

Programas de Inclusión Socio-Urbana: ¿Producto de última generación de la Nueva Agenda Urbana?

Fernando Murillo, Gabriel Artese y Andrés Mage
Programa de Investigación Interdiseño para el Desarrollo Urbano Sustentable.
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires
fmurillo@fadu.uba.ar

Resumen

El resultado de Hábitat III (2016) ha sido el planteamiento de una “Nueva Agenda Urbana” para dirimir los enormes desafíos que los países y ciudades, especialmente en el hemisferio sur, vienen enfrentando en forma creciente desde mediados del siglo XX en el campo de la producción del hábitat popular. Más allá de los múltiples cuestionamientos a dicha “nueva agenda”, muchos países han comenzado a abordar la cuestión desde programas que han virado de los esquemas tradicionales de mejoramiento habitacional hacia la así llamada “inclusión socio-urbana”. En la Argentina se ha formulado una Política Nacional de Urbanización (2018) seguida de la formulación de una ley nacional “Régimen de Integración Socio-Urbano y Regularización Dominial” que intenta responder al interrogante creado por el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) respecto al futuro de alrededor de 4.400 barrios populares donde residen 4 millones de habitantes. Al mismo tiempo, tanto la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como la Provincia de Buenos Aires han creado entidades especializadas receptoras de financiamiento internacional que se han lanzado a la formulación de proyectos de re-urbanización de villas y asentamientos emblemáticos en ambas jurisdicciones, materializando así la decisión de avanzar con postulados de la Nueva Agenda Urbana dotando de infraestructuras básicas junto a procesos expeditivos de regularización dominial de modo de transformar tales territorios en barrios “normales” de la ciudad.

Detrás de tales acciones y en consonancia con los fundamentos de la Nueva Agenda Urbana que reiteradamente reivindica el derecho a la ciudad surgen cuestiones de participación pública, gestión descentralizada y decisiones de proyecto urbano relacionadas con densidades que buscan la compacidad urbana, usos de suelos mixtos, tratamiento y prevención de riesgos ambientales y utilización de nuevas tecnologías de información y comunicación que invitan a pensar en impactos altamente positivos transformando de áreas claves de las ciudades.

Pero desde una mirada crítica de tales procesos surgen cuestionamientos en torno al modelo de atomización de decisiones y relación directa entre vecinos y las diferentes autoridades participantes, desapareciendo la figura de la “organización comunitaria” que en proyectos precedentes de mejoramiento de hábitat jugaban un rol central. También la brecha de tiempo entre la transformación física de tales barrios y la regularización dominial, en muchos casos beneficiando sectores inmobiliarios especulativos y no precisamente los más vulnerables, abre también interrogantes sobre los verdaderos resultados finales de tales programas. La ponencia aborda la cuestión comparando los postulados tradicionales de mejoramiento de hábitat con los rasgos reconocibles de los nuevos programas de inclusión urbana procurando identificar diferencias que sugieran alguna forma de innovación. A partir del reconocimiento de diferencias sustantivas se procura evaluar en qué medida puede preverse que tales supuestas innovaciones tienden a producir resultados positivos superadoras de experiencias previas que ameriten su reconocimiento como un producto de última generación en la larga cadena de políticas urbanas dirigidas hacia el pleno cumplimiento del derecho a la ciudad.

Palabras claves: Integración socio-urbana. Nueva Agenda Urbana.

Los paradigmas de renovación urbana y de inclusión socio-urbana

Comparando la evolución de Hábitat I, II y III se evidencian paradigmas de abordaje del problema central del hábitat popular que han ido mutando en el tiempo. Mientras que el derecho a la vivienda y al mayor confort urbano fue el disparador inicial de las agendas hábitat, en Vancouver en 1976, con un epicentro de discusión dominado por la pugna entre el movimiento moderno de urbanismo frente a un urbanismo más participativo promovido por figuras como Jane Jacobs, el paradigma de las organizaciones no gubernamentales como brazo más eficiente del estado domina la discusión de Hábitat II en Estambul (1996) centrando la cuestión en el modelo de gestión más adecuado para el “sur global”, puede apreciarse un nuevo desplazamiento en Hábitat III donde la discusión pasa a centrarse en cuestiones asociadas al cambio climático, los grandes desplazamientos poblacionales y la necesidad de la articulación pública privada en Hábitat III Quito (2016). Estos paradigmas

