y eléctricas (2 dormitorios, living-comedor, cocina, baño y lavadero), el producto del costo del metro cuadrado por la superficie cubierta de dicha vivienda asciende a \$343.780,50. Si se agrega el costo financiero⁷ se obtiene una cuota de \$4056 (sistema francés) a 20 años.

Dicha línea de crédito exige un ingreso mensual mínimo del hogar de \$5000, lo cual supone que solo el 60% de los hogares cordobeses de mayores ingresos pueden acceder a esta fuente de financiamiento.

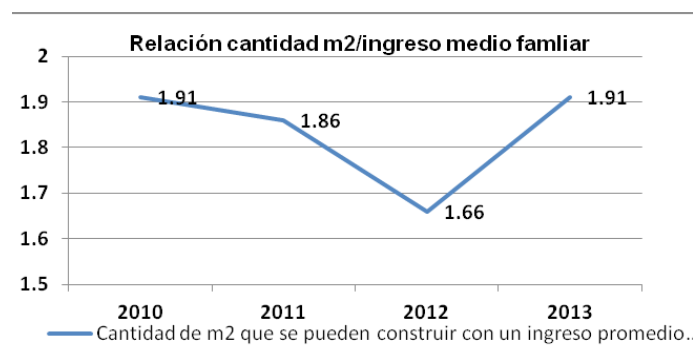
Si se aplica la ecuación habitual que exige que una familia solo pueda disponer con el fin vivienda el 20% de sus ingresos, un hogar debería tener un ingreso mensual superior a \$20.280. Bajo estos criterios, solo un porcentaje de los hogares comprendidos en el decil de mayores ingresos podría postular a este tipo de fuente financiera sin comprometer otras necesidades vitales.

5 Si bien el último costo disponible corresponde a enero del 2014 (\$4760), a fin de poder hacer la comparación con el ingreso medio familiar, se optó por tomar el valor correspondiente a octubre de 2013: \$4583,74. Fuente: Dirección de Estadísticas y Censo de la Provincia de Córdoba. Disponible en: <http://estadistica.cba.gov.ar/Economía/ConstrucciónVivienda/CostodelaConstrucción/tabid/378/language/es-AR/Default.aspx> (consulta: 9 de marzo de 2014).

6 Ingreso medio del hogar para Gran Córdoba. Tercer trimestre de 2013 Fuente: Indec. EPH, 2013. Disponible en: http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=1395 (consulta: 5 de marzo de 2014).

7 Bajo parámetros de la línea de préstamos hipotecarios del Banco de Córdoba "Tu Hogar", disponibles en: <http://www.bancor.com.ar/>

Figura 5



Fuente: Gargantini en: Gargantini et al (2014) en base a Indec. EPH, 2013. En: http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=1395 (Consulta: 5 de marzo de 2014)

PRO.CRE.AR.

Según la simulación de cálculo bajo las condiciones establecidas por PRO.CRE.AR.⁸, para ingresos equivalentes al ingreso familiar mensual promedio (\$8757) a 20 años (240 cuotas), la cuota inicial sería de \$3311. Esto supone que un hogar estaría destinando el 37,80% de sus ingresos a cubrir la cuota, lo que imposibilitaría cubrir adecuadamente otras necesidades.

Si se destinara solo el 20% de los ingresos mensuales a la vivienda, el ingreso mensual familiar debería ascender a \$16.555, condición que cumplen solo los hogares ubicados en el decil de mayores ingresos (ver Figura 6).

Relación existente entre el ingreso medio del hogar en relación al costo promedio de alquiler por barrios o zona

Otra variable representativa resulta el acceso a viviendas de alquiler. Para el mencionado análisis se procedió a obtener información de sitios de mayor publicación de avisos clasificados de los medios de comunicación más importantes de la ciudad de Córdoba con alcance masivo a la población- el valor medio de alquiler de una vivienda urbana de clase media de dos dormitorios entre los 60 m² y los 90 m². Dicho cálculo se realizó a partir de la selección de diez casos de diez barrios de la ciudad, agrupados según jurisdicción de los diez Centros de Participación Comunal (CPC). Los impuestos y servicios no fueron considerados, debido a su variabilidad (ver Tabla 3).

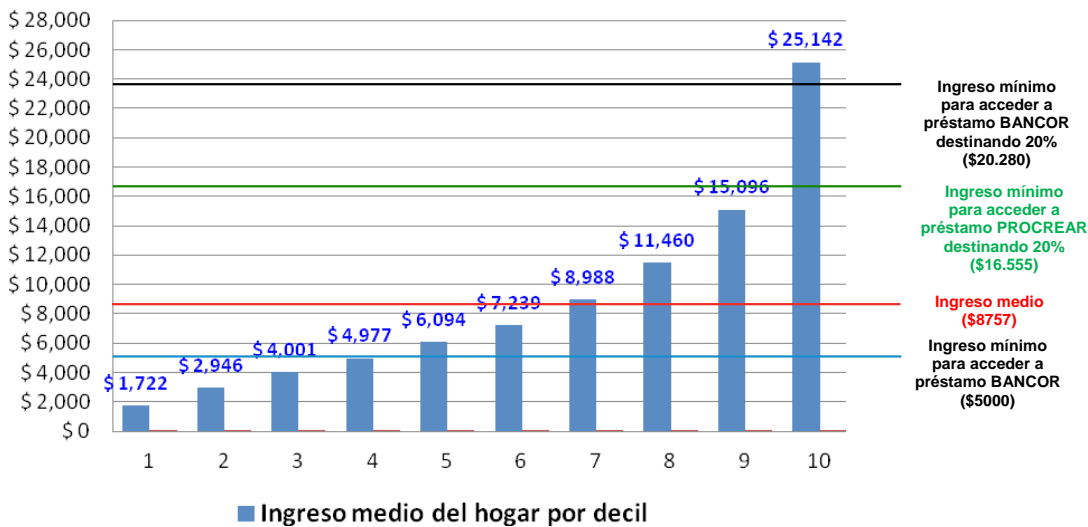
Teniendo en cuenta el ingreso familiar promedio para el período analizado (junio-julio 2013), esto es \$8757, un alquiler promedio en la ciudad de Córdoba exige destinar entre el 24% y el 32% del ingreso mensual familiar.

Estos valores hacen inaccesible un alquiler para el 50% de los hogares, dado que perciben ingresos menores al monto de un alquiler promedio, o deben destinar como mínimo un 50% de sus ingresos mensuales a cubrir los costos de rentar un lugar donde vivir.

8 Simulador PROCREAR disponible en: <http://www.hipotecario.com.ar/Productos/PrestamosHipotecarios/SimuladorProCreAr.aspx> (consulta: 9 de marzo 2014).

Figura 6: Distribución del ingreso total familiar y su relación con los ingresos familiares mínimos mensuales necesarios para acceder a préstamos hipotecarios

Gran Córdoba. Tercer trimestre 2013



Referencias:

En línea continua roja: Ingreso medio familiar promedio (\$8.757)

En línea continua azul: Ingreso mínimo familiar mensual para acceder a préstamo hipotecario del Banco de Córdoba (\$5.000).

En línea de trazo negra: Ingreso mensual familiar necesario para poder destinar un aporte para acceder o mejorar la vivienda bajo préstamos BANCOR destinando un porcentaje no mayor al 20% del mismo (\$20.280).

En línea de trazo verde: Ingreso mensual familiar necesario para poder destinar un aporte para acceder o mejorar la vivienda bajo préstamos PRO.CRE.AR. destinando un porcentaje no mayor al 20% del mismo (\$16.555).

Fuente: Gargantini en: Gargantini et al (2014) en base a Indec. EPH, 2013.

En: http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=1395 (Consulta: 5 de marzo de 2014).

Asumiendo que un hogar debe destinar hasta un 20% de sus ingresos al fin vivienda, y asumiendo un valor promedio de alquiler mensual de \$2462, solo los hogares que perciben ingresos iguales o superiores a \$12310 estarían en condiciones de asumir un alquiler en la ciudad (ver Figura 7).

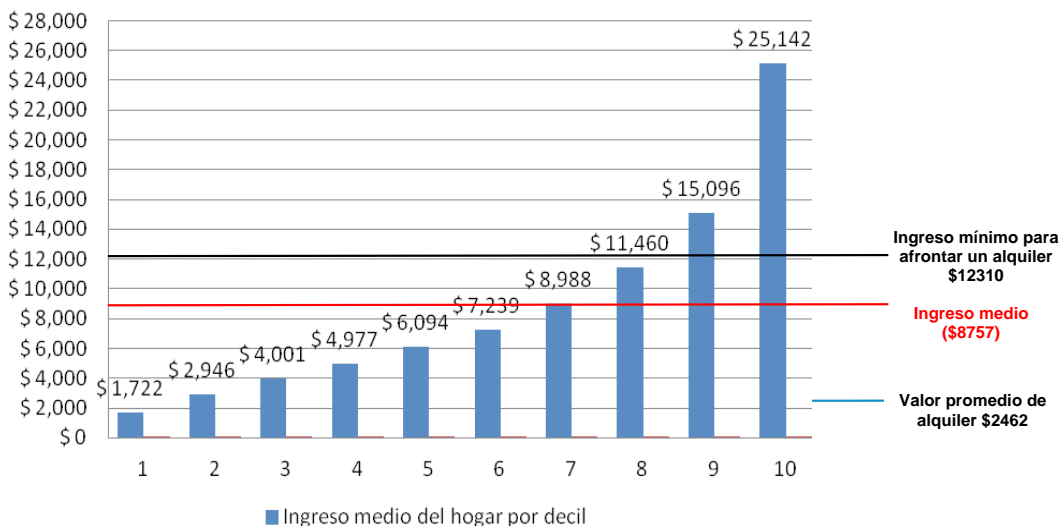
Georreferencialmente los valores del alquiler están relacionados tanto con la calidad de vida en el sector, como con la oferta. Es esta última variable la que determina que algunos de los valores más bajos se encuentren en la zona del centro y Nueva Córdoba, así como en el cuadrante noreste y este, en concordancia con las características socio-económicas de las ciudades conurbadas a Córdoba hacia esa dirección. Los valores altos se agrupan en franjas que se extienden hacia la periferia, esto puede verse hacia el noroeste, siguiendo el río Suquía, y hacia el suroeste, siguiendo al arroyo La Cañada, zonas de crecimiento de alta gama (Ver Figura 8).

Tabla 3: Valores de alquileres por zona de influencia de CPC. Córdoba capital. Junio-julio 2013.

| Zona de influencia de CPC | Valor promedio | Desviación estándar | Rango de valores de alquileres |
|--------------------------------|----------------|---------------------|--------------------------------|
| CPC N.º 1- Centro América | \$2540 | \$371,78 | \$2168 a \$2912 |
| CPC N.º 2- Monseñor P.Cabrera | \$2480 | \$304,78 | \$2175 a \$2785 |
| CPC N.º 3- Argüello | \$2920 | \$361,48 | \$2558 a 3281 |
| CPC N.º 4- Colón | \$2357,50 | \$337,90 | \$2020 a 2695 |
| CPC N.º 5- Ruta 20 | \$2591 | \$299,13 | \$2292 a \$2890 |
| CPC N.º 6- Villa El Libertador | \$2430 | \$291,74 | \$2138 a \$2722 |
| CPC N.º 7- Empalme | \$2450 | \$386,58 | \$2063 a \$2837 |
| CPC N.º 8- Pueyrredón | \$2395 | \$334,19 | \$2061 a \$2729 |
| CPC N.º 9- Rancagua | \$2165 | \$449,72 | \$1715 a \$2615 |
| CPC N.º 10- Centro | \$2290 | \$316,93 | \$1973 a \$2607 |
| Total ciudad | \$2462 | \$345,42 | \$2117 a \$2807 |

Fuente: Gargantini, D. y Geppi, V. en: Gargantini et al (2014).

Figura 7: Valor promedio de alquiler. Ingreso medio familiar en la Ciudad de Córdoba

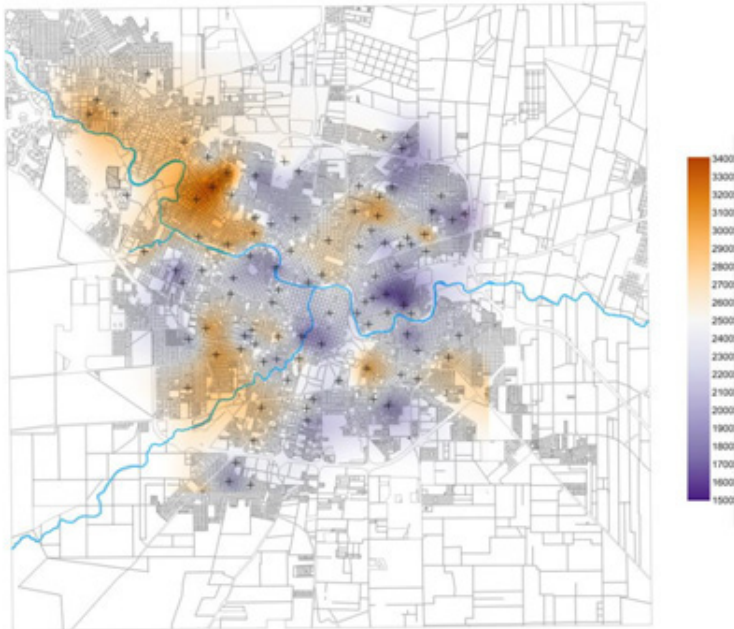


Referencias:

En línea continua azul: Valor promedio de alquiler en la Ciudad de Córdoba (\$2462).
 En línea de trazo negra: Ingreso mínimo familiar mensual para afrontar un alquiler promedio (\$12310).

Fuente: Gargantini, D. y Greppi, V. en: Gargantini et al (2014).

Figura 8: Valor del alquiler de vivienda estándar de dos dormitorios. Junio/julio de 2013.



Fuente: elaboración propia Gargantini, D. y Greppi, V.- Georreferenciación Martiarena, M. (2014) en base a relevamiento en: Gargantini et al (2014).

Situación de tenencia del parque habitacional

En relación a esta variable, el Censo 2010 manifiesta que el 60,03% de los hogares de la ciudad de Córdoba son propietarios de la vivienda y del terreno que ocupan.

En base a la misma fuente 52.936 hogares (12,78%) presentan situaciones de irregularidad en la tenencia del lugar que habitan.