que surgen y reemplazan solo parcialmente a sus antecesores lleva a la construcción de nuevos modelos de intervención urbana productos de cada época para reflexionar sobre sus fundamentos filosóficos, conceptuales y técnicos-operativos de modo de identificar innovaciones que inviten a reconocer evoluciones entre cada periodo (Tabla 2).

Tabla 1. Evolución modelos urbanísticos

Características	Hábitat I	Hábitat II	Hábitat III
Objetivos	Eliminar el déficit habitacional	Asegurar vivienda adecuada para todos	Asegurar inclusión socio-urbana
Génesis de proyectos	Acuerdos políticos y empresarios para la renovación urbana con dialogo con vecinos	Barrios populares presionan para obtener mejoras ad-hoc por barrio. ONGs diseñan/implementan	Registros nacionales. Ley nacional de inclusión Coordinación pública-privada para intervenir
Instrumentos	Planes de renovación y extensión urbana	Mejoramiento y prevención de asentamientos	Registro nacional de hábitat. Ley nacional Programas inclusión
Estrategia de intervención	Estimular la oferta de viviendas de bajo costo	Demanda de hábitat con suelo regularizado y acceso al crédito	Facilitar la inclusión de vecinos a servicios urbanos y desarrollo.
Modalidad de participación	Ciudadanos inciden en planes gobierno (énfasis en lo local)	Comunicar planes y conseguir apoyos a través de ONGs	Social media. ciudadano-estado y grupos corporativos
Relocalización de población	Por proyecto con compensación.	Evitable a toda costa s	Evitable según menú de opciones
Financiamiento	Recursos nacionales	Incidencia créditos internacionales	Captación plusvalías. Fideicomisos.
Tenencia segura suelos ¹	Urbanización de lotes con servicios	Regularización de lotes existentes	Regularización y englobamiento lotes.
Acceso a servicios	Mínimo. Extensión en periferias urbanas	Según localización de asentamientos.	Clave de inclusión: Transporte y redes
Estructura institucional	Estados nacionales lideran	Unidades gestión descentralizadas	Coordinación multi-niveles énfasis local
Criterio de selección de beneficiarios	Según capacidad de ingresos de ciudadanos	Según residencia en asentamientos más importantes	Según antigüedad de residencia en asentamientos
Actores sociales	Lideran agencias del Estado	Lideran ONG con comunidades	Liderazgo compartido nacional y local
Riesgos socio-ambientales	Poco consideradas	Creciente conciencia incidencia de riesgos.	Riesgos. Cambio climático
Tipologías arquitectónicas	Centrada en la vivienda de densidad media	Centrada en mejoramiento hábitat	Mejoramiento y viviendas nuevas
Tipologías constructivas	Industrialización y auto-construcción	Materiales sustentables	Nuevos materiales y técnicas "inteligentes"

Los objetivos de intervención han variado a lo largo de los sesenta años cubiertos por las agendas hábitat. Desde eliminar el déficit habitacional, preocupación dominante en la segunda mitad del siglo XX, a asegurar vivienda digna o adecuada para todos (shelter for all) a más recientemente procurar la inclusión socio-urbana de toda la población puede advertirse ciertamente un continuo cambio de paradigma en cuanto a cómo atender las necesidades básicas de las poblaciones más vulnerables. Pensar solo en términos de vivienda física, desconectada de la compleja red de servicios y contactos entre grupos sociales que hacen a sus posibilidades de desarrollo, fue el principal hallazgo de Hábitat I. Entender que simplemente regularizando lotes y transfiriendo capitales iniciales a los más

¹ Tenencia segura de suelos es definido internacionalmente como (UN Hábitat, 2003) a) El grado de confianza que los residentes de barrios independientemente de su condición de formalidad o informalidad no será privados arbitrariamente de los derechos y su usufructo que le corresponda por su condición de residente.

pobres, tampoco resulta suficiente para minimizar el enorme flujo de población migrando a asentamientos informales. La interpretación más reciente del objetivo de Hábitat III hace foco en cambiar los sistemas de planificación territorial procurando la integración de los barrios populares en el sistema urbano.