Tabla 4: Provincia de Córdoba según departamentos. Hogares según régimen de tenencia de la vivienda/terreno. Año 2010

| Departamento | Total Hogares | Régimen de Tenencia | | | | | |
|------------------|---------------|--|---------------------------------|-----------|-----------------------|----------------------|----------------|
| | | Propietario de la vivienda y del terreno | Propietario solo de la vivienda | Inquilino | Ocupante por préstamo | Ocupante por trabajo | Otra situación |
| Total Provincial | 1.031.843 | 671.638 | 19.974 | 220.858 | 76.239 | 20.536 | 22.598 |
| Capital | 414.237 | 248.687 | 11.363 | 110.880 | 30.707 | 1.734 | 10.866 |

Fuente: Indec, 2010. Disponible en: http://web2.cba.gov.ar/actual_web/estadisticas/censo2010/index.htm (consulta: 5 de marzo 2014)

Nivel de ocupación del parque habitacional: porcentaje de viviendas desocupadas

Tabla 5: Provincia de Córdoba según departamento. Total de viviendas según condición de ocupación de la vivienda. Año 2008

| Departamento | 2008 | | | | | | | | |
|------------------|----------------|--|--------------------------|----------------------|--|---------------------------------------|-----------------|---|-----------|
| | Viven personas | Se usa como comercio / oficina / consultorio | Está en alquiler o venta | Está en construcción | Se usa para vacaciones o fin de semana | Está cerrada por motivos desconocidos | Está abandonada | Todas las personas están temporalmente ausentes | Total |
| Total Provincial | 960.438 | 27.071 | 23.578 | 23.583 | 37.064 | 40.350 | 22.428 | 61.178 | 1.195.690 |
| Capital | 378.745 | 15.084 | 11.474 | 5.411 | 1.534 | 12.436 | 4.561 | 30.535 | 459.780 |

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos. Disponible en: <http://estadistica.cba.gov.ar/Poblaci%C3%B3n/Viviendas/tabid/86/language/es-AR/Default.aspx> (consulta: 5 de marzo 2014).

Según datos del Censo Provincial 2008, el 83,37% de viviendas estaban ocupadas y el 16,63% desocupadas.

Es importante considerar que para esa misma fecha existían en la ciudad 407.866 hogares y 459.780 viviendas.

Según valores censales del 2010 (INDEC, 2010), el porcentaje de viviendas desocupadas representa el 18,78% de las existentes en la ciudad de Córdoba. De un total de 472.871 viviendas totales existentes en la ciudad, 88.823 se encuentran deshabitadas⁹ (ver Tabla 6).

Considerando que para el 2010 se registraban en la ciudad 414.237 hogares, los datos censales estarían manifestando que hay más viviendas construidas que hogares. Sin embargo, el déficit habitacional se mantiene, lo cual pone en evidencia que la construcción de viviendas con fines de capitalización de ahorros particulares, sin una clara orientación hacia los sectores que necesitan acceder a dicho bien, no se traduce en una reducción del déficit habitacional.

Reflexiones finales

El derecho a la ciudad no es un derecho más, sino que es el derecho a hacer cumplir los ya existentes reconocidos en los instrumentos regionales e internacionales de derechos. Este supone generar las condiciones para el uso y usufructo equitativo de la ciudad por parte de todos los ciudadanos.

En este sentido, el derecho a un hábitat digno y a una vivienda donde desarrollar adecuadamente la vida doméstica forma parte de los derechos contemplados dentro del derecho a la ciudad. Sin embargo el acceso a una vivienda se encuentra actualmente dificultado e inclusive negado para grandes porcentajes de la población y los hogares cordobeses.

En este sentido y en términos de incidencia, los análisis e interrelación de datos obtenidos en materia habitacional tras la investigación presentada permiten enfatizar que las políticas públicas locales deberían hacer particularmente énfasis en:

- favorecer procesos de mejoramiento habitacional por sobre la construcción de vivienda nueva;
- mejorar las condiciones sociales, educativas y de disponibilidad de infraestructura básica como agua y cloacas;
- implementar mecanismos de control de precios y acceso a materiales así como desarrollar estrategias de gestión de los recursos y financiamiento acorde a las reales capacidades de pago y ahorro familiares;
- favorecer mecanismos de control de precios y acceso a viviendas de alquiler;
- iniciar líneas de acción vinculadas a la regularización de la tenencia de inmuebles;

Tabla 6: Provincia de Córdoba. Total de viviendas por departamento. Año 2010.

| Departamento | Total de viviendas | Viviendas particulares | | Viviendas colectivas |
|-----------------|--------------------|------------------------|--------------|----------------------|
| | | Habitadas | Deshabitadas | |
| Total Provincia | 1.235.956 | 920.934 | 253.658 | 3.745 |
| Capital | 472.871 | 356.702 | 88.823 | 454 |

Fuente: Indec, 2010. Disponible en: <http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp>

-poner en funcionamiento estímulos y acciones que capitalicen los ahorros particulares existentes orientándolos hacia los sectores medios y bajos que hoy necesitan acceder a una vivienda digna.

En definitiva, esto supone ampliar el campo de acción de las políticas habitacionales en pos de abordajes integrales que integren fuertemente variables económicas, sociales y legales, trascendiendo la mirada estrictamente arquitectónica históricamente consagrada. Consecuentemente, en términos formativos y profesionales, esta ampliación del campo de acción exigirá un replanteamiento del perfil y rol del arquitecto, hoy ausente en los ámbitos responsables de su modificación.

Bibliografía y fuentes consultadas

- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997). Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. España: United Nations for Human Settlements (Hábitat). Taurus- Pensamiento. Grupo Santillana de Ediciones.
- DIGEC-DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS Y CENSO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (2008). Censo Provincial de Población de Córdoba. Córdoba, Argentina: Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia.
- FORO SOCIAL DE LAS AMÉRICAS (2004). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Quito, Ecuador. Disponible en: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=93&Itemid=67 (Consulta; 01/08/2012).
- GARGANTINI, D.- MARTIARENA, M.- DÁMICO, D.- PERALTA, J.- GREPPI, V.-ROMERO, H.G.- REINOSO, P.- CELS, E. (2014) Elaboración de informe base para publicación Proyecto CONFLICTOS URBANOS. Mimeo. No publicado.
- Indec (2010) Censo Nacional de Población y Vivienda.
- Indec (2013) Encuesta Permanente de Hogares (EPH) Disponible en: http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=1395 (Consulta: 5 de marzo de 2014).

-Línea de préstamos hipotecarios del Banco de Córdoba "Tu Hogar" Disponible en: <http://www.bancor.com.ar/> (Consulta: 5 de marzo de 2014).

-RED CIUDADANA NUESTRA CÓRDOBA (2011) Indicadores ciudadanos Nuestra Córdoba. Disponible en: http://www.nuestracordoba.org.ar/sites/default/files/Indicadores_Nuestra-Cba_2011.pdf (Consulta: 5 de agosto de 2014).

-Simulador PRO.CRE.AR. Disponible en: <http://www.hipotecario.com.ar/Productos/PrestamosHipotecarios/Simulador-ProCreAr.aspx> (consulta: 9 de marzo 2014).

Daniela Gargantini

Doctora en Arquitectura por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Magíster en Hábitat y Vivienda, con especialidad en Promoción y Gestión del Desarrollo Local (España) y Gestión local del hábitat. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET-Argentina) y miembro del equipo técnico del Centro Experimental de la Vivienda Económica (Córdoba). Profesora titular de grado y posgrado en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Córdoba, Universidad Católica de Santa Fe y Universidad de Deusto (España).
Contacto: dmgargantini@gmail.com

Miguel Martiarena

Arquitecto, Magíster en Arquitectura Paisajista. Docente e investigador en la Universidad Católica de Córdoba (Maestría en Arquitectura Paisajista, Facultad de Arquitectura) y en la Universidad Nacional de Córdoba (Facultad de Cs. Agropecuarias). Participa en una consultora especializada en paisaje y ambiente, que realiza trabajos de diagnóstico y diseño de espacios públicos y privados y remediación de canteras.

Verónica Greppi

Arquitecta y profesora universitaria en Arquitectura por la Universidad Católica de Córdoba. Jefa de Trabajos Prácticos en la Cátedra Problemática Sociohabitacional. FAUCC. Integrante del grupo temático de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba.

Joaquín Emiliano Peralta

Arquitecto (FAUD, UNC). Master in Programmazione di ambienti urbani sostenibili. MAPAUS. Università degli studi di Ferrara. Italia. Profesor Titular Cátedra IHAU B. (FAUD, UNC). Subdirector del Centro Marina Waisman de formación de investigadores (UNC). Docente investigador categoría III. Área: Historia Urbana. Temas recientes: Transformaciones Urbanas de Córdoba. 1910-2010. Miembro Grupo Desarrollo Urbano. Red Ciudadana Nuestra Córdoba.

Hacia un nuevo mecanismo de gestión: el caso de la Fundación Pro Vivienda Social y el modelo de intervención para la provisión de servicios públicos y el mejoramiento habitacional

Ana María Vásquez Duplat

Resumen

El Municipio de Moreno, al igual que vastas zonas periféricas del Gran Buenos Aires, se caracteriza por fallas en el acceso a servicios públicos e infraestructura básica. El censo de 2001 demostraba que el 59% de viviendas de este municipio tenían alguna condición deficitaria. Buscando aportar a la resolución de esta problemática, la Fundación Pro Vivienda Social (FPVS), inició la implementación de proyectos desde una lógica contracultural, aplicando mecanismos de financiamiento que históricamente habían sido negados a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad y poniendo a dialogar actores diversos que no habían trabajado articuladamente para atender esta problemática. El presente trabajo tiene como objetivo hacer un repaso cronológico de la manera que ha venido evolucionando el modelo de intervención de la Fundación e intentar explicitar en dónde recae el carácter innovador de dicho modelo y su impacto en las familias beneficiarias.

1. El contexto

El aumento de las desigualdades socioeconómicas ha configurado un paisaje urbano de alto contraste entre espacios centrales, donde se concentra la inversión, y amplias áreas periféricas históricamente desatendidas. Las áreas metropolitanas constituyen complejos territorios que acumulan problemas relacionados con la pobreza, el deterioro del medio ambiente, la ocupación precaria del suelo y una urbanización caótica. Por un lado, el desarrollo institucional ha dejado un amplio grupo de la población excluida de la economía formal y sus ventajas y por otro lado, las economías de escala, los costos de transacción y un conjunto de fallas que se producen en los mercados de los servicios públicos, hacen que este amplio grupo de la población quede excluido del derecho al acceso a los servicios e infraestructura básicos y desarticulado del tejido urbano de los espacios centrales.

En el último informe del Banco Interamericano de Desarrollo¹ se expone que de los 130 millones de familias que viven en las ciudades, 5 millones están obligados a com-

partir vivienda con otra familia y otros 34 millones habitan en inmuebles que carecen de título de propiedad, agua potable, saneamiento, pisos adecuados o espacio suficiente. Muchas de estas viviendas, e incluso aquellas cuyas condiciones son satisfactorias, están situadas en barrios que carecen de facilidades urbanas básicas como transporte público, parques y hospitales. Paradójicamente, la mayoría de familias que habitan en viviendas inadecuadas no son pobres; provienen del sector de ingresos medios bajos. En el caso particular del GBA hay más de un millón de viviendas precarias recuperables, que se encuentran instaladas en barrios caracterizados por la falta de infraestructura y sin acceso a la mayoría de servicios básicos.

Tal como lo plantea Peter Ward en su estudio “La renovación de asentamientos irregulares consolidados en ciudades latinoamericanas. En busca de una nueva ‘generación’ de políticas públicas en América Latina”, los primeros asentamientos irregulares se encuentran prácticamente consolidados, pero a pesar de su aparente integración física, estos asentamientos requieren de apoyo para su renovación. Los problemas que presentan actualmente se deben a que las viviendas fueron construidas paulatinamente, conforme crecía la familia y lo permitían los recursos. Contaron con poco o ningún apoyo técnico para su construcción, y no cumplieron con estándares aceptables de seguridad. Bajo estas condiciones, después de 20 y hasta 50 años, es de esperarse que las construcciones registren altos niveles de deterioro. Al mismo tiempo, la composición social de los hogares también ha cambiado significativamente. La estructura y tamaño de los hogares ya no corresponden con la transformación que ha sufrido la vivienda a lo largo de los años.

Mientras crece el déficit habitacional, las políticas públicas responden extendiendo la mancha urbana con nuevas viviendas que no logran dar respuesta a la creciente demanda y alejan de los centros de trabajo a sus futuros habitantes. Para dar un ejemplo de ello podemos destacar el caso chileno en donde las políticas de vivienda de los últimos años han generado la reducción del déficit habitacional cuantitativo, pasando de contar con 888.681 unidades en 1992 a 450.000 en el año 2000.

¹ Véase: BUILLON, César Patricio (Ed). Un espacio para el Desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C, 2012.

Sin embargo esta reducción cuantitativa del número de viviendas faltantes para los más necesitados ha traído aparejada una serie de externalidades en las ciudades chilenas, que se manifiestan en procesos de segregación social y fragmentación física del espacio urbano. Varios estudios sobre la política chilena coinciden en señalar que la ciudad resultante de dichas políticas se asocia a verdaderos ghettos que se caracterizan por el acelerado proceso de deterioro que experimentan los conjuntos de vivienda social construidos, por insuficiencia de los equipamientos (educación, salud, vigilancia) y la inexistencia y abandono de sus áreas verdes, la inseguridad de sus calles y espacios baldíos².

Simultáneamente las inversiones inmobiliarias en los segmentos de altos ingresos están generando una oferta donde hay una demanda limitada y a causa de lo cual se genera un elevamiento del precio de la tierra que hace cada vez menos asequible para los sectores y medios y especialmente medios bajos la compra de tierra y/o vivienda.

Para el caso de Argentina esta cara de la pobreza urbana se ubica generalmente en la periferia de las ciudades más importantes del país: Gran Buenos Aires (GBA), Gran Rosario, Gran Córdoba y Gran Mendoza. En la Región Metropolitana de Buenos Aires este fenómeno se replica con mayor dramatismo ya que existen más de dos millones de personas que viven en barrios pobres y sin infraestructuras³. En vastas zonas del GBA la población se encuentra dispersa y aislada, haciendo que la provisión de servicios básicos, sociales y de infraestructura sea más costosa y en algunos casos técnicamente inviable. Las bajas densidades de las periferias de los partidos dificultan costear la infraestructura y causan problemas de acceso a los centros urbanos donde se encuentra concentrada la oferta de educación, salud, trabajo, entretenimiento, etc.

En el caso particular de la Municipalidad de Moreno, zona donde desarrolla la FPVS sus proyectos, la situación en lo que respecta al déficit cualitativo de vivienda es preocupante. Se evidencia la concentración de la cobertura de servicios e infraestructura en el área céntrica del municipio, sus zonas más aledañas y los barrios cerrados

y countries; y las zonas periféricas —foco de nuestra acción— incluso aquellas que se encuentran más pobladas, se observan desprovistas de servicios e infraestructura.

2. Oportunidad para la acción

La problemática abordada tiene múltiples aristas de explicación y aunque su solución es compleja, existe una particularidad en estos barrios que se convierte en oportunidad para implementar acciones conducentes a su resolución. Dicha particularidad tiene que ver con que las propias familias que padecen el problema son quienes han asumido la urbanización de sus barrios y la construcción de sus casas, existiendo así una importantísima inversión ya realizada por cada familia. Aunque la inversión ha sido enorme e implicó un esfuerzo económico sustancial por parte de las propias comunidades, el hecho de hacer dicha inversión sin el apoyo de otros actores como el Estado, las empresas proveedoras de servicios y financiadores privados y sin una orientación técnica profesional, ha conllevado a la reproducción de un modelo de construcción precario de la vivienda y el hábitat, que termina paulatinamente haciendo perder a cada familia la inversión realizada en la compra de la tierra y la construcción de la vivienda. La precariedad de la construcción no permite que se valore ni el suelo en el que se asientan ni la vivienda construida.

Los problemas de déficit habitacional y barrial en las zonas periféricas del GBA donde desarrolla la Fundación sus proyectos son, en diferente grado, el resultado de las limitaciones de todos y cada uno de los diversos actores:

Por una parte, el Estado no ha dispuesto los recursos suficientes ni los instrumentos idóneos para llegar de manera eficaz a los beneficiarios de los programas. A nuestro juicio el problema está en que las respuestas en general han sido puntuales y espasmódicas, sin continuidad en el tiempo. Los procesos de la autoconstrucción requieren ser acompañados por períodos que trasciendan a los de las administraciones públicas. Encontramos además grandes dificultades para articular las políticas dirigidas hacia el sector informal entre las distintas áreas y niveles del gobierno.

De otro lado, el sector privado ha mostrado un histórico desinterés y desconfianza en el sector informal porque no aplica o desconoce los medios para vincular a las comunidades de menores ingresos. Ante la falta de información y de garantías solo está dispuesto a invertir

² Véase: HIDALGO DATTWYLER, Rodrigo. "¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile", en: Revista eure (Vol. XXXIII, Nº 98), pp. 57-75, Santiago de Chile, mayo de 2007.

³ Fuente: Goytia C. and Lanfranchi, G. 2010. "Informal neighbourhoods in Buenos Aires Metropolitan Region: understanding the effects of land regulation on the welfare of the poor." in Lall, S.V et al (eds), Urban Land Markets Improving Land Management for Successful Urbanization, Springer: XXXVII, 408 p.

a cambio de tasas de retorno insostenibles. La sociedad civil, pese a conocer muy bien el sector informal, posee grandes dificultades para organizarse y trabajar en la gran escala debido a la falta de instrumentos, de recursos y de articulación con el Estado haciendo que sus acciones tengan un impacto menor que impide la transformación de la realidad. Por último, los vecinos, que han logrado dar respuesta individualmente al problema de la vivienda, han fracasado generalmente a la hora de organizarse colectivamente y poder generar la adhesión y las garantías necesarias para obtener las infraestructuras faltantes.

En este escenario complejo, la FPVS consideró prioritario la formulación de una “nueva generación” de proyectos dirigidos a las primeras urbanizaciones populares, que hoy se encuentran prácticamente consolidados en tanto estos asentamientos requieren de nuevos apoyos para permitir su renovación teniendo en cuenta los problemas que presentan actualmente. Para lo cual diseñó y aplicó salidas innovadoras que permitieran superar los paradigmas instalados que se convertían en impedimento para el desarrollo habitacional y barrial y potenciar aquellos elementos de autogestión de los vecinos que originaron la primera urbanización de la zona.

El reto que la Fundación abordó en este sentido fue el de lograr poner en valor la inversión de los vecinos a través de la inversión de otros actores que trabajando articuladamente aporten financiamiento y asistencia técnica profesional para que las viviendas y barrios ya construidos superen su calidad deficitaria y se transformen en barrios de viviendas adecuadas y en solución habitacional no solamente para las familias que habitan actualmente los barrios sino para muchas más familias que continúan sin respuesta ante la falta de acceso a una vivienda digna.

En este sentido, la Fundación buscó encontrar la manera de acompañar estos procesos generando instrumentos que permitan mitigar la problemática, y poner en marcha estrategias e incentivos que canalicen el ahorro de los vecinos, acompañándolos en el proceso de mejorar su calidad de vida a través del mejoramiento de sus viviendas y sus barrios, ayudándolo además a regularizar gradualmente su situación dominial y las características técnicas y estéticas de sus viviendas.

Para poder resolver el problema estructuralmente la Fundación busca aportar, desde su acción y mostrando resultados concretos, a la construcción de un verdadero cambio cultural y político que apunte a pasar de la ac-

ción individual y espasmódica a la programación colectiva y sostenida en el tiempo. Para ello plantea como ejes de acción, los siguientes:

- Dejar en las comunidades, además de obras, capacidad instalada (capacidad organizativa y de trabajo) en los barrios que trasciendan a los propios proyectos
- Ante la falta de recursos, buscar agentes multiplicadores (como el ahorro en el tiempo y la organización).
- Ante la falta de garantías, generar instrumentos de monitoreo que certifiquen la eficacia de los programas.
- Ante la falta de know-how, crear ámbitos de capacitación y asesoramiento técnico accesibles.
- Ante la falta de coordinación, desarrollar instrumentos de gestión que involucren al sector público y al privado.
- Ante la falta de inversión, generar instrumentos financieros que sean comprensibles por el vecino y transparentes al capital.

3. La Fundación Pro Vivienda Social

En 1992, la FPVS fue fundada por un grupo de empresarios comprometidos con el desarrollo social. Desde entonces realiza acciones de organización social y desarrollo de servicios dirigidos a la población en situación de pobreza en el área noroeste del Gran Buenos Aires. Su estrategia se centró en la asociación con organizaciones comunitarias locales, la construcción de alianzas con actores sociales (organismos públicos, empresas privadas y otras organizaciones no gubernamentales) y la difusión de sus modelos operativos para la replicación por otras entidades.

La labor de la Fundación responde a una concepción según la cual la vivienda y el hábitat son condiciones indispensables para una adecuada inserción social, la realización personal y el despliegue de capacidades. Sus acciones procuran impactar sobre la organización y el aprendizaje social, construir capital social y poner en marcha procesos dinamizadores del nivel local con empoderamiento de los vecinos.

La FPVS ha establecido alianzas con instituciones comunitarias y asociaciones de vecinos para emprendimientos en los que además participan los gobiernos municipal, provincial y nacional, empresas, donantes y organismos de crédito nacionales e internacionales.

En su etapa fundacional, la acción de la FPVS estuvo dirigida a la promoción de políticas públicas que atendiesen a vastos sectores de la población que satisfacían sus requerimientos de vivienda a través de la autoconstrucción, procurando la reorientación de los recursos nacionales y provinciales dirigidos a la vivienda social. En 1995, la FPVS decidió poner en marcha un nuevo enfoque, desarrollando sus propios programas de mejoramiento habitacional a través del microcrédito solidario y con recursos derivados de aportes privados.

Luego de la grave crisis del año 2002, la Fundación inició una tercera etapa de su trayectoria institucional, con proyectos sociales y de construcción de infraestructura ejecutados en alianza con organismos estatales y con empresas proveedoras de servicios públicos. Para ello, perfeccionó el instrumento de las microfinanzas, utilizando el instrumento del fideicomiso, preservando su carácter solidario pero permitiendo el aumento de la escala de sus impactos a través de la provisión de bienes públicos a barrios enteros.

En esta tercera etapa la FPVS expandió el número y reorientó el carácter de sus programas, así como amplió su cobertura territorial: puso en marcha el programa de tendido de redes de gas y avanzó sobre la problemática de regularización de la tenencia de la tierra. A la vez, desarrolló nuevas modalidades de acción con la asunción de mayores responsabilidades por parte de los vecinos y de sus organizaciones.

En este proceso de desarrollo institucional, la FPVS ha realizado importantes innovaciones en el diseño y ejecución de sus programas. Por una parte, fue la primera institución en poner en marcha un programa de microcrédito sobre bases solidarias dirigido exclusivamente al mejoramiento de la vivienda. De un inicio centrado en el mejoramiento habitacional, se pasó a la adopción de una visión más amplia del hábitat popular y de la construcción de capacidades para la gestión de emprendimientos colectivos. Durante el período de mayor profundidad de la crisis (2002-2004), puso en marcha acciones de capacitación para la autoproducción de alimentos a través del establecimiento de una escuela para formadores de huertas familiares y comunitarias que ha beneficiado a más 1.800 familias.

El instrumento de las microfinanzas sobre bases solidarias entre pequeños grupos de vecinos se fue perfeccio-

nando de manera de alcanzar a todos los beneficiarios de programas de magnitud barrial, a través de fideicomisos solidarios. A su vez, durante esa trayectoria, la población fue asumiendo el control de los programas, participando plenamente en su diseño, promoción y gestión.

A lo largo de su trayectoria, la Fundación estableció una elevada legitimidad ante la población y sus organizaciones, contribuyó a mejorar las condiciones de vida, a construir y a sostener un importante capital social más allá de la dureza de las situaciones y contingencias por las que ha debido atravesar la población de menos recursos. Además, consiguió despertar la atención de distintos actores, públicos y privados, sobre sus modelos de acción. Hoy, la FPVS constituye un recurso comunitario orientado a la promoción del desarrollo local, sustentado en alianzas interinstitucionales, para la satisfacción de necesidades identificadas a través de la participación social.

Desde el año 2001, la Fundación comenzó la implementación de diversos proyectos de gasificación en barrios del Partido de Moreno, Gran Buenos Aires; buscando facilitar el acceso de familias de bajos ingresos a las redes de gas natural. Para ello, la FPVS creó un modelo innovador de articulación de la oferta y la demanda, a través del establecimiento de alianzas con organizaciones comunitarias locales y empresas proveedoras de servicios, que adecuaron su oferta a las posibilidades y necesidades de las comunidades.

Para ello se trabajó fuertemente para vencer la desconfianza de los vecinos, la falta de interés de los proveedores que no veían potencial de trabajo en la zona y de la empresa distribuidora que dudaba de la viabilidad de esta iniciativa. De esta manera, la Fundación comenzó a asumir su rol de articulador en la tarea de estructurar la oferta, adecuar la demanda y así dar respuesta a la falla de mercado que imposibilitaba a la población empobrecida de la periferia urbana acceder a servicios de infraestructura. Al día de hoy, se ha logrado conectar a más de 5.000 familias de Moreno, organizadas en cuatro (4) fideicomisos de vecinos.

El modelo de gestión, es una combinación innovadora de tres componentes: el componente social basado en la capacitación/participación/acción de los vecinos; el componente económico que adecúa conceptos como el microcrédito y los negocios inclusivos tanto a las necesidades y posibilidades de los beneficiarios, como a las características

de los proyectos que se implementan y el componente legal materializado en la figura del fideicomiso que promueve, de manera segura, la interacción de diversos actores.

4. Los proyectos de la Fundación Pro Vivienda Social y el fideicomiso como vehículo

4.1. El fideicomiso

El vehículo que la Fundación ha determinado para la construcción de la infraestructura, y que permite su financiamiento, es la figura del fideicomiso. Un fideicomiso es una figura legal que se utiliza para vincular diferentes participantes de un proyecto: los beneficiarios, los administradores, los acreedores, y otros. Todos se unen en pos de alcanzar un objetivo común.

Esta herramienta permite la administración de recursos económicos afectándolos a un objetivo determinado, sin que puedan ser utilizados para otro fin, ni ser embargados por terceros. En este caso el fideicomiso se crea para llevar adelante la ejecución de la obra de extensión de distribución de un servicio público y sus instalaciones internas, permitir su adecuado financiamiento, y asegurar la devolución de los fondos. Bajo este modelo, los vecinos son quienes constituyen y adhieren al Fideicomiso y, al mismo tiempo, son los beneficiarios de las obras.

En el contrato hay dos categorías de fiduciantes: los originantes y los adherentes. Los fiduciantes, adherentes y originantes, serán los beneficiarios del fideicomiso que, en contraprestación a los aportes que realicen y en calidad de beneficio, tendrán derecho al uso y goce del servicio público. El fideicomisario será la empresa prestadora del servicio, que recibirá para su explotación la propiedad de la red a construirse; en cumplimiento de la legislación de la materia y los términos del convenio suscripto con el administrador del fideicomiso. El fideicomisario se compromete a efectuar un aporte al fideicomiso, que será destinado a solventar parcialmente el costo de la obra. Por último, el fiduciario es en este caso la Fundación Pro Vivienda Social que tiene a su cargo la responsabilidad de administrar el fideicomiso y la capacidad jurídica para disponer, conservar y custodiar los bienes fideicomitados necesarios para el cumplimiento del objeto.

La figura del fideicomiso permite extender el pago de la inversión mediante créditos a largo plazo⁴. A través de

este esquema, se ofrecen planes adaptados a la capacidad de cada familia, con un máximo de cuotas hasta 10 años. Para que el proyecto pueda llevarse adelante bajo este modelo, entre el 60 y el 70% de los hogares debe haber adherido al fideicomiso. Es decir, se debe contar con un 70% de aprobación del proyecto por parte de las familias de la comunidad beneficiaria. Para alcanzar este nivel de adhesión, los vecinos trabajan promocionando el proyecto en los barrios, y explicando las posibilidades de financiamiento que ofrece. De este modo, los vecinos se organizan y participan de la gestión del proyecto.

La articulación del sector privado, el sector público y la sociedad civil, bajo la figura legal del fideicomiso de vecinos, permite organizar la demanda y adecuar la oferta a fin de proveer de servicios básicos de infraestructura a los barrios urbano-marginales de bajos ingresos. El fideicomiso actúa como vehículo para la inversión, que garantiza la transparencia de los fondos, permite la administración de los recursos económicos afectándolos a un objetivo determinado, sin que puedan ser utilizados para otro fin, ni ser embargados por terceros y ofrece posibilidades de financiamiento adaptadas a las capacidades de las familias de bajos recursos.

4.2. El Programa de microcrédito solidarios y el Programa construir

La FPVS procuró aportar desde sus comienzos un modelo de acción para el mejoramiento habitacional, problemática de enorme significación debido a la ausencia de inversiones públicas para la vivienda popular y de incentivos para la iniciativa privada. Como se mencionó previamente, a consecuencia de esta ausencia las necesidades de vivienda son satisfechas a través de la autoconstrucción, con plazos prolongados de ejecución, deficiencias técnicas y habitabilidad precaria.

El programa comenzó en el año 1995 y presenta dos características en su diseño y gestión, producto del afianzamiento de la experiencia, que lo diferencian de otros programas de microcréditos: (i) los microcréditos se dirigen al mejoramiento habitacional⁵ y (ii) los prestatarios son parte de la gestión del proyecto, teniendo a su cargo la promoción del servicio.

La respuesta económica del programa ha sido óptima, con un reembolso de los créditos del 96% del total prestado. El microcrédito es un instrumento probado para lo-

4 En la mayoría de los casos la dificultad no es la falta de recursos de las familias para el pago del consumo del servicio ni de la inversión en cuotas en el largo plazo, si no la falta de acceso al crédito para financiar la inversión inicial que demanda el proyecto.