Dichas mutaciones en los objetivos pueden entenderse a partir de la génesis de programas y proyectos. Mientras en los 70/80 los programas eran impulsados por el Estado procurando generar renovación y expansión urbana, en los 90 y 2000 la tercerización a ONGs de extracción filantrópica y empresarial llevó a la definición de mínimos habitacionales provistos a barrios según su capacidad de presión o visibilidad en la ciudad. Esta situación de “parches” o soluciones ad-hoc por barrio se buscó remediar en Hábitat III ya avanzado el siglo XXI surgiendo la iniciativa de racionalizar decisiones a partir de diagnósticos nacionales del estado de situación sobre la cuestión del hábitat informal, seguido en el mejor de los casos por leyes nacionales que tienden a tratar de orientar la intervención en tales barrios con una lógica de inclusión.

Los instrumentos desplegados en cada momento siguen esa misma lógica. Desde los planes de renovación y expansión urbana, a los programas de mejoramiento de hábitat para concluir en los programas de inclusión socio-territorial son consistentes con sus respectivos contextos. Las estrategias de intervención también variaron desde el estímulo a la oferta de viviendas asequibles, al estímulo a la demanda facilitando el acceso al crédito, a procurar la inclusión combinando acciones de mejoras a la oferta y a la demanda simultáneamente. El fundamento de tales decisiones se relaciona con cambios en la concepción misma de la participación. El concepto de participación que defendieran figuras como Jane Jacobs tenía que ver con el respeto a la opinión del vecino. En América Latina además de la participación pública se entendía el peso de la opinión de los residentes en asentamientos, destinatarios de las ofertas de vivienda económica. Ya en Hábitat II se reinterpreta la participación como un instrumento de consenso que las ONG podían disponer de acuerdo a sus necesidades de llevar adelante planes de mejoramiento barrial. Más recientemente se entiende la participación pública como un vehículo de cambio, pero escasamente articulado con decisiones comunitarias, sino que gracias a las nuevas tecnologías de comunicación plantea una relación entre ciudadanos y estados a través de redes sociales que, aunque promisoria en muchos aspectos, tiende a eclipsar toda forma de organización vecinal que permita incidir en sus decisiones colectivas de desarrollo.

No menos importantes son las diferencias en cuanto a la relocalización de población y el financiamiento en el que desde fondos nacionales condicionados por el aparato burocrático-administrativo de los créditos internacionales tienden a imponer agendas macro-económicas que no necesariamente responden a las prioridades de desarrollo local. La Nueva Agenda urbana abre la posibilidad de subordinar los mecanismos de financiamiento a un plan físico y social nacional que integran recursos públicos y privados que incluyan una lógica de sustentabilidad identificando preliminarmente fuentes de recuperación de los recursos invertidos, en lo posible por medios innovadores tales como la captación de plusvalías de los procesos de mejoramiento.

La cuestión de la tenencia de suelos también refleja un desplazamiento desde la subdivisión de lotes, a la regularización, hasta actualmente una combinación de modelos en los que se prioriza en cada contexto particular el medio más efectivo para la inclusión socio-urbana. En dicha estrategia pesa más el acceso a servicios públicos, especialmente las redes viales, el transporte público y la infraestructura básica para sostener emprendimientos socio-productivos diversos, más que la generación de mercados de lotes supuestamente capitales iniciales de los más pobres. Finalmente, la estructura institucional y los actores sociales mutaron también desde la percepción del estado actuando con una racionalidad aislada, a la

búsqueda de articular con los mercados privados, formales e informales, para finalmente intentar ordenar la producción de hábitat subsidiando aquellas piezas estratégicas de infraestructuras físicas y recursos socio-culturales que permitan la integración de barrios reconociendo sus idiosincrasias, funciones y roles dentro de las ciudades.