5 Por lo general, esta metodología está circunscripta únicamente al financiamiento de microempreendedores.

grar articular oferta y demanda. La clave para permitir el acceso al crédito ha sido la generación de un seguro solidario basado en la confianza entre los vecinos (atribuir valor a los vínculos familiares, de amistad y cercanía, como capital social). El microcrédito solidario consiste en ofrecer una línea de crédito, con préstamos de corto plazo (entre 6 y 24 meses renovables) con montos bajos destinados al inicio, ampliación o mejoramiento de viviendas. Proporciona a las familias una red de apoyo – los vecinos promotores– que garantizan la información y permanencia del crédito. La garantía es grupal y los grupos solidarios son constituidos de tres a cinco familias.

Este modelo, permite a personas sin documentación de ingresos y vivienda, ser sujetos de crédito, facilitando las condiciones de acceso y el proceso de selección; los grupos solidarios contribuyen a bajar el riesgo crediticio y por lo tanto la tasa de interés.

En una primera etapa de la ejecución del programa, su promoción y gestión fue realizada en forma directa por la Fundación. Como consecuencia de las acciones de construcción de una identidad como participantes en el programa y su reconocimiento mutuo, se impulsó una nueva fase con mayor participación social que consistió en que grupos solidarios ya conformados promovieran y acompañaran a los nuevos grupos. Con este fin, se lanzó entre abril y junio de 2001 una campaña que permitió que 109 grupos solidarios se inscribieran como “Grupos Fundadores” los que a su vez ayudaron a conformar 149 grupos nuevos. Debido a la grave crisis por la que atravesó el país, a comienzos del año 2002 se suspendió el otorgamiento de nuevos créditos.

El programa fue relanzado en el año 2004, con algunas innovaciones que profundizan la relación con la comunidad. La Fundación decidió transferir la operación del programa a la población, retomando la experiencia de los “grupos fundadores”. Para ello capacitó a beneficiarios del programa para reforzar la tarea de difusión barrial y para la administración de actividades de construcción de bases de datos y de análisis de riesgo.

Los promotores de los microcréditos son, además, las encargados de monitorear la inversión. Ellos inspeccionan la vivienda antes de la obra y luego al finalizar la obra a fin de dar cuenta sobre el trabajo realizado. De este modo, los beneficiarios de los créditos se empoderan del proyecto y son ellos sujetos de su propio desarrollo.

Además, el trabajo de promoción les genera un ingreso extra a las familias. Este aspecto es el antecedente de organización de la comunidad que se puso posteriormente en marcha para los proyectos de gasificación integral.

El Programa Construir es un servicio de asesoramiento técnico-constructivo que parte de reconocer que, aunque el proceso de autoconstrucción de la vivienda por sus propios habitantes, ha dado respuesta efectiva al problema del déficit habitacional, la calidad técnica de las obras es muy variada, dependiendo de la formación de los autoconstructores, en muchos casos obreros o albañiles semi calificados.

En el marco del Programa Solidarios, se buscó siempre complementar el financiamiento de materiales con un componente de asesoramiento técnico dirigido a las familias autoconstructoras. Es así que en el año 1998 se estableció un convenio de pasantías con la Escuela Técnica de Trujuy, para que los alumnos del último año de la carrera de Maestro Mayor de Obras realicen sus prácticas en la Fundación dirigidos por un arquitecto. Actualmente existe convenio con 4 escuelas técnicas de Moreno para la realización de prácticas profesionalizantes de sus estudiantes en el marco de los proyectos de gas.

El componente de asesoramiento técnico busca reducir las carencias de las que muchas veces adolecen las construcciones, mediante un asesoramiento que posibilite a las familias pensar en su vivienda terminada, planificar la construcción de la misma por módulos y proyectar las inversiones y solicitudes de créditos. El asesoramiento se plasma en un plano de la vivienda, la propuesta de construcción modular y un cómputo y presupuesto para cada módulo (esto se replica en los proyectos de gas).

4.3. Proyectos de gasificación integral

La FPVS ha implementado, desde el año 2001, diversos Proyectos de Gasificación Integral en 18 barrios del Partido de Moreno, Gran Buenos Aires. Dichos proyectos tienen como objetivo principal facilitar el acceso de familias de bajos ingresos a las redes de gas natural. Para ello, la FPVS continúa aplicando el modelo exitoso de articulación de la oferta y la demanda, a través del establecimiento de alianzas con organizaciones comunitarias locales, que promueven y organizan a sus comunidades, y empresas proveedoras de servicios, que adecuan su oferta.

Como se mencionó anteriormente el modelo utiliza la figura del fideicomiso de vecinos como vehículo para la construcción de la infraestructura ya que es un mecanismo que permite llevar adelante la ejecución de la obra de extensión de distribución de un servicio público y sus instalaciones internas, su adecuado financiamiento a la vez que asegura la devolución de los fondos.

Bajo este modelo, los vecinos se organizan y promueven la adhesión de sus pares al fideicomiso, que permite financiar las obras de las redes externas y las redes domiciliarias en hasta 120 cuotas. Para ello es requisito insalvable la adecuada organización de los vecinos de las comunidades abarcadas.

La Fundación trabajó fuertemente para vencer la desconfianza de los vecinos, la falta de interés de los proveedores (gasistas matriculados) que no veían potencial de trabajo en la zona y de la empresa distribuidora que dudaba de la viabilidad de esta iniciativa. De esta manera, la Fundación comenzó a asumir su rol de articulador en la tarea de estructurar la oferta, adecuar la demanda y así dar respuesta a la falla de mercado que imposibilitaba a la población de la base de la pirámide acceder a servicios de infraestructura. Al día de hoy, se ha logrado conectar a más de 5.000 familias de barrios del partido de Moreno, organizadas en 3 fideicomisos de vecinos. Más de la mitad de los vecinos ya han terminado de pagar sus cuotas, los niveles de mora por las obras son menores al 5% y los niveles de mora por el consumo de gas son menores a la media de la empresa concesionaria.

La iniciativa impactó en la economía de las familias, gracias al ahorro generado por la sustitución de combustible, ya que una vez cancelado el microcrédito, el ahorro se convierte en un aumento del ingreso real equivalente a un 7%. En particular, el modelo ha demostrado su capacidad para estimular la vida comunitaria, la construcción de capital social, las oportunidades para el acceso a bienes públicos, la economía familiar y sobre el modo en que las familias desarrollan sus barrios. En cada una de estas dimensiones, el programa ha permitido:

Sobre la vida comunitaria y la construcción de capital social

- Construir espacios de intercambio, discusión y consenso, con transferencia de capacidades decisorias a los vecinos.
- Interesar y movilizar a todo el barrio, constituyéndose los vecinos en promotores de la obra y en supervisores

de su ejecución y del cumplimiento de las obligaciones a que la misma da lugar.

- Crear capacidades de gestión local a través del manejo del fideicomiso y de la asunción de responsabilidades para la promoción y la evaluación de del riesgo en la concesión de crédito a los solicitantes para el pago de sus compromisos por inclusión en los beneficios de la obra.

- Aumentar la densidad social de los barrios y la movilización de su capital humano, ya sea como capacitadores, promotores, coordinadores, gasistas, cañistas, zanjeros, vecinos organizadores, etc.

- Reformular la relación entre las organizaciones de apoyo (ONGs) y las organizaciones comunitarias a través de la transferencia de responsabilidades de conducción y gestión.

Sobre la provisión de infraestructura social

- Desarrollar un modelo de incorporación y financiamiento que incluye a viviendas con situaciones de irregularidad en la titulación de la propiedad.

- Aumentar el porcentaje de adhesión.

- Distribuir de manera más equitativa de los costos de construcción de la red ya que el mismo recae exclusivamente entre los futuros usuarios.

- Disminuir los costos de la obra por la reducida incidencia de los gastos de comercialización, lo que permite realizar mayores acciones de promoción con menores previsiones por deserciones de interesados.

Sobre la economía familiar

- Generar ahorros de las familias por la disminución de los costos de acceso a las redes, posibilitando la disposición de recursos para la instalación de la red al interior de las viviendas, la adquisición de artefactos domésticos y su conexión.

- Crear oportunidades de empleo para los desocupados de la zona por la condicionalidad impuesta a la empresa contratista de hacer uso de personal local.

- Permitir la valorización del capital de los pobres, tanto de uso como de mercado, a través del incremento de la calidad habitacional.

Sobre el modelo de construcción de los barrios

- Incorporar la construcción de mejoras habitacionales con personal calificado como un modelo alternativo a la autoconstrucción.

- Incorporar empresas proveedoras de bienes y servicios a la dinámica del modelo, generando calificación y demanda de mano de obra local, que luego continua trabajando con las empresas en proyectos fuera del barrio.

5. Modelo económico- financiero para los proyectos de gasificación integral

El modelo económico financiero que plantea la FPVS, para dar viabilidad y sostenibilidad a los proyectos de gasificación integral, se elaboró partiendo de dos criterios básicos conforme a las características de la población beneficiaria: sustentabilidad (nunca un *cash flow* negativo) y equidad entre los vecinos (igual aporte, igual tasa). Sin dejar a un lado que dicho modelo debe ser rentable y seguro para el financiador.

A primera vista el modelo parece simple en cuanto a su resolución, en cuanto se trata de la realización de una red de gas, cuyo costo total debe ser distribuido entre una cantidad específica de aportantes. Sin embargo, la necesidad de financiación externa, las distintas posibilidades de pago de cada vecino, la fijación de pagos diferidos fijos, el descalce entre el cronograma de gastos y cobros, entre otras cuestiones, hacen que el diseño del modelo no sea tan simple, y sea necesario incluir variables que permitan dar respuesta frente a situaciones de incertidumbre y fijar criterios operativos para minimizar los posibles riesgos.

El modelo se diseña principalmente a partir de dos grandes componentes el Monto base y la Tasa de diferimiento, cada uno de ellos definido por una serie de variables endógenas y exógenas y una serie de criterios introducidos para el análisis de dichas variables.

Por su parte, el Monto base se compone del Aporte fiduciario básico y el Aporte fiduciario correspondiente a la construcción de Internas domiciliarias, los cuales incluyen variables básicas relacionadas principalmente con los costos administrativos y los costos pre operativos, operativos y pos operativos de las obras tanto de la red externa como de las instalaciones internas domiciliarias y una tasa correspondiente al Fondo de contingencias; utilizando para este caso como criterio de definición la cantidad de viviendas que componen el proyecto y el porcentaje de las mismas que da sustentabilidad al proyecto. Es decir, que una vez sumados los costos mencionados e incluida la tasa del Fondo de contingencia se divide en la cantidad de viviendas adheridas al proyecto en los primeros 24 meses, dando como resultado el monto base.

Y la Tasa de diferimiento se define a razón de variables temporales, financieras y macroeconómicas. Cuando aludimos a variables temporales nos referimos a variables tales como el cronograma de adhesiones, la estructura de formas de pagos, el cronograma de la red externa, y el período que trascurre entre el momento de la adhesión y el primer cobro. De otro lado, las variables macroeconómicas que son tenidas en cuenta para la definición de la tasa de diferimiento tienen que ver con el comportamiento de la tasa de inflación, la tasa de devaluación y la tasa de rendimiento de excedentes. Finalmente, en cuanto a las variables financieras nos referimos a la tasa de financiamiento externo, la comisión de desembolsos, los plazos máximos de desembolsos y financiamiento, el período de gracia, y el share en caso de existir más de un financiador.

El criterio de equidad se ubica en el centro de la definición de la tasa implícita en los pagos diferidos siendo indiferente el plazo elegido por cada vecino. Según dicho criterio la tasa anual implícita deberá ser igual para todas las adhesiones, más allá del plazo elegido por cada vecino; y deberá cubrir todos aquellos costos que no son incluidos en la consideración del Monto base.

Sumado a ello, y como se mencionó anteriormente, se construye el modelo partiendo de que el mismo debe impedir que se genere un *cash flow* negativo, propiciando que exista un excedente de caja hacia el final del proyecto mediante el cobro de una tasa con algunos puntos porcentuales más elevados, que pasará a ser propiedad del fideicomiso.

Los puntos anteriormente mencionados, son una síntesis de aquellos factores constitutivos más generales que hacen al modelo económico-financiero planteado por la FPVS para la realización de los proyectos de gasificación integral. El cual responde no solamente a las especificidades, necesidades y expectativas de la población beneficiaria, sino de todos los actores involucrados en la implementación de dichos proyectos.

6. A modo de conclusión

En números concretos los resultados de la gestión de FPVS bajo un modelo de participación comunitaria y articulación de actores son:

- Se han otorgado créditos para la realización de mejoramientos habitacionales a más de 11.500 familias.
- Se han constituido 4 fideicomisos de gas natural por

medio de los cuales 5.000 familias han logrado acceder al servicio de gas natural. Nuestra meta es lograr que 7.000 familias accedan al servicio.

- Se han construido y/o mejorado más de 80.000 m² de vivienda.

- 18 barrios con problemas de infraestructura y ausencia de servicios básicos cuenta con una organización comunitaria capacitada y empoderada para llevar adelante.

- Se han capacitado 100s de Desarrolladores Barriales, incorporado jóvenes de escuelas técnicas y voluntarios internacionales en los proyectos.

La experiencia adquirida por la FPVS durante 22 años de trabajo en el Gran Buenos Aires le ha permitido confirmar que los vecinos son los principales edificadores de la ciudad suburbana, son en esencia desarrolladores locales en tanto se han encargado históricamente de la construcción de sus barrios. Sin embargo, igualmente se detectó que este proceso de construcción producto de la necesidad si bien no partió de un conocimiento previo si ha hecho a los vecinos acreedores de un conocimiento holístico acerca de sus propias comunidades.

En este sentido, sí son los vecinos los constructores de la ciudad suburbana, el desarrollo barrial debe consolidarse desde la formalización de ese conocimiento empírico que han adquirido a través del tiempo como gestores principales del desarrollo paulatino pero precario de su propio hábitat; por lo cual la capacitación y transferencia de conocimiento técnico se presenta como principal herramienta para mitigar dicha precariedad y como motor de la organización comunitaria.

En particular, el modelo que implementa la FPVS ha demostrado su capacidad para estimular la vida comunitaria, la construcción de capital social, las oportunidades para el acceso a bienes públicos, la economía familiar y el establecimiento de una visión a largo plazo respecto del modo en que las familias desarrollan paulatinamente sus barrios. De un inicio centrado en el mejoramiento habitacional, se pasó a la adopción de una visión más amplia del hábitat popular y a la construcción de capacidades para la gestión de emprendimientos colectivos.

En razón de lo anterior, el horizonte a futuro que la Fundación se ha trazado es el del Desarrollo Barrial, que parte de la premisa fundamental de lograr a través de mecanismos de gestión social que los vecinos de los

barrios propongan, implementen y lideren acciones encaminadas a dar un salto cualitativo del mejoramiento habitacional al desarrollo barrial planificado acorde con las necesidades y prioridades de cada comunidad, pero resultado de un conocimiento formalizado, de la apropiación de herramientas como el microcrédito y el fideicomiso, y la interacción con diversos actores que intervienen para hacer posibles el desarrollo de los proyectos.

Como todo proyecto orientado a la transformación de las condiciones de vida de las comunidades más postergadas, existen dificultades, tropiezos y limitaciones que han sido capitalizadas como aprendizajes a lo largo del camino. La operación de la FPVS se efectúa en barrios preexistentes que han desarrollado su propia cultura, su propia manera de hacer y de comunicarse, por lo cual, insertar nuevas dinámicas requiere de tiempo, de la participación activa de los vecinos y de recursos y alianzas de difícil consecución.

Desde la experiencia de la FPVS creemos absolutamente posible la emergencia, construcción y consolidación de alternativas que van edificando nuevas respuestas a los problemas sociales. La trayectoria de la Fundación ilustra un sendero de superación de restricciones a través de una aplicación novedosa de instrumentos de financiamiento para la provisión de bienes públicos: los fideicomisos de vecinos. Herramienta que permite especialmente superar la ausencia detectada de incentivos para la inversión en barrios en situación de pobreza. A través de la acumulación de la capacidad de ahorro de la población se demuestra que es posible iniciar emprendimientos que satisfagan necesidades colectivas; pero también pone de manifiesto que esta capacidad de acumulación solo se moviliza si va acompañada de la promoción de un capital social que permita reconocer aspiraciones compartidas y canalizarlas a través de mecanismos institucionales aptos.

Igualmente, el mejoramiento habitacional y el acceso al servicio de gas se han instalado como eventos movilizados mediante los cual se integra la comunidad a través de esquemas participativos de identificación de necesidades, generación de demandas, gestión de emprendimientos y control en el uso de los recursos. Lo cual promueve, consecuentemente, nuevas formas de relacionamiento y trabajo participativo que fortalece las redes comunitarias y permite la edificación de relaciones sociales en continuo fortalecimiento tanto al interior de

las comunidades como de estas con actores externos de diversos sectores que movilizan y viabilizan el desarrollo y progreso de dichas comunidades.

Tres elementos centrales, que se conjugan entre sí, hacen que el modelo de la Fundación sea innovador como estrategia para llevar adelante proyecto de mejoramiento habitacional y provisión de servicios públicos: (i) el fideicomiso como instrumento jurídico para promover la articulación de diversos actores alrededor de un objetivo común, (ii) un modelo económico financiero que parte de una evaluación profunda y se adecúa a las características, necesidades y capacidades de cada familia y (iii) un modelo de intervención que sitúa a los propios vecinos como eje central de la gestión del proyecto y en el que la Fundación actúa como facilitadora de un proyecto donde intervienen y articulan actores de distinto nivel y naturaleza.

Con acompañamiento técnico y capacitación, los vecinos tienen alta capacidad de llevar adelante la gestión en sus comunidades. Mantener espacios de trabajo colectivo instala nuevas formas de hacer en los barrios, generando la construcción de confianza, la comunicación entre vecinos y la consolidación de una acción colectiva para el logro de un bien común. La experiencia recabada nos ha llevado a corroborar que es posible adecuar la oferta a las necesidades de las familias sin que ello tenga un impacto negativo en la rentabilidad de las empresas y así mismo a posicionar al microcrédito y el fideicomiso como herramientas alternativas para el desarrollo de proyectos de provisión de servicios públicos, infraestructura y mejoramiento habitacional.

Ana María Vásquez Duplat
Fundación Pro Vivienda Social

Contacto: ana.maria.vasquez@fpvs.org

Aportes y experiencias de financiamiento a la producción sociohabitacional

Experiencia de Fundación Sagrada Familia

María José Gomez Iza

La Fundación Sagrada Familia, fundada en 1979, tiene como objetivo el desarrollo y la promoción de las personas, utilizando como medio programas que faciliten el acceso a una vivienda digna. Está dirigido a familias de bajos ingresos económicos, y nuestras metodologías están ancladas en el protagonismo de los interesados, en el esfuerzo compartido y la ayuda mutua.

Los proyectos de la Fundación se formulan a partir de recursos disponibles en el ámbito público o privado, para satisfacer necesidades concretas de familias sin vivienda propia o en condiciones deficitarias.

Los proyectos tienen como objetivo el acceso de las familias a una vivienda propia, el mejoramiento de viviendas deficitarias o la provisión de servicios.

Los programas actuales de la Fundación son

- Proyectos comunitarios de acceso a la vivienda, al lote o la provisión de servicios
- Programa de Mejoramiento Habitacional a través de microcréditos con asesoramiento social y constructivo.
- Corralón Social Sume Materiales

Proyectos Comunitarios de acceso a la vivienda y servicios

Ejecutados

- 1979/1985, PENCA, Boulogne: 24 viviendas
- 1990, UNPO, Pacheco: 8 Viviendas
- 1992, JUPO I, II y III, Benavídez: 60 viviendas
- 2000 JUPO III, Benavídez: 30 lotes con servicios
- 2006, Arroyo Claro, Benavídez: urbanización y 34 viviendas
- 2009 Gas para el Barrio, Benavídez: 174 instalaciones de gas
- 2010 Ventanita Florida, Pacheco, complemento habitacional de 20 viviendas
- 2012, Calderón de la Barca, Don Torcuato: 14 viviendas
- 2013, 15 Esperanzas, Benavídez: 15 viviendas
- 2013 Tango, Benavídez: Mejoramiento de 10 viviendas
- 2014 Wanda: transferencia de 200 viviendas junto a Alto Paraná S.A.

- En ejecución: Suelo Firme, 50 viviendas.

El proyecto prevé 48 soluciones habitacionales más en el mismo predio.

Programa de Mejoramiento para la vivienda

Otorga préstamos solidarios con asesoramiento técnico para familias que habitan en viviendas deficitarias.

Este programa está dirigido a familias que necesitan mejorar o ampliar su vivienda y que en su mayoría no tienen acceso al mercado formal de crédito.

Corralón Social Sume Materiales

Es un programa autosustentable que actúa como nexo entre quienes tienen materiales de construcción y mobiliario para donar y quienes los necesitan. Se retira a domicilio materiales que ya no usan y los vende a precios sociales.

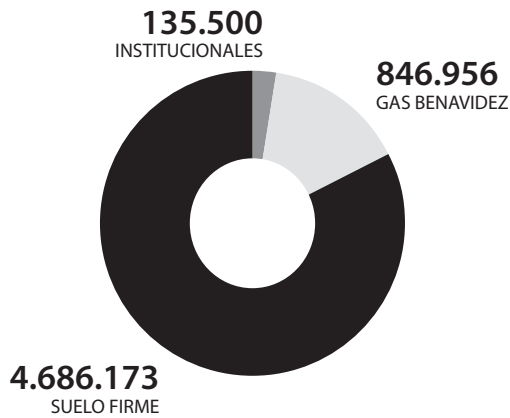
Fuentes de financiamiento de nuestros programas.

La Fundación Sagrada Familia gestiona diversas fuentes de financiamiento.

Durante los primeros quince años, la fuente principal de ingresos la constituyeron donantes personales y empresas. A partir del año 2003, se comenzó a gestionar principalmente en el Estado, ingresos provenientes de Programas Nacionales.

Nuestra fortaleza hoy constituye el flujo proveniente de los ingresos de los proyectos anteriores, donde las familias destinatarias devuelven lo invertido, los ingresos generados por nuestro programa Sume Materiales y los ingresos de fuentes públicas, que nos permiten lograr una mayor escala.

Figura 1: Fondos públicos año 2014. Elaboración propia



María José Gómez Iza
Fundación Sagrada Familia

Contacto: majo.gomeziza@sagradafamilia.org

Figura 2: Fuentes de ingreso general durante el año 2014

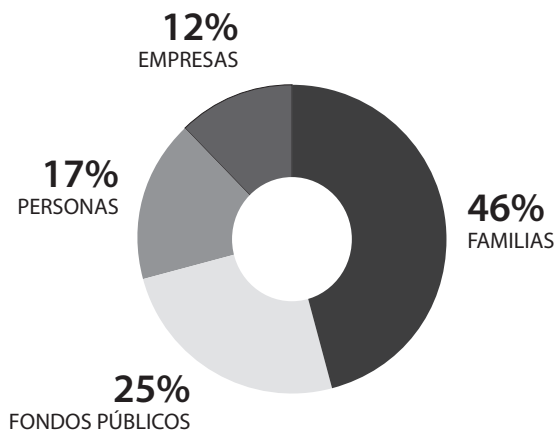
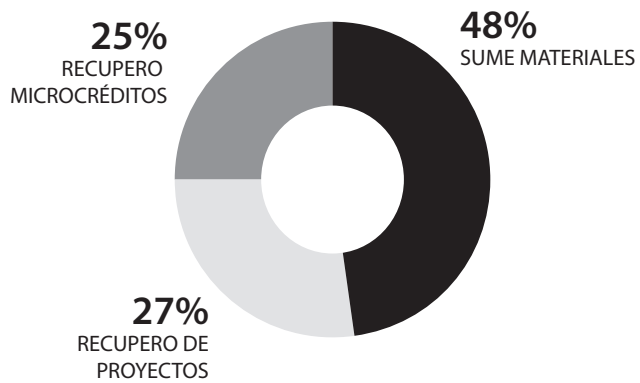


Figura 3: Distribución del ingreso correspondiente a familias



Cooperativa de Vivienda Horizonte Ltda.

Carlos Moro

I. Acceso a la vivienda. Antecedentes constitucionales

A los fines de comprender la protección legislativa respecto al acceso a la vivienda y sus servicios conexos, pondremos como punto de partida lo dispuesto por nuestra Carta Magna, y algunas Constituciones Provinciales, a los fines de dejar claramente afirmado, que se trata de un derecho de los ciudadanos, y no de una simple declamación. Así la Constitución Nacional en su artículo 14 bis. señala: El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, ...El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: ...la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

Entre las Constituciones Provinciales solo a título de ejemplo mencionaremos:

Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Artículo 36. La Provincia promoverá la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. A tal fin reconoce los siguientes derechos sociales: ...7.- A la Vivienda. La Provincia promoverá el acceso a la vivienda única y la constitución del asiento del hogar como bien de familia; garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en el interior de la Provincia, en municipios de hasta 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos. Una ley especial reglamentará las condiciones de ejercicio de la garantía consagrada en esta norma.

Constitución de Corrientes. Artículo 63. La Provincia considera la tierra como instrumento de producción, evitando la especulación, el desarraigo y la conformación de latifundios improductivos. Es legítima la propiedad privada del suelo y el acceso a la misma constituye un derecho para todos los habitantes de conformidad con la ley.

Constitución de Chaco. Artículo 35. El Estado protege integralmente a la familia y le asegura las condiciones necesarias para su constitución regular, su unidad, su afianzamiento, el acceso a la vivienda digna y al bien de familia.

Constitución de Entre Ríos. Artículo 25. El Estado promueve las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho de todos los habitantes a una vivienda digna, con sus servicios conexos y el espacio necesario para el desarrollo humano, en especial destinado a los sectores de menores recursos. Planifica y ejecuta una política concertada con los municipios, comunas e instituciones que lo requieran, con el aporte solidario de los interesados.

Constitución de Formosa. Artículo 71. El Estado propiciará para las personas de la tercera edad una protección integral que

las revalorice como activos protagonistas de esta sociedad.

En caso de desamparo corresponde al Estado proveer dicha protección, ya sea en forma directa o por intermedio de institutos y fundaciones creados o por crearse, con estos fines: atención de carácter familiar; establecimientos especiales organizados con fines preventivos; hogares o centros de día; asistencia integral domiciliaria; acceso a la vivienda a través del crédito de ampliación, de adjudicación en propiedad y en comodato de por vida, asignando un porcentaje de las viviendas que se construyan con fondos nacionales, provinciales y municipales; promover su reinserción laboral con fines de laborterapia y aprovechamiento de su experiencia y capacitación, la cual será reglamentada por una ley para el justo goce de dicho derecho.-

Constitución de Salta. Artículo 35. DE LA ANCIANIDAD. Se reconoce a la ancianidad el derecho a una existencia digna, considerándola como una etapa fecunda de la vida, susceptible de una integración activa sin marginación, y es deber del Estado proteger, asistir y asegurar sus derechos. La Provincia procura a los habitantes de la tercera edad: La asistencia. La vivienda.

Constitución de la Provincia de Córdoba: VIVIENDA. Artículo 58. Todos los habitantes tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna, la que, junto a los servicios con ella conexos y la tierra necesaria para su asentamiento, tiene un valor social fundamental.

II. La experiencia de acceso a la vivienda por medio del sistema cooperativo

La actual legislación cooperativa data en nuestro país del año 1973, época en que se sanciona la Ley de Cooperativas N.º 20.337.

La mayoría de las cooperativas de vivienda se constituyeron por grupos de individuos que buscaban a través de estas instituciones sin fines de lucro, llegar a la vivienda propia.-

Generalmente el sistema consistía en que los cooperativistas adquirían una fracción de tierra para erigir las mismas, y una vez que lograban este cometido, quedaban a la espera del instrumento financiero que les permitiera construir sus casas.-

Pocos fueron los créditos que llegaron y cuando lo hicieron, hubo que enfrentar la realidad de que algunos (la mayoría) de los asociados, no calificaban para que la entidad bancaria les otorgara el crédito.

Así se vieron truncados cientos de proyectos. Los cooperativistas quedaron con el pedazo de tierra y al carecer de incentivo se vieron envueltos en deudas impositivas de la propiedad adquirida, u otros incidentes por los cuales terminaron, en el mejor de los casos, vendiendo el inmueble o perdiéndolo por remate.

Otros de los problemas que tuvo que afrontar el cooperativismo fue que estas entidades se vieron en muchos casos diri-

gidas o mal dirigidas por inescrupulosos, que con maniobras estafatorias, lograron que la herramienta quedara absolutamente desprestigiada.

De esta forma, la vivienda social quedó reducida a la actividad del Estado y al mercado inmobiliario constructivo.

III. Financiamiento o autofinanciamiento

Dijimos anteriormente que las puertas del financiamiento se cerraban para aquellos que no tuvieran los ingresos suficientes para calificar en un banco o financiera.-

Por otro lado así como las cooperativas tuvieron su descrédito en la época de los años 80, los bancos quedaron mal parados desde la crisis económica y política del año 2001.

No obstante la ausencia del Estado Nacional, Provincial y Municipal en materia de acceso a la tierra y a la vivienda social hizo que los individuos que no veían atendidos sus derechos ni calificaban para el mercado siguieran buscando acceder al techo propio.

Como propuesta de menor riesgo, aunque obviamente más lenta para el avance del objetivo, aparece el autofinanciamiento puro, y en caso que pudiera ser aceptado combinarlo con alguna ayuda estatal.