Argentina y el Régimen de Integración Socio-Urbana y Regularización Dominial

El caso de Argentina mutando de políticas tradicionales de hábitat propias del enfoque facilitador, construyendo enormes cantidades de viviendas nuevas y generando mejoramiento de viviendas a través de distintos programas, permite delinear lecciones aprendidas y cuestiones a considerar especialmente ante la reciente promulgación del régimen de Integración Socio-Urbano y de Regularización Dominial (Cámara de Diputados de la Nación, 2018). Un diagnóstico rápido de los programas realizados y sus resultados ponen en evidencia las virtudes y defectos de los paradigmas desde los cuales fueron concebidos. En primer lugar, las obras realizadas por el Estado “fuera del mercado” que incorpora complejos habitacionales realizados con Fondos Nacionales de la Vivienda (FONAVI) y posteriores planes federales, según Rodolfo (2011) alcanzaron “1.199.810 viviendas y soluciones habitacionales en el Período 1976-2008, demandando una Inversión total de \$25.974.447.0005 a valores constantes. La incidencia de estas cuantías en la Producción nacional alcanza al 10% del stock habitacional, a más del 25% de la producción en el período de actuación y supera el 30% del parque existente de viviendas no deficitarias”. Estas cifras reflejan el hecho que a pesar de las inversiones realizadas no se ha podido reducir el déficit habitacional, lo cual explica de alguna manera el crecimiento sostenido de la informalidad como principal medio de alojamiento de los sectores populares, aun en periodos de bonanza económica.

De acuerdo a los datos proporcionados por la Política Nacional Urbana (ONU Hábitat, 2018) el déficit habitacional total: 4,1 millones de hogares, de los cuales 2,7 millones corresponden a déficit cualitativo y 1,3 millones a déficit cuantitativo (Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública – ATLAS ID en base al Censo 2010, INDEC). 3 millones de hogares en situación de informalidad viviendo en áreas urbanas (Secretaría de Infraestructura Urbana, 2016). 71% de las zonas de marginalidad se localizan en los 32 principales aglomerados urbanos del país (Informe Nacional Hábitat III, 2016). Más de 4.300 barrios populares en todo el territorio nacional (Registro Nacional de Barrios Populares, 2018). Según datos correspondientes al segundo semestre de 2017, el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza fue del 17,9%; estos comprenden el 25,7% de las personas. Dentro de este conjunto se distingue un 3,5% de hogares indigentes que incluyen el 4,8% de las personas (INDEC, 2017). Según datos censales (2010), el 17% de la población reside en viviendas con tenencia irregular (Informe Nacional Hábitat III, 2016) En cuanto a las acciones emprendidas para el mejoramiento de vivienda, los programas del PROMEBBA (Programa de Mejoramiento de Barrios) típico en América Latina la modalidad de intervención, en línea con el enfoque facilitador, aportan un medio de abordaje del problema, pero por limitarse solo a terrenos fiscales con títulos saneados, inciden marginalmente en proporción a la demanda. Esta situación requiere de acciones complementarias, especialmente respuestas a los asentamientos emplazados en terrenos privados que requieren expropiación o terrenos fiscales cuyos terrenos no han sido expropiados ni saneados legalmente. Las operatorias de este tipo se caracterizan por largos y engorrosos procesos de regularización que se refleja en su baja calidad edilicia y rápida obsolescencia.