La herramienta cooperativa puede ser muy efectiva o extremadamente incierta sino se cuenta con una administración estricta en los ingresos y en las obras. Ello por cuanto el asociado no tiene ajenidad respecto al resultado final de la construcción de su vivienda. En concreto, cualquier imprevisto, mala praxis, etc. debe ser soportado por todos por igual.-

Evidentemente que, para llevar adelante un sistema con autofinanciamiento, debe lograrse una insospechada conducta dirigencial, transparencia en la gestión y rigidez de conductas que abaraten el producto: la vivienda.

IV. Sistema autofinanciado: Cooperativa de Vivienda Horizonte Ltda.

En 1982 se constituye en la ciudad de Córdoba, la Cooperativa de Vivienda, Consumo y Crédito Horizonte Ltda.

La cooperativa opera con un sistema administrativo-financiero y constructivo autofinanciado. Luego de sortear las dificultades propias de los primeros años, la entidad se perfila en constituirse en una sólida propuesta de acceso a la vivienda con su tierra y servicios conexos.

Debe pensarse que la actividad de la cooperativa se desarrolla a partir de pequeños aportes que hacen en forma periódica sus asociados, quienes reciben de la entidad solamente una constancia escrita de su depósito. Aquí aparece la confiabilidad como un primer e indispensable elemento para que el sistema funcione.

De la suma de estos pequeños aportes la cooperativa, en primer lugar, adquiere la tierra donde se erigirá posteriormente un conjunto habitacional.

Adquirida la tierra y con un proyecto de factibilidad de loteo, la cooperativa comienza la construcción de viviendas en la cantidad que la recaudación de aportes que sus asociados efectúen mensualmente le permita. No se opera con endeudamiento (se da solo el paso que alcance el esfuerzo de los asociados). Cuando los ingresos son suficientes para construir una o más viviendas, se convoca a los asociados a presentarse a la adjudicación de la cantidad de viviendas que puedan construirse.

La adjudicación de la vivienda se realiza mediante un proceso de mérito, donde no solamente el dinero aportado tiene valor, sino que se considera la antigüedad, la puntualidad de aportes, etc.

En la actualidad, agosto de 2014, se adjudican unas setenta (70) viviendas mensuales.

La cooperativa ofrece distintas alternativas para elegir las unidades de viviendas, construyendo distintas tipologías de viviendas. Ejemplo Tipología D (vivienda básica); Tipología C (vivienda económica); Tipología B (vivienda estándar) y Tipología A (vivienda con mayor confort).

Para seguir con el ejemplo la vivienda más económica que se construye, que incluye el lote, la vivienda, servicios de agua potable, energía eléctrica, apertura de calles, vereda y arbolado, tiene un valor de \$301.000.- al mes de agosto de 2014 (29 metros cubiertos), es decir unos U\$S 36.500. oficial.

Así las viviendas que tienen un período constructivo de entre 9 a 12 meses son entregadas a los asociados que la adjudicaron mediante una tenencia precaria.-

El asociado, que toma un compromiso de pago concreto a partir de la adjudicación, debe aportar el equivalente a un 0,84% del valor de la vivienda elegida, mientras que al comienzo tiene un libre aporte (él maneja su ritmo de avance), accede a la vivienda familiar y debe aportar su compromiso hasta cancelar el 100% del valor de la vivienda.

Este valor de la vivienda sufre (o no) variaciones según se encarezcan los elementos que componen la construcción de la casa (lote, cemento, cal, hierro, mano de obra, etc.) conforme a una propia compulsa que mes a mes realiza la cooperativa.

Una vez que el grupo de asociados que habitan un conjunto habitacional han cancelado el valor de la vivienda, aportan unos 12 o 15 meses, para integrar el llamado Plan de Completamiento de Infraestructura (PCI) a los efectos de cumplir con la ordenanza vigente (Córdoba Capital) que exige para aprobar un loteo, cordón cuneta, asfalto, alumbrado público, parquización de espacios verdes, etc. (Ord 8060/85).

PARTICULARIDADES DEL PLAN DE VIVIENDA DE COOPERATIVA DE VIVIENDA HORIZONTE LTDA.

La cooperativa tiene aprobado un Fondo de Ayuda Solidario (FAS) constituido por aportes de ellos mismos, que cubre contingencias como fallecimiento del titular del plan, dejando bajo determinadas circunstancias indemne a la familia que mantiene su casa. Además cubre sepelio y ayuda económica.-

La falta de pago por dificultades del asociado (problemas personales, falta de trabajo, etc.) le permiten la posibilidad de no efectuar aportes hasta 5 veces el aporte ofrecido sin que se lo considere en mora.

Si las dificultades persisten el adjudicatario puede restituir la vivienda y volver a adjudicar cuando sus condiciones mejoren.

Los planes son siempre transferibles, es decir que el asociado no pierde lo aportado.

Los aportes además de hacerlos en dinero pueden ser con trabajo, con lotes, etc.

V. La falta de tierra disponible para la vivienda social. Falta de legislación urbanística

Caso municipio de Córdoba. Servicios: agua, energía eléctrica, gas. Convenios urbanísticos.

LEGISLACIÓN URBANÍSTICA EN CÓRDOBA CAPITAL: En la ciudad de Córdoba, se encuentra vigente desde el año 1985 la Ordenanza N.º 8060 y Ordenanza N.º 10330/00, que regulan el fraccionamiento de la tierra.-

Esta legislación solo contempla la posibilidad de constituir loteos para ofrecerlos en venta, para lo cual exige la ejecución de la totalidad de la infraestructura (asfalto, cordón cuneta, alumbrado público, etc.), que son en mayoría obra pública, o bien que se caucione su construcción para que el loteador pueda vender los lotes. La otra posibilidad que contempla la norma es la erradicación de villas de emergencias, requiriéndole a estas urbanizaciones menores exigencias que a los loteadores.

Sin embargo, falta una legislación clara que permita a las organizaciones sin fines de lucro (cooperativas, mutuales, sindicatos), y por qué no a particulares, llevar adelante loteos o loteos con plan de vivienda destinada al hábitat popular.

Es necesario que los funcionarios municipales del área de urbanismo y los legisladores de la ciudad (concejales) propugnen una modificación que permita la inclusión en la legislación urbana municipal la construcción de viviendas sociales y posteriormente completar la infraestructura sin mayores exigencias (cauciones).

Esto se afirma por cuanto quienes se acercan a una entidad para tener una vivienda mínima quieren justamente eso, tener la casa para dejar de vivir alquilando o hacinados y no solamente un lote, que no resuelve su problema habitacional.

LOS SERVICIOS CONEXOS A LA VIVIENDA: otros de los problemas que hoy afronta nuestra cooperativa y también cualquier otra organización destinada a la vivienda social es la falta de tierra disponible con servicios debido a la especulación, la falta de políticas de urbanismo y la falta de inversión en servicios de las empresas prestatarias, sean estas públicas o privadas.

Las manchas de tierra disponible en Córdoba están en manos de quienes adquieren la tierra para especular con su valor según vaya creciendo el sector donde se ubica.

Sabido es que para construir vivienda social el valor de la tierra debe ser bajo (accesible).

En otros casos la tierra disponible no cuenta con el patrón constructivo municipal o se encuentra en área carente de servicios.

Por otro lado, las empresas prestatarias de servicios de luz (EPEC), agua (Aguas Cordobesas) y gas (Ecogas) no hacen inversiones para dotar a la ciudad de los servicios que explotan y pretenden que los terceros realicen en su nombre obra pública.

La vivienda social, para ser tal, no puede absorber el enorme costo que significa hacer obra pública, que está a cargo de las prestatarias o del estado concedente según sea el caso.

Debe instarse al estado, para que obligue a las empresas a prestar estos servicios a costos 0 en caso de viviendas sociales.

CONVENIOS URBANÍSTICOS. BENEFICIO MUNICIPAL: para lograr la re zonificación de tierras, esto es, conseguir que de un patrón rural o industrial se convierta en urbanizable, en Córdoba, la Ordenanza 12077, permite esta posibilidad, pero en todos los casos exigiendo una contraprestación que se denomina "beneficio" para el municipio. Esta Ordenanza es el único instrumento que permite acceder a tierra aún no urbanizable (la que se supone es más barata) para luego convertirla en tal. Sin embargo tiene varias dificultades. La primera de ellas es que exige que primero se cancele el precio de la tierra, es decir que se adquiera el inmueble y luego esperar que el municipio cambie el patrón, circunstancia esta que torna sumamente riesgosa la operación de los interesados ya que pudiera ser que finalmente la autoridad de aplicación no valide dicho cambio.

La otra dificultad es que, por el cambio de patrón, los interesados deberán reconocer al municipio un beneficio, es decir dinero extra. Ello también atenta contra el acceso al uso del suelo en condiciones de bajo precio. En realidad, el beneficio solo podría serle requerido a quienes lucran con la transformación del uso del suelo de la tierra, pero no a aquellos que solo buscan acceder a tierra a bajo costo para muñirse de su vivienda social.

Carlos Moro

Presidente Cooperativa Horizonte Ltda.

Contacto: carlosmoro@ciudad.com.ar

4.CASOS SELECCIONADOS

NOMBRE DE LA EXPERIENCIA:

Habitar Argentina.

Iniciativa multisectorial por el derecho a la tierra, a la vivienda y al hábitat

Dato de contacto de la práctica (referente, correo electrónico, página web):

Elsa Marcela Rodríguez.

E-mail: elsamarcelarodriguez@yahoo.com.ar

Institución que la presenta

Encuentro de Entidades No Gubernamentales para el Desarrollo, Serviproh.

Tel./Correo electrónico institucional

4730404/serviproh@arnet.com.ar

Tipo de buena práctica

Acceso al suelo

Objetivos que persigue

- Crear una nueva normativa en favor de los derechos a la tierra, la vivienda y al hábitat, en base a los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la gestión democrática de los territorios, la prevalencia del interés general sobre el particular en el desarrollo territorial, y el rol activo del Estado en la planificación y regulación del mercado inmobiliario.

- Instalar en el Parlamento y en la opinión pública una agenda de discusión y de propuestas, que posibiliten la realización de los derechos habitacionales en la Argentina.

Beneficiarios/ destinatarios principales

Alcance nacional para las poblaciones con problemáticas y déficits habitacionales de todo el país.

Metodología que propone

Comprende tres líneas/ámbitos de acción:

- Los Plenarios de Habitar Argentina es el espacio de articulación de los diferentes actores desde donde se da tratamiento a una agenda de producción y gestión de la viabilidad política de los proyectos de ley, y se toman las decisiones que direccionan el accionar del espacio. Actualmente tiene una periodicidad de reuniones mensuales.

- El funcionamiento de cuatro mesas de trabajo, con la búsqueda de antecedentes, desarrollo de las de cada uno de los proyectos de ley, en puntos tales como fundamentaciones, objetivos, líneas programáticas, instrumentos, estructura etc., redacción y corrección de los anteproyectos.

- Divulgación y visibilidad pública comprende una multiplicidad de estrategias de formación y difusión, como la jornada de lanzamiento, de foros, seminarios, organización y participación en audiencias públicas, videoconferencias, estrategias de prensa y canales comunicacionales a través de redes sociales.

Resultados obtenidos a la fecha

Continuidad del funcionamiento de Habitar Argentina desde 2009 a la fecha, con una participación estable de unos 12 a 15 actores de identidad heterogénea (entre 25 a 45 miembros), en su mayoría redes de organizaciones de la sociedad civil, unidades académicas y asesores de legisladores nacionales.

Otra información pertinente

Otros resultados:

- Amplia difusión y mayor visibilidad pública de Habitar Argentina, variados medios de prensa (según el evento y la localidad), y en redes sociales de Habitar Argentina: blog, Facebook, y Google group. Con avances en la Campaña Nacional de la Función Social de la Propiedad, relacionado a la reforma del Código Civil.

- Cuatro proyectos de ley elaborados y en tratamiento parlamentario (años 20013 y 2011) 1) Regularización dominial con media sanción de la Cámara de Senadores y 2) Ordenamiento Territorial (el proyecto del Poder Ejecutivo tomó diversos instrumentos del de Habitar Argentina); 3) Sistema Integral de Políticas de Tierra, Vivienda y Hábitat y Fondo de la Producción Social del Hábitat y 4) Regulación de los desalojos.

- Institucionalización de la participación Habitar Argentina y de adhesión a las leyes por parte de la Universidad Nacional de Córdoba (Escuela de Trabajo Social), Universidad Católica de Córdoba, Universidad Nacional del Comahue (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales) y de la Red ULACAV (Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda).

NOMBRE DE LA EXPERIENCIA:**Programa de Regularización y Escrituración de Viviendas Sociales****Dato de contacto de la práctica (referente, correo electrónico, página web):**

Paulo Messori. Director de Escrituración de Viviendas Sociales
E-mail: paulo.messori@cba.gov.ar

Institución que la presenta

Ministerio de Desarrollo Social, Dirección de Escrituración de Viviendas Sociales

Tel./Correo electrónico institucional

0351 156662533/paulo.messori@cba.gov.ar

Tipo de buena práctica

Acceso al suelo

Objetivos que persigue

Regularizar dominialmente los loteos de característica social, de más de 10 años de antigüedad, donde se asientan familias con el fin de introducir mejoras urbanísticas en el mismo.

- Programar, planificar, coordinar y ejecutar todas aquellas acciones necesarias, con diferentes áreas de gobierno, y previas al otorgamiento de las escrituras traslativas de dominio, a la suscripción de estas y su posterior inscripción en el Registro General de la Provincia.
- Escriturar inmuebles ejecutados por el Ex I.P.V. (Instituto Provincial de la Vivienda) FO.NA.VI., los del Programa "Mi Casa Mi Vida" y emprendimientos, loteos, planes y/o programas entregados y/o adjudicados, originados desde el ámbito privado con más de diez (10) años de antigüedad en un marco de promoción social.

Beneficiarios/ destinatarios principales

Hablamos de población destinataria del programa:

- Sectores vulnerables (regularización dominial / escrituración)
- Sectores populares (escrituración)

Metodología que propone**Diagnóstico:**

- Relevamiento propio de asentamientos, consultas de referentes barriales, reuniones informativas in situ y en dependencias gubernamentales, trabajo de campo mediante relevamientos socios económicos de las familias involucradas, articulación y coordinación con ONG vinculadas a la problemáticas.

Procedimientos:

Entendido como la suma de todas las personas, información, requisitos y pasos que tiene que llevar una organización pública para materializar los resultados.

- Visión Sistémica: ver los trámites de forma integral y no cada unidad en su interior.
- Mesa de trabajo: intergubernamental de seguimiento.
- Interconsulta permanente: entre organismo y áreas intervinientes. Ejemplo: Catastro y Registro.
- Propiciar soluciones: articulando el trabajo de las áreas interviniente. Ejemplo: facilidades de pago para adjudicatarios/bene-

ficiarios. (Dirección de Escrituración, Catastro, Rentas y Fiscalía).