Ante este escenario, la búsqueda de responder más integralmente a la problemática de los barrios informales llevo a distintas organizaciones a veces junto al Estado y otras veces abiertamente confrontando con él, a tratar de determinar el número aproximado de familias

viviendo en condición de informalidad. Se esperaba que a partir de este dato y del trabajo de concientización con la población afectada y la sociedad en su conjunto se condujera naturalmente a la formulación de una ley nacional que sirviese de marco de referencia para llevar adelante procesos de integración, superando así el nivel de arbitrariedad e ineficiencia en el uso de recursos públicos reconocible en intervenciones previas. La formulación de dicha ley y la creación del Programa de Integración Socio-Urbana (PISU) radicado en el Ministerio de Desarrollo Social son consecuencia directa de la creación del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP Decreto 358/2017). Dicho registro surgió como una iniciativa de relevamiento y documentación permanente de barrios populares informales liderada por organizaciones no gubernamentales (CTEP, TECHO, CCC, Barrios de Pie) con la intencionalidad de ayudar a su integración socio-urbana.

A diferencias de censos de barrios que se realizaban previamente, este registro surgió con la idea de documentar lo que ocurre en los barrios informales a nivel nacional en ciudades de más de 10.000 habitantes, en el caso de Argentina, donde residen la mayoría de los habitantes sin seguridad de tenencia de suelo. El relevamiento puso en evidencia la existencia de 4.400 barrios que albergan 4 millones de personas, prácticamente el 10% de la población. Esta información fue clave para disparar una política de estado que alineada con los principios de la “Nueva Agenda Urbana” intenta brindar una respuesta integral al problema, entendiendo que la integración de tales barrios a la dinámica de crecimiento de las ciudades, especialmente metropolitanas, será la respuesta más efectiva a la necesidad de hábitat y desarrollo de sus residentes (Gobierno de la República Argentina, 2016). Como respuesta operativa a estos nuevos lineamientos para abordar la temática de los asentamientos informales, además del PISU, surgieron organismos similares en la Provincia de Buenos Aires (OPISU) y en la Ciudad de Buenos Aires con la creación del Proyecto de Transformación Urbana del AMBA que incluye componentes que comprometen acciones en la Villa 31, todos ellos sostenidos por recursos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Estos nuevos enfoques de abordar la cuestión de la informalidad procurando la radicación de la población y el desarrollo de operaciones inmobiliarias que estimulen la atracción de inversiones en dichos barrios, abren una ventana de oportunidad para nuevas formas de inclusión, para aquellos sectores capaces de aprovecharlos, pero también abren la posibilidad de mayor vulnerabilidad para aquellas poblaciones incapaces de sobrevivir a la vorágine de las inversiones especulativas inmobiliarias. Particularmente, el desmantelamiento de estructuras comunitarias barriales fruto de un estilo de participación atomizado y dominado por comunicaciones del Estado con representantes, reemplazando instancias tradicionales de reuniones barriales, dando lugar a la resolución de conflictos asociados a la tenencia de suelo y “control” efectivo de los barrios por parte de distintos grupos.

Repasando los lineamientos que caracterizan la evolución del pensamiento urbanístico en relación al cumplimiento progresivo de derechos pueden mencionarse algunos ejes claves de discusión entendiendo la génesis particular en la que surge este programa. En cuanto a los objetivos, cabe mencionar que definitivamente se abandonan los intentos de utilizar el programa como medio barato de generar hábitat, para adoptar un principio desarrollista de generar las “condiciones de progreso”, sobre todo priorizando cuestiones socio-productivas tales como la irrupción de nuevas tecnologías, más allá de las infraestructuras físicas que han dominado los programas de mejoramiento. En cuanto a los instrumentos, surge la declaración de utilidad pública y por lo tanto sujeto de expropiación de los predios ocupados por los barrios populares registrados en el RENABAP. Este instrumento lleva a considerar que el RENABAP establece una fotografía de los barrios en los que la ley obliga a intervenir, pero no define paralelamente mecanismos de prevención de nuevos asentamientos informales a través de políticas activas de custodia y protección de suelo público y privado.

A su vez, el hecho que la ley no prevea una fuente de financiamiento de acciones concretas constituye otro aspecto que ha sido fuertemente criticado desde distintos sectores ya que deja librado a la incertidumbre la política de estado fundamental para generar mejores condiciones de vida en los barrios.

En cuanto a la tenencia segura de suelos, distintas provincias y especialmente la Ciudad Autónoma de Buenos Aires vienen explorando distintos medios para hacer más eficiente y efectivo el procedimiento administrativo para llevar adelante los planes de mejoramiento de hábitat e inclusión socio-urbana. Desde “títulos intermedios” a “co-dominios” la búsqueda de soluciones a la cuestión central de la tenencia depende en buena medida de la óptica que prime, sea las soluciones en las que el Estado transfiere la propiedad semi-perfecta a los vecinos más allá de las implicancias reales de desarrollo, o prime por el contrario la óptica de los “beneficiarios” en las que solo resultan más atractivas aquellas formas de tenencia en las que no se condicionan la tenencia de suelo no desarrollo de actividades específicas “informales” sino que se respeta su deseo de formalizar progresivamente y en la medida de sus posibilidades el suelo que ocupan, desde lo individual y lo colectivo, pudiendo inclusive negociar y acordar asociaciones entre vecinos y con inversores privados para el desarrollo de proyectos productivos e inmobiliarios. Es decir, que un eje de innovación importante tiene que ver con mayor flexibilización en la gestión de suelo informal, abriendo mayores posibilidades de soluciones a medida de las necesidades de los residentes, fruto ciertamente de un nivel mayor de maduración de las modalidades de participación comunitaria, como fuera referido en párrafos anteriores.

Reflexiones finales: ¿La Nueva Agenda Urbana como camino hacia el derecho a la ciudad?

En la discusión presentada tanto en término de la supuesta evolución de los conceptos de abordaje del problema del Hábitat entre el primer y el tercer encuentro, así como el derrotero experimentado por la Argentina, incurriendo ahora en búsquedas que se relacionan más con la inclusión socio-urbana a través de mecanismos urbanísticos, dejando de lado u tradición de producción masiva de vivienda social financiada por el Estado, pueden reconocerse tres ejes fundamentales: ¿Quién, ¿qué y cómo? En primer lugar, el ¿Quién? y respondiendo a la pregunta central del artículo, cabe interpelar a la realidad respecto a si en verdad los postulados de Hábitat III están indicando un camino posible hacia la construcción del derecho a la ciudad, y si así fuese, cuáles son los fundamentos conceptuales y operativos de sus modelos urbanísticos. Esta pregunta está íntimamente relacionada con la visión dominante respecto a quien no solo es el responsable de resolver el desafío de proveer de hábitat a todos los ciudadanos y especialmente aquellos que no disponen de los recursos para dicho propósito, sino también quienes tienen la capacidad efectiva para lograr resultados promisorios. La propia historia de las Agendas Hábitat refleja una búsqueda oscilante entre planteos en los que se puso los esfuerzos en los Estados Nacionales como el medio absoluto de construcción y garante de derechos humanos, transferida luego a organizaciones no gubernamentales para adoptar en Hábitat III una actitud de mayor articulación entre los sectores públicos y privados para obtener mejores resultados. La discusión es compleja y varía de país en país, ya que en el sur global es escaso el incentivo para el sector privado en involucrarse en resolver la problemática del hábitat social, aun cuando la misma constituye el segmento de mercado de mayores dimensiones y por ende, de mayores oportunidades de negocios. Resumiendo, aunque es muy claro que quien debe encontrar las soluciones al problema del hábitat es el estado en sus distintos niveles, debe ser claro también que para lograrlo en forma sostenida necesita de la articulación con el sector privado quien también tiene una responsabilidad por ser parte de la sociedad en invertir e innovar en encontrar soluciones creativas.

En cuanto al segundo eje de discusión, el ¿Qué? la experiencia argentina como la de varios países latinoamericanos de mutar de las soluciones “llave en mano” por estrategias más relacionadas con la regulación de mercados inmobiliarios indica la necesidad de intervenir en forma integral tomando control de los factores estructurales que definen el costo de la urbanización y la producción de hábitat. Como pudo advertirse en la comparación realizada la respuesta de producción masiva de vivienda industrializada resulto insuficiente para paliar el déficit dado su limitación para controlar el precio del recurso esencial, suelo y esto deja claro que no es suficiente con producir vivienda social para lograr construir el derecho a la ciudad son que es necesario controlar también los mercados de suelo para que dicha construcción sea efectiva y alcance a todos. Es decir que los nuevos modelos de respuesta al desafío de producción de hábitat con un enfoque de derechos requieren concebir estrategias de inclusión socio-urbana entendiendo que las mismas habilitan a los pobladores a insertarse en la ciudad y sus enormes oportunidades de servicios y negocios para generar las condiciones necesarias para sostener sus propios procesos de desarrollo. En dicha inclusión es el Estado quien con toda su autoridad, recursos y capacidad debe normar para estimular la creación de ecosistemas favorables para que los más débiles puedan insertarse en las estructuras urbanas y a través de ellos gestionar sus propios procesos de desarrollo. Es bien conocida la dificultad de lograr este objetivo, sin embargo, abundan también los buenos ejemplos de escuelas que disponiendo de subsidios específicos logran insertar a sus alumnos en redes de conocimiento de excelencia, más allá de la procedencia de tales estudiantes e inserción de la escuela en barrios humildes. Debe enfatizarse que la búsqueda por la inclusión socio-urbana ha pasado en forma reciente a ser la redefinición del objetivo de intervención en temas de hábitat ya que se reconoce que el derecho a la ciudad solo puede materializarse efectivamente cuando las personas se auto-perciben y efectivamente disponen de medios para insertarse en servicios y oportunidades ofrecidas por las ciudades y no ocurre ello cuando, aunque dispongan de un techo se hallan en lugares remotos y/o aislados.

En cuanto al tercer interrogante, el ¿Cómo?, la tabla comparativa entre Agendas Hábitat lleva a pensar que la forma concreta para integrar personas requiere de un enfoque multidimensional. Por una parte, está claro que la mejor regulación de los mercados de suelos es la pieza fundamental para lograr la tan buscada inclusión socio-urbana. Pero tal regulación en el caso del hábitat informal tiende a requerir de reglas diferentes a las que se aplican a la formalidad para poder lograr algún tipo de éxito. Algunas experiencias de regularización progresiva de suelos en la Argentina han demostrado que aun con las mismas restricciones para registrar lotes en el mercado formal aplicado al mercado informal pero desarrollado en forma progresiva, es posible lograr resultados auspiciosos en término de integración. Distinto a los modelos dominantes de titulación con escritura perfecta, impulsados como la panacea del desarrollo a partir de la experiencia en Perú, donde se debate si en verdad los sectores populares escriturando accedieron a mayores posibilidades de créditos bancarios que redundo a su vez en mayor inversión pública y privada en mejoramiento y valorización de las propiedades, se impulsa un modelo basado en pasos progresivos de documentación de polígonos que engloban varias parcelas en nombre de comunidades que adquieren de esta manera seguridad en la tenencia de suelos que paulatinamente y según la evolución natural del barrio devienen con el tiempo en escrituras por lotes. Se evita de esta manera generar una suerte de competencia por adquirir las mayores superficies y calidad de terrenos, reproduciendo así una lógica especulativa que desestimula la asociación y cooperación entre vecinos, insumo fundamental para llevar adelante procesos de mejoramiento de barrios. Los municipios juegan un rol fundamental en facilitar los procesos de ajuste de suelo en barrios populares, disponiendo de oficinas especiales para tal fin, como ocurría en otras épocas. La estrategia de llevar adelante los procesos de ajuste en forma progresiva y no condicionado por el calendario de un programa

en particular es un componente fundamental de éxito, ya que los procesos sociales requieren tiempo para realizarse con éxito.