- Mayor celeridad: en procedimientos administrativos. Ejemplo: ganar productividad en etapa provincial de escrituración.
- Elaboración y modificación: de acuerdos con organismo profesionales. Ejemplo: Colegio de Escribanos.
- Articulación y consultas administrativas: con organismo y dependencias municipales.
- Reuniones barriales informativas: de sensibilización respecto a la escrituración.

Articulación y coordinación:

Con actores de la sociedad civil, ONG vinculadas a la problemática habitacional, participación de los vecinos como ciudadanos tomando conciencia del acceso al suelo y la apropiación del mismo.

Resultados:

Es una experiencia, una actividad, un procedimiento implementado por la administración pública que busca obtener resultados observables y tangibles, que impacten directamente en el ciudadano, y que sean replicables.

Resultados obtenidos a la fecha

12500 viviendas escrituradas. 4000 lotes sociales regularizados.

Otra información pertinente**Para qué escriturar:**

- Concluir el ciclo de regularización dominial que se inició con la posesión del inmueble.
- Generar valor agregado al inmueble; la escritura garantiza su origen y antecedentes.
- Legitimar el derecho de posesión, el titular puede disponer del bien, usarlo y gozarlo.
- Repeler cualquier acción de un tercero a usurpar o adueñarse de la vivienda.
- Facultad del titular de ofrecerla en garantía de un crédito común o hipotecario.
- Generar derechos futuros, ante el fallecimiento del titular los familiares pueden heredar.
- Crear sentido de pertenencia sobre el entorno del barrio al ser la casa un bien propio.
- Permite planificar a futuro.

Decreto 495/09. Programa de Regularización y Escrituración de Viviendas Sociales. Decreto 465/10: Plan de Facilidades de pagos para deudores inmobiliarios. Ley 9811: Régimen de Escrituración Social y Gratuito.

Es proporcionar Seguridad Jurídica a los poseedores, adjudicatarios y/o beneficiarios, familias vulnerables, de viviendas sociales para alcanzar la inclusión dentro de la sociedad gozando de derechos legitimados por la inclusión dentro de la sociedad gozando de derechos legitimados por la posesión del bien.

NOMBRE DE LA EXPERIENCIA:**Producción social del hábitat en el Valle de Paravachasca****Dato de contacto de la práctica (referente, correo electrónico, página web):**

Asociación 8 de Agosto. Tosetti, Andrea Fabiana y Moreno, Claudia Cecilia y Serviproh Rodríguez, Elsa Marcela y Martínez, Luis.

Institución que la presenta

Asociación 8 de Agosto y Serviproh

Tel./Correo electrónico institucional

03547-15501766/riojana79@gmail.com

0351- 154036249/elsamarcelarodriguez@yahoo.com.ar

Tipo de buena práctica

Acceso al suelo

Objetivos que persigue

Fortalecer el proceso organizativo y la primera etapa de la producción social del hábitat de la organización comunitaria 8 de Agosto, afianzando la gestión e incidencia en las políticas públicas habitacionales.

Proveer de las condiciones de urbanización básica y las legales para la aprobación del fraccionamiento del loteo social.

Beneficiarios/ destinatarios principales

120 familias de barrios dispersos de Alta Gracia con precariedad y emergencia habitacional: con dos situaciones de vivienda parejas o iguales en importancia, que son las que predominan: por un lado, los que viven con parientes o de prestado con un 43,39% de los hogares, y por el otro, los que alquilan casas o departamentos con un 43,39% de las familias.

Metodología que propone

La acción colectiva y solidaria de sujetos y familias, con una perspectiva de la educación popular, con asambleas comunitarias con trabajos grupales, talleres y ciclos de formación, comisiones de trabajo el control de la gestión social del proceso y de los proyectos (combinación de un conjunto de iniciativas) y la toma decisiones de las principales orientaciones se dan en las asambleas comunitarias.

La potenciación de las capacidades y saberes de la organización comunitaria, revalorizando lo que cada uno sabe y posibilitando la apropiación de nuevos aprendizajes y modos de trabajo colectivo, en diversas estrategias organizativas, de movilización comunitaria y de ayuda mutua.

La articulación con otros actores en lo local (Mesa de Gestión Local de Alta Gracia, marchas y acciones de visibilidad pública) y la integración a espacios movimientistas, como el Colectivo de Organizaciones Sociales y el Colectivo de Jóvenes.

La incidencia en políticas públicas con la proposición, interlocución y creación de regulaciones —nuevas normativas—, espacios de gestión, mecanismos e instrumentos de políticas públicas.

Resultados obtenidos a la fecha

Una organización comunitaria con conocimientos y prácticas de funcionamiento interno democrático, conformada legalmente y con aprendizajes de acción colectiva preliminares.

Otra información pertinente

Otros resultados

- La transferencia de una parcela de tierras del Estado Nacional, Ferrocarriles Gral. Mitre, del predio con una superficie de ciento diecisiete hectáreas nueve mil ochocientos once metros, ubicada en la ciudad de Alta Gracia el 30% es urbanizable en la zona conocida como "Cerritos del Alto" colindante con Barrio Liniers ante la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social "Padre Mugica", con una propuesta de desarrollo urbano y de loteo social producida participativamente y gestionada.. Hechos posesorios consolidados: cercado, cartelería, ocupación con la construcción de la 1º etapa del obrador/sede y con el expediente de urbanización y los servicios de agua y luz a nombre de la OC 8 de Agosto, completando el otro de los componentes de la posesión que es el animus de dueño, actuación y reconocimiento público.

- Una innovación en la producción del suelo urbano, captando tierra ociosa o en vacancia y con la legitimidad de los actores estatales —el titular dominial del Estado Nacional y el Municipio— produciendo socialmente un loteo para familias organizadas.

- Un instrumento para viabilizar/autorizar por parte de la CNT la urbanización a los Poderes Ejecutivos y entes prestadores, a partir de la propuesta y la nota utilizada para la 8 de Agosto, la CNT la ha tomado como antecedente y la aplica de modo similar para las diversas experiencias.

- Dos nuevas legislaciones con la sanción el 5/08 de las Ordenanzas N° 9554 de "Políticas Habitacionales Integrales – Gestión y procesos de producción social del hábitat" y el 12/08 N° 9563 "Aval y contraprestación del Municipio en la gestión de la transferencia de un predio de tierras nacionales para la producción de un loteo de interés social". Estas nuevas normativas son un hecho histórico, al cambiar el sentido clientelar y partidario de las políticas públicas en Alta Gracia, y como forma creciente de reconocimiento a los actores de la sociedad civil, en un modo diferente de hacer política. Son el marco normativo para un giro sustancial en las políticas habitacionales locales y de los hechos posesorios de la 8 de Agosto.

- El posicionamiento como sujetos de derechos, asumiendo conductas y actitudes democráticas y de alta tolerancia, frente a las discriminaciones de Bº Liniers, con capacidad de denuncia pero develando los intereses de manejo/ cooptación de las tierras, y de alta visibilidad pública en el conflicto.

- El desempeño creciente como un actor político local creíble y reconocido como interlocutor con capacidades para:

- La lectura política de los escenarios, de los intereses de los otros actores, diferenciando posiciones, definen, implementan y revisan las estrategias de relacionamiento y negociación, con muy buen aprovechamiento de capitales y trayectorias personales.
- Desarrollar y defender propuestas ordenanzas, convenio, notas de autorizaciones de la CNT.
- Articular con otros para tener mayor fuerza social.
- Valorar la autonomía como valor y como práctica, con desacierto en los actores centrales de la dinámica local.

NOMBRE DE LA EXPERIENCIA:

Intervención y gestión en hábitat social con visión integradora

Dato de contacto de la práctica (referente, correo electrónico, página web):

Subsecretaría de Promoción Social Municipalidad de Vera.
A.S. Hebe Capdevila.
hebfac@yahoo.com.ar

Institución que la presenta

Municipalidad de Vera

Tel./Correo electrónico institucional

sec_gobierno@municipalidaddevera.com

Tipo de buena práctica

Acceso al suelo

Objetivos que persigue

Priorizar política urbana distrital de acceso al hábitat social.

Implementar planes, programas y proyectos tendientes a generar una resolución progresiva de necesidades sentidas e identificadas de la población.

Beneficiarios/destinatarios principales

Beneficiaria con prioridad es la población integrada por grupos sociales más vulnerables; con alternativas para grupos sociales pertenecientes a la clase media baja.

Metodología que propone

Aplicar estrategias de abordaje multisectorial de la problemática, teniendo en cuenta no solo los aspectos físicos del hábitat, sino otras dimensiones que posibilite una intervención interdisciplinaria.

Resultados obtenidos a la fecha

Se garantizó el derecho de acceso al suelo contemplado en la Declaración Universal de los DDHH.

NOMBRE DE LA EXPERIENCIA:**Anteproyecto de urbanización de los barrios Playa Norte, Bajo Judiciales y General Paz.
La lucha por el derecho a la radicación desde los procesos de producción social del hábitat****Institución que la presenta**

Tramas, Derecho en Movimiento, MOI (Mov. de Ocupantes e Inquilinos), Manzanas Solidarias, CANOA, Centro de Salud "Setúbal" y vecinos de los tres barrios: Bajo Judiciales, Playa Norte y Gral. Paz.

Tel./correo electrónico institucional

asociaciontramas@gmail.com

Tipo de buena práctica

Acceso al suelo

Objetivos que persigue

El presente Anteproyecto de Urbanización es el resultado de un extendido trabajo territorial colaborativo entre los y las vecinas de los barrios Playa Norte, Bajo Judiciales y General Paz de la ciudad de Santa Fe y miembros de las siguientes instituciones: Centro de Salud Setúbal, Manzanas Solidarias, Canoa, Hábitat Popular, Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, y Tramas, Derecho en Movimiento.

El Anteproyecto ha sido concebido como una herramienta propositiva que complementa las múltiples instancias defensivas que han debido desplegarse forzosamente en los barrios mencionados para repeler los recurrentes intentos de expulsión en contra de sus habitantes. Pretende mostrar con información histórica, jurídica, hídrica y arquitectónica concreta por qué es perfectamente legítimo y posible consolidar la vivienda de quienes con su propio esfuerzo construyeron hace décadas estos barrios de nuestra ciudad, y presentar una propuesta detallada y específica respecto de cómo proceder al respecto.

En primer lugar, la propuesta reconoce como punto de partida la historia de la construcción de los tres barrios seguida de un relevamiento participativo sobre las condiciones de habitabilidad en el sector, obteniendo como conclusión principal que la situación de los vecinos y vecinas es heterogénea y, correlativamente, que solo un grupo minoritario tiene problemas estructurales (tales como anegamiento), y tanto en ese como en todos los demás casos, los problemas estructurales son (a) resultado de la falta de cumplimiento de los deberes estatales y (b) técnicamente solubles.

En segundo lugar, se reconstruyen los principales perjuicios de la inseguridad en la tenencia de la tierra a la que se ven sometidos desde hace décadas los y las vecinas del sector, así como los principales aspectos de las políticas expulsorias impulsadas desde el Estado a nivel local, desde que los terrenos fueron acaparando atractivo para el negocio inmobiliario hasta la presentación del proyecto de ordenanza por el parte del Ejecutivo Municipal bajo el Mensaje 66/12.

Luego, se reconstruye gráficamente el proceso de organización y resistencia llevado adelante por los y las vecinas del sector junto con las organizaciones e instituciones que los acompañan, detallando en particular las múltiples y variadas instancias en las que se ha intentado articular proactivamente con distintos sectores de la gestión estatal en busca de soluciones a problemas emergentes y de fondo.

Por último, se describe la metodología de trabajo para la elaboración del Anteproyecto y se presentan en detalle los ejes que integran la propuesta urbanística.

Beneficiarios/ destinatarios principales

Vecinos y vecinas que habitan los barrios del NE de la ciudad de Santa Fe: Playa Norte, Bajo Judiciales y General Paz.

Metodología que propone

El Anteproyecto fue elaborado en forma participativa, a través de encuentros que permitieron la identificación colectiva de las necesidades prioritarias de las familias, conformando así los ejes de la propuesta urbano-barrial, todo ello de acuerdo a las particularidades físicas, ambientales y sociales percibidas en cada uno de los barrios.

Modalidad de Trabajo:

- Asambleas barriales, talleres por sector en PN y Taller síntesis.
- Intercambio entre vecinos y equipos técnicos, registro en papelotes.
- Material reunido, sistematizado y presentado en planos y gráficos.
- Elaboración de una cartilla para la presentación de las propuestas al resto de los vecinos del sector NE. Trabajado en reuniones semanales en el Centro de Salud.

EJES DE LA PROPUESTA:**EJE 1. PRODUCCIÓN DE SUELO URBANO**

La producción del suelo urbano forma parte de un proceso colectivo que, en nuestras ciudades se constituye mayoritariamente a partir de necesidades individuales y colectivas de usar la tierra para vivir, configurando para los sectores populares el derecho a la radicación definitiva desde el respeto a la identidad, la permanencia y la apropiación familiar y barrial.

En todos los sectores de intervención de esta propuesta, la mayoría de las familias que lo habitan actualmente reúne las condiciones requeridas para regularizar el dominio de sus terrenos, acorde a las leyes vigentes de orden nacional y provincial de Regularización Dominial.

Propuestas de intervención:

1. RECICLAJE DE SUELO URBANO EN EL TEJIDO EXISTENTE

Comprende: a) Conformación de manzanas según los agrupamientos de viviendas ya existentes, y en continuidad con el amanzanamiento existente consolidado del sector noreste del tejido urbano de la ciudad. b) Mediciones y subdivisión de lotes con las medidas adecuadas para cada familia que ya habita en el sector. c) Definición y consolidación de un límite de crecimiento urbano en sectores del barrio no adecuado para construir viviendas. d) Relleno de terrenos y/o elevación de las viviendas en las zonas de cotas más bajas, garantizando niveles de desagües adecuados y para evitar anegamientos.

2. PRODUCCION DE NUEVO SUELO SOBRE TEJIDO EXISTENTE

Implica: a) Delimitación de manzanas siguiendo el desarrollo del tejido longitudinal, según el propio proceso de ocupación y de construcción de las viviendas existentes en dichos sectores. b) Conformación de un límite de urbanización paralelo al desarrollo longitudinal del tejido, asegurando el traslado de las mismas familias a nuevos lotes creados en el mismo barrio y evitar la ocupación en lugares inadecuados. c) Generación de doubles frentes de lotes permitiendo mejores condiciones de accesibilidad y aprovechamiento del suelo existente para la radicación de familias.

3. NUEVO SUELO EN TIERRAS PRIVADAS Y ESTATALES SIN USO ACTUAL

a) Creación de nuevos lotes y/o construcción de conjuntos de viviendas en terrenos de dominio privado y dominio público del Estado, identificados en el sector, sin uso actual. b) Priorizar el destino de los mismos para las familias del sector, particularmente aquellas que hoy comparten terrenos y/o viviendas con otros núcleos familiares, evitando así el hacinamiento y generando condiciones de accesibilidad a la tierra y la vivienda nueva de las familias del barrio u otras familias de la ciudad.