Una vez resuelto el fundamento legal para realizar el ajuste de suelos en barrios populares a partir de principios de desarrollo social, la actualización de código urbanísticos permite incluir a los polígonos de los barrios definiendo normativas que permitan ordenar su desarrollo a futuro, transformando así una situación de precariedad e imprevisibilidad absoluta en un área donde potencialmente se puede invertir en su desarrollo. Obviamente será el sector público quien tiene la obligación de invertir primero llevando las redes de servicios de modo de materializar la inclusión socio-territorial. Pero ciertamente no será el único: Los propios vecinos invertirán sus recursos al sentirse seguros en la tenencia de los terrenos que ocupan y también inversores privados interesados en desarrollar proyectos inmobiliarios podrán invertir en la medida que las normas urbanas y programas de producción de hábitat social lo habilite. La captación de plusvalías urbanas a partir de las inversiones públicas desplegadas en barrios populares completa el círculo virtuoso iniciado de inclusión socio-territorial, permitiendo realimentar los recursos para seguir sosteniendo programas de mejoramiento de hábitat y no depender de recursos especiales, generalmente nacionales y provinciales, que surgen de forma discontinua en la escena local y en su búsqueda de mejorar hábitat bien pueden alentar procesos especulativos inmobiliarios logrando los efectos contrarios a los buscados.

Por todo lo expuesto puede advertirse que en la evolución de las agendas hábitat el rol del municipio y de los vecinos de los barrios populares debidamente organizados juega un papel central para efectivamente superar los obstáculos fundamentales para el cumplimiento del derecho a la ciudad. Ignorar estos dos actores fundamentales y su capacidad de trabajo conjunto implica una debilidad fundamental para enfrentar los poderosos mecanismos que poseen los mercados de suelo e inmobiliario para imponer la agenda del monopolio y la especulación.

Bibliografía

- Boom, N. D., Fritz U. y Lawrence V. (2015) *“Public Housing Myths. Perception, Reality and Social Policy”*. Ithaca. United States of America. 2015.
- Cámara de Diputados de la Nación. (2017) Decreto 358/2017. Creación del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana. Buenos Aires. 2017
- Cámara de Diputados de la Nación. (2018) “Anteproyecto de Ley. Proyecto de Integración Socio-Urbana y Regularización Dominial”. Buenos Aires. 2018.
- Caria, A. S. (2008) *“Títulos sin desarrollo: Los Efectos de la Titulación de tierras en los Nuevos Barrios de Lima”*. Lima. Desco Programa Urbano, 2008
- Carrizosa, M.: Seis Países y Veinte Años, Una Lectura Transversal de la Política Urbana Latinoamericana. (2016) En *Habitat en Deuda. Veinte Años de Políticas Urbanas en América Latina*. Compilado por Michael Cohen, María Carrizosa y Margarita Gutman. Café de las Ciudades y The New School.
- Cockburn, J. C. (2004). *“La Formalización de la Propiedad en el Perú. Efectos Económicos, Sociales y Culturales”*. Ponencia al Cuarto Seminario Internacional Innovando los procesos de acceso al suelo urbano. México D.F. 6 y 7 de julio de 2004. UNAM – Coordinación de Humanidades- PUEC- Lincoln Institute. Disponible en: <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/biblioclichevsky1.pdf>
- De Soto, H. (1987) *“El Otro Sendero”*. Editorial Diana. Mexico,
- Fernandes, E. (2011) *Regularization of Informal Settlements in Latin America*. Lincoln Land Institute. Cambridge. USA.
- Fernandes, E (2016). La cuestión urbana en Brasil entre 1996 y 2016. Una evaluación política institucional. En *Habitat en Deuda. Veinte Años de Políticas Urbanas en*

América Latina. Compilado por Michael Cohen, María Carrizosa y Margarita Gutman.
Café de las Ciudades y The New School.

Gobierno de la República Argentina. Informe Nacional de la República Argentina
Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano
Sostenible (Hábitat III) (2016) "Evaluación del progreso y medidas orientadas a futuro".
Buenos Aires. 2016. Disponible en:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior_informe_nacional_republica_argentina_onu_0_0.pdf

Habitat III. (2016). Documento de "La Nueva Agenda Urbana". Disponible en
<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

UN Habitat, (2003). Handbook on Best Practices, Security of Tenure and Access to Land.
UN Habitat y UNESCAP, (2008). Quick Guide for Policy Makers Land: A crucial element in
housing the urban poor.

ISBN 978-987-4415-60-8