EJE 2. CONECTIVIDAD

La construcción y apropiación colectiva de la ciudad y, con ella, del espacio de lo público se hace extensiva a todos sus componentes. La calle se construye a partir de esta apropiación y se define por necesidades y usos comunes compartidos entre quienes la habitan, la recorren y la transitan.

Propuestas de intervención:

La calle, además de ser un espacio común, es el camino en virtud del cual son posibles mejores condiciones de habitabilidad y salubridad para las familias que habitan los barrios, incluyendo el acceso a servicios públicos fundamentales. Por ello, reconocemos distintas escalas y tipos de conectividad, entre la casa, el barrio y la ciudad: a. Calles vehiculares b. Calles peatonales. C. Calles de vinculación entre el barrio y el resto de la ciudad y d. Calles de vinculación interbarrial.

La intervención modificando, mejorando o construyendo

conectividad implica: apertura de nuevas calles de acceso vehicular y mejoramiento de las existentes, adecuación de peatonales de uso común existentes para mejorar el acceso a viviendas internas en las manzanas, creación de nuevas calles peatonales, iluminación, desagües pluviales y acceso a los servicios públicos. Adecuación y consolidación de la calle como límite de urbanización en las zonas de cotas más bajas inadecuadas para la construcción de viviendas y consolidación de los frentes de viviendas sobre caminos de acceso existentes.

EJE 3. ESPACIOS COMUNITARIOS

La vida colectiva en el barrio trasciende el uso y la vida en torno a la casa. El espacio para el trabajo, los juegos, la recreación y los paseos en familia también necesita de un desarrollo adecuado. Las familias, teniendo en cuenta las características del lugar, deben vincularse a las condiciones del medioambiente y apropiarse de la valorización del paisaje que el humedal ofrece, no solo al barrio sino también como paisaje característico de nuestra ciudad.

Asimismo, las actividades productivas y el reciclaje que, como modo de subsistencia familiar, se desarrollan en los barrios deben contar con lugares apropiados, que no afecten el derecho a la salud ni empeoren la calidad de vida de las personas ni del medioambiente.

–Niveles de intervención del espacio comunitario: a. Espacios comunes para el trabajo, para la producción y para el reciclaje. b. Espacios verdes barriales y urbanos: plazas, parques, paseos, y el humedal. c. Espacios de actividades colectivas: espacios culturales, educativos, de recreación, etc.

Resultados obtenidos a la fecha

Se presentó el anteproyecto, conjuntamente con un Proyecto de Ordenanza Municipal de iniciativa popular, ante el Concejo Deliberante de la Ciudad de Santa Fe. Actualmente, nos encontramos en una instancia de difusión masiva de la propuesta, la que cuenta con el apoyo de numerosas organizaciones sociales e instituciones locales. Recientemente, también hemos acercado esta propuesta a la Legislatura Provincial y montado una muestra en el hall de la misma, que sintetiza el proyecto urbano-barrial de los vecinos y las vecinas.

NOMBRE DE LA EXPERIENCIA:

Módulos y elementos constructivos con material reciclado

Dato de contacto de la práctica (referente, correo electrónico, página web):

Pablo Santoro

Institución que la presenta

Asociación civil Abuela Naturaleza

Tel./correo electrónico institucional

Abuelanaturaleza@gmail.com
Poll70@hotmail.com

Tipo de buena práctica

Acceso al suelo

Objetivos que persigue

Llevar adelante el proyecto llamado ALDEA URBANA. Proyecto de Autoconstrucción de viviendas social económicas.

Beneficiarios/ destinatarios principales

Asociados de la Cooperativa Nuevamente.

Metodología que propone

Autoconstrucción de elementos constructivos con carga de material reciclado plásticos triturado, bloques con tergopol recuperado, etc. Metodología y capacitación certificada por la FADU, UBA y el Centro Experimental de Producción (CEP). Facultad de Diseño y Urbanismo Universidad de Buenos Aires.

Resultados obtenidos a la fecha

Certificación obtenida por el CEP del proceso de línea producción y fabricación de elementos constructivos.

Otra información pertinente

Certificado de capacitación personal, Sr. Pablo Santoro, otorgado en la FADU, UBA. Arquitecto Carlos Levintog.

NOMBRE DE LA EXPERIENCIA:

Programa de financiamiento y asistencia técnica para el mejoramiento de la vivienda

Dato de contacto de la práctica (referente, correo electrónico, página web):

Vanesa Ullua

Institución que la presenta

Asociación de Vivienda Económica

Tel./correo electrónico institucional

comunicaciones@ave.org.ar
vanessa.ullua@gmail.com

Tipo de buena práctica

Estrategia de financiamiento

Objetivos que persigue

Ofrecer apoyo financiero y asesoramiento técnico a familias con dificultades de acceso a los financiamientos tradicionales y con algún tipo de déficit habitacional.

Generar oportunidades laborales a pequeños emprendedores de la construcción.

Beneficiarios/ destinatarios principales

Familias de la ciudad de Córdoba o Gran Córdoba con algún tipo de déficit habitacional y con dificultades de acceso a los créditos tradicionales. Generalmente los préstamos se destinan a inicio de vivienda, terminación de obras (techos, baños, instalaciones) y pequeñas ampliaciones.

Metodología que propone

El financiamiento se concreta a través de la entrega de órdenes de compra para materiales o del pago de mano de obra. Presentando garantías convencionales (con recibo de sueldo). Se ofrece a las familias asesoramiento técnico constructivo básico.

Los destinatarios pueden elegir los materiales y los prestadores de servicios de mano de obra.

Resultados obtenidos a la fecha

Actualmente hay 1989 créditos otorgados, cubriendo necesidades de más de 1000 familias. Financiado el 52 % en ampliaciones y mejoras de vivienda y 48 % de inicios de vivienda por etapas.

Otra información pertinente

Actualmente hay 193 créditos en cartera.

NOMBRE DE LA EXPERIENCIA:**Casa4****Dato de contacto de la práctica (referente, correo electrónico, página web):**

jmpiccato@gmail.com

Institución que la presenta

Estudio Urbano, Río Primero

Tel./Correo electrónico institucional

3574 15652406

Tipo de buena práctica

Estrategia de financiamiento

Objetivos que persigue

Facilitar a los habitantes de la localidad el acceso a la vivienda propia.

Beneficiarios/ destinatarios principales

Posibilita la participación de todos los vecinos de la ciudad con mínimos requisitos de inscripción, sin demostración de ingresos, sin garantes, ni disponibilidad del terreno al momento de adherirse.

Metodología que propone

Creación de un ente autárquico descentralizado del municipio, sin fines de lucro.

Administrado por un directorio integrado por el intendente municipal, concejales, secretarios del ejecutivo municipal y adherentes.

RECURSOS

Proviene de los adherentes al sistema que los aportan de distintas formas:

- a) Mediante el pago de una cuota mínima mensual indicada en metros cuadrados.
- b) Adelantos de cuotas

PREADJUDICACION

El adherente puede acceder a la vivienda mediante tres métodos:

- a) Sorteo directo
- b) Puntaje y sorteo
- c) Licitación

Resultados obtenidos a la fecha

Entrega de promedio de una casa por mes

Otra información pertinente**VENTAJAS DIRECTAS**

Permite obtener la vivienda con una cuota mínima mensual accesible similar a un alquiler, sin el pago de intereses y mediante la actualización de acuerdo al incremento del valor de la construcción. Además, a partir del adelanto de cuotas, permite obtener la vivienda en menor tiempo permitiendo el

pago y la cancelación total de la vivienda en un plazo menor de acuerdo a las posibilidades de aportes de cada adherente. Permite la realización de ampliaciones de acuerdo a las necesidades de cada adherente, además de la venta y transferencia del plan.

VENTAJAS INDIRECTAS

Promueve la creación de fuentes de trabajo.

Favorece el crecimiento de los comercios de la localidad.

Otorga beneficios urbanísticos a la localidad.

NOMBRE DE LA EXPERIENCIA:

1000 Oportunidades

Dato de contacto de la práctica (referente, correo electrónico, página web):

Lic. María Carolina Caceres y Lic. Virginia Testa

Institución que la presenta

Instituto Municipal de la Vivienda, Municipalidad de Río Cuarto

Tel./Correo electrónico institucional

0358-4671983

mcaceres@riocuarto.gov.ar/vtesta@riocuarto.gov.ar

Tipo de buena práctica

Estrategia de financiamiento

Objetivos que persigue

Gestionar la política de vivienda de manera integral y coordinada con actores públicos y privados, promoviendo el acceso al suelo urbanizado, la vivienda digna y la mejora en la calidad de vida de la población y garantizando el derecho a la ciudad y a la vivienda en un ambiente sano para el desarrollo humano.

Contribuir a garantizar el derecho a la vivienda digna a través de la implementación de un proyecto constructivo de viviendas evolutivas.

Beneficiarios/ destinatarios principales

Se trata de un diseño de vivienda aplicable a las diversas situaciones y necesidades de los adjudicatarios de Planes de vivienda Municipales.

En el caso de las viviendas sociales los destinatarios principales son los adjudicatarios de los lotes de la operatoria Mi Lugar Mi Sueño 2.

El Municipio pretende hacer la vivienda accesible a los hogares con menores ingresos, sin actuar en desmedro de su confort o de las pautas culturales de los destinatarios.

Metodología que propone

El programa de viviendas sociales tiene a su cargo la cobertura de 1000 viviendas destinadas a hogares pauperizados que tienen mayores obstáculos económicos y laborales (falta de ingresos certificables, incapacidad crediticia, bajos ingresos y fluctuantes) para el acceso a la vivienda. En una primera etapa se concentra la política habitacional en un solo frente de obra: el loteo Mi Lugar Mi Sueño 2 en barrio Alberdi y posteriormente se incluye a todos los potenciales beneficiarios que, dispuestos a pagar una cuota y siendo propietarios de un terreno en la ciudad, se inscriban en el programa.

La ordenanza del programa establece cuatro modalidades apoyadas en los aspectos favorecedores de este sector de población (autoconstrucción asistida, por gestión asociada, por administración municipal y mejoras y ampliación), siendo el

aporte de mano de obra por parte de los beneficiarios un recurso valioso para disminuir casi en un cuarenta por ciento el costo de las viviendas.

Opciones:

- Estructura y platea: Se le hace entrega al beneficiario de la platea de 38 metros cuadrados con la estructura metálica montada. Valor: \$24.600 (pesos veinticuatro mil seiscientos).
- Estructura, platea y autoconstrucción asistida: Se le hace entrega al beneficiario de la platea de 38 metros cuadrados con la estructura metálica montada y, posteriormente se le hace entrega de los materiales de construcción y se lo asiste con el equipo técnico presente en obra.
- Vivienda llave en mano: Construcción de vivienda a cargo de una cooperativa siguiendo la topología de vivienda de 38 metros cuadrados con estructura metálica montada.

Resultados obtenidos a la fecha

En proceso.

Otra información pertinente

Estas mil viviendas sociales integran el plan de dos mil viviendas propuesta desde el Municipio y que se caracteriza por tener como objetivo llegar a la mayoría de los vecinos de la ciudad con demanda habitacional, con una motivación de tipo inclusiva que propone diversidad de planes adaptados a los ingresos de cada grupo familiar. De esta manera se estaría brindando una solución a las clases más postergadas en las posibilidades de acceso a la tierra y la vivienda.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las conferencias, ponencias y experiencias que se presentan en esta publicación buscan poner en valor algunos puntos y ejes que resultan estratégicos en torno al estado de situación del acceso al suelo y al financiamiento, como elementos fundantes para alcanzar un hábitat digno en los contextos regionales y nacionales. A modo de conclusión se destacan algunos elementos centrales a tener en cuenta:

- La necesidad de iniciar procesos y poner en marcha estrategias de fortalecimiento institucional del Estado, específicamente del Estado en su nivel local; dado que más allá de los marcos nacionales y provinciales necesarios para alcanzar el derecho a la ciudad, el hábitat y el acceso al suelo son temáticas de incumbencia básicamente local.
- La importancia de rescatar el rol redistributivo del urbanismo, de allí la necesidad de conocer y dominar técnicamente instrumentos que permitan facilitar que dicho rol sea potenciado en nuestras ciudades. El rol redistributivo requiere ser recuperado no solo a nivel de gestión local del hábitat, sino también en los contextos académicos y formativos que todavía continúan reproduciendo un enfoque meramente vivendista y arquitectónico.
- El rol clave que contiene lo político y la política en la búsqueda de soluciones posibles frente a los desafíos vigentes en materia habitacional, de lo que se desprende la necesidad de avanzar en estrategias de incidencia a partir del conocimiento y la experiencia generada.
- Dentro de esta recuperación de la política, es importante destacar la necesaria reconceptualización que se requiere de la naturaleza y el alcance de los marcos normativos vigentes a diferentes niveles (nacional, provincial y local).
- Unido a ello, se rescatan variados instrumentos de actuación urbanística y financiera posibles (a partir de las buenas prácticas expuestas), donde los recursos fundamentales resultan ser los recursos humanos capacitados (recursos técnicos y sociales) y los capitales políticos puestos en juego.
- Es notable la importancia que revisten en estos procesos las plataformas de actores desarrolladas, donde Estado, agentes privados y sociales puedan construir alternativas a partir del trabajo colectivo.
- La importancia que para el impulso de estos procesos y reformas necesarias han tenido y tienen las luchas sociales. En este sentido resulta alentador el soporte técnico e institucional que algunos grupos académicos vienen brindando a estos procesos sociales, en clave de incidencia en la proposición de políticas habitacionales transformadoras.

AVE y CEVE vienen realizando cada uno o dos años eventos en la temática del hábitat social que se han transformado en espacios de referencia a nivel nacional, tanto por la convoca-

toria que institucionalmente se logra como por cierta facilidad geográfica de Córdoba, para el resto de las instituciones públicas y privadas del país. En tal sentido, la presente publicación **HÁBITAT, ACCESO AL SUELO Y FINANCIAMIENTO. Experiencias alternativas de producción socio-habitacional** busca continuar esa línea, aportando un conjunto de experiencias que reflejan el estado actual de las ideas y casos, resultado no menor en un tema de gran movilidad y avances como son las políticas públicas y el desarrollo local.

La diversidad y calidad de los expositores, cuyas presentaciones y textos se reúnen en el compilado que se está terminando de editar y que se adjunta como preliminar, serán también una contribución para aquellos que no asistieron personalmente, a través de su difusión garantizada por las instituciones convocantes.

Se espera, en próximas convocatorias a reuniones científicas como la presente, conseguir apoyo financiero para reiterar la importante repercusión que alcanzó este evento.

ORGANIZA:



APOYA:



AUSPICIA:

