

LA PERSPECTIVA DE DERECHOS EN LAS POLÍTICAS HABITACIONALES EN AMÉRICA LATINA*

Raúl Fernández Wagner**

** Ponencia presentada en el XIII Encuentro de la Red ULACAV y V Jornada Internacional de Vivienda Social, "El Derecho a la Ciudad y a la Vivienda. Propuestas y Desafíos en la Realidad Actual", Octubre 2007, Valparaíso, Chile.*

*** Profesor Asociado en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.*

1. Política social y política de vivienda. Breves notas históricas

La *pobreza urbana emerge como cuestión socialmente problematizada* a partir del proceso de urbanización acelerada de las principales ciudades europeas, que trajo consigo pestes y crisis sociales, resultado de las deplorables condiciones de vida de los trabajadores en las ciudades.

La maduración del capitalismo industrial (que asoció mecanización y venta libre del trabajo) atravesaría crisis económicas cíclicas, propias del patrón de industrialización liberal, las que se conjugarán con la organización obrera y la extendida lucha social de fines del Siglo XIX y principios del XX. Será determinante la funcionalidad estructural de la fuerza de trabajo en la reproducción del capital, lo que demandará progresivamente la intervención del Estado.

Las políticas sociales surgirán precisamente de dicha contradicción. Sus inicios estarán dados por las primeras regulaciones del trabajo en el contexto del liberalismo del Siglo XIX, ejercidas más como concesiones (a fin de contener la extendida protesta social) que como derechos, y muy lejos aún de constituir garantías asociadas a la condición de ciudadanía (Pisarello 2001): esto se dará recién con la consolidación de los primeros dispositivos de “seguridad social”, los seguros de salud pensión y vejez, de 1890.

Aquí se sientan las bases de lo que Robert Castel (1997) denomina “Estado Social”, y lo que para él constituye “*una mediación en el conflicto capital-trabajo*”. Recién con posterioridad a la crisis del '30, y los intentos totalitaristas de la Segunda Guerra, madurará el pacto entre capital y trabajo, en el marco del acuerdo fordista-keynesiano, el cual avanzará legislando constitucionalmente hacia un sistema de derechos asociados a la condición de ciudadanía. Por encima de una *política asistencial* del Estado (destinada a los “inválidos”, a quienes sólo pueden subvenir las condiciones básicas de existencia con ayuda), se desarrollará un sistema de *políticas sociales* en tres dimensiones: una *política del trabajo*, una *política de los servicios universales* y una *política de provisión pública de infraestructuras sociales*.

La primera se corresponderá con la extensión del trabajo asalariado en el capitalismo industrial, desarrollando tanto regulaciones sobre los contratos de trabajo, como garantías sobre las irregularidades del ciclo económico (desempleo) y los riesgos individuales de la vida laboral activa (accidentes, enfermedad, vejez y muerte).

La *política de servicios universales*, que ya tenía antecedentes importantes un siglo antes, a partir del Estado de Bienestar (en Europa) alcanzará el carácter de verdaderamente universal asocia-

da a una nueva definición de ciudadanía. Los *sistemas educativos* reforzarán así su carácter de socialización cultural e instrucción técnica al servicio del sistema productivo. Los *sistemas de salud pública* tendrán como función garantizar la higiene pública y la prevención de epidemias, mediante un mínimo accesible de prestaciones y cuidados sanitarios a los individuos.

La *política de provisión pública de infraestructura social* (vivienda, agua potable, saneamiento, transporte y seguridad) con antecedentes desde la segunda mitad del Siglo XIX, cuando el Estado enfrentara las recurrentes pestes y epidemias, desarrollaría a su vez en nombre del *higienismo*, las primeras intervenciones en gran escala en el ambiente construido. En el contexto fordista-keynesiano, una política sobre la dotación y acceso de la población a las condiciones físicas del hábitat, será un factor clave en la reproducción cultural y económica de los individuos, funcional al sistema productivo, tanto sea en términos de “*eficiencia de una fuerza de trabajo bien alojada*”, como de salvaguarda de las inversiones en soportes durables y suelo urbano.

Se reconoce a la *política social* -como la desarrollada en los países europeos en este momento- como un conjunto de intervenciones que la sociedad realiza sobre sí misma, mediante la intervención institucional del Estado, a fin de



asegurar el proceso de *integración social*, desmercantilizando (en mayor o menor grado) un conjunto de bienes y servicios considerados esenciales en el proceso de reproducción social y las condiciones de estabilidad de la acumulación capitalista. La clave de este proceso es el avance en el reconocimiento de *derechos de ciudadanía* y el *universalismo de las coberturas sociales*.

La *política de vivienda*, que se incluye en la dimensión de las políticas sociales de *provisión pública de infraestructura social*, tenía claros antecedentes en las políticas higienistas del Siglo XIX: primeramente como parte de acciones privadas ("políticas sin Estado" como afirma

Castel) tanto de las "*sociedades filantrópicas*" que construían "*viviendas higiénicas*", como de las fábricas que construían "*barrios obreros*" o "*villas industriales*" para alojar su propia fuerza de trabajo, lo que resultara muy extendido por su utilidad para la disuasión huelguista, y como floreciente negocio inmobiliario. En este tiempo el Estado intervendrá en las "*reformas urbanas*" de las grandes ciudades (como el paradigmático caso de Haussmann en París) con el fin de dotar de infraestructuras urbanas, como dotaciones higienistas, al tiempo que se desplazan los pobres del centro y se inaugura una nueva función: *la producción del espacio como medio de reproducción capitalista* (Harvey, 2003).

A principios del Siglo XIX, la construcción pública se volcará paulatinamente de los grandes equipamientos colectivos al consumo individual: dado que las infraestructuras por sí solas no garantizaban las condiciones higiénicas ni las acciones privadas eran cuantitativamente importantes, el Estado pasaría a ocuparse de la construcción

de viviendas. Así se desarrollará el sistema de la vivienda pública en Europa, que en los primeros años tratará de responder a las sucesivas crisis de alquileres urbanos (Budapest 1907, Viena 1911, Glasgow 1915)¹. Pero será en la República de Weimar -promediando la década del '20- donde realmente se desplegará un sistema de la vivienda pública. Las búsquedas técnicas y de mayor eficiencia de la "*inversión social*" se desarrollarán bajo el concepto del "*existenmínimun*"².

La "*vivienda social*" se constituirá de este modo en el "*dispositivo*" que permite dar respuestas de política pública a partir del *reconocimiento del derecho a la vivienda*. En las ciudades europeas de ese tiempo, donde entre el 60% y 70% de la población era inquilina, se construirán masivamente viviendas públicas, donde en el período entreguerras, un 15% a 20% de la población obrera pasará a habitar en propiedad.

Las reformas constitucionales garantizan derechos colectivos, en protección de diferentes grados de vulnerabilidad social sobre las condiciones del mercado. En el caso de los bienes y servicios del habitar, la desmercantilización -que es constitutiva del Estado de Bienestar keynesiano-, no obstante, facilita la expansión del sistema de la propiedad privada y las relaciones mercantiles. Por ello, *el derecho a la vivienda*, dada la forma que asume el proceso de asignación social del bien producido por el sistema de provisión habitacional (estatal centralizado) *constituye un derecho relativamente restringido*: se accede a un solo producto, la "*vivienda social*", no a un conjunto de los bienes y servicios habitacionales disponibles en el mercado. Por ello también se ha denominado como "*capital desvalorizado*" del Estado (Jaramillo, 1982) a los modos de circulación mercantil restringida, derivados de su asignación social.

2. Las políticas sociales y de vivienda en América Latina

En la concepción y alcances de las políticas sociales en América Latina (A.L.) existieron diferencias entre los países del Cono Sur (Uruguay,

¹ Contemporáneas a varias de las grandes huelgas de inquilinos de las ciudades latinoamericanas (Buenos Aires, Santiago, México).

² El "*existenmínimun*" (el espacio mínimo necesario para habitar) será correspondiente con las concepciones tayloristas del espacio -en boga en las ideas urbanísticas de dicho tiempo- y se conjugará con lo que se denominó el abordaje científico del problema de la vivienda, que será funcional a una política social aplicada al espacio.

Chile y Argentina) sumados a México y Costa Rica, y el resto. En los primeros -siguiendo la tipología propuesta por Gosta Esping-Andersen (1993)³- se desarrollaría un híbrido institucional que toma como eje el *modelo corporativista conservador* de protección social, con algunas incorporaciones del *modelo socialdemócrata*. El resto de los países -en un universo un tanto heterogéneo- exhibió un sistema de políticas sociales más débil, previo a los años '80. En un contexto donde predominaron gobiernos autoritarios, la política social oscilaba entre algunos rasgos del régimen conservador-corporativista, que esencialmente mantenían diferencias de status en las coberturas sociales y bajos niveles de desmercantilización, y otros rasgos del régimen liberal con escasísima institucionalización de los seguros y primacía de dispositivos asistenciales.

Las políticas habitacionales tuvieron en cambio un despliegue relativamente más homogéneo, en principio estrechamente vinculado a la obra pública, donde asumía un rol muy importante en el nivel de actividad económica y generación de empleo. Esta política se programaba con el presupuesto anual de la obra pública, y era concebida como "vivienda obrera", es decir como soporte a la situación de los trabajadores formales, e indirectamente a la naciente industria. En algunos países (como Argentina) las Constituciones incorporarán la vivienda "como derecho del trabajador"⁴.

Pero esta finalidad de la política pronto sufrirá tensiones importantes. El proceso de industrialización (sustitutiva) de los países más importantes de A.L., será concomitante con un acelerado proceso de urbanización, que rápidamente mostrará que gran parte de la nueva población contribuirá a la proliferación de los "asentamientos informales". Éstos acrecentarán el debate público, al ser considerados como una "malformación" o una forma "indeseada" de expansión urbana, lo que forzará a desarrollar políticas "correctivas", centradas en la erradicación de los asentamientos y su reemplazo por viviendas "modernas". Serán funcionales con la política del "bulldozing"⁵, totalmente vinculadas con las propuestas desarrolladas por el pensamiento urbano y arquitectónico de ese tiempo, que no contemplaba las pre-existencias o lo popular.



Urban sprawl USA

ner, 2004) como *políticas de primera generación*, políticas que si bien se dan en un marco de reconocimiento de derechos (fundamentalmente asociados al trabajo) es relativamente débil el ejercicio de esos derechos sobre el suelo urbano y el ambiente construido en general. Esta primera generación de políticas se desarrollará en A.L. en un marco de gobiernos autoritarios (democráticos o militares) que sobre la base de una planificación centralizada y disposición de mecanismos de control social (papel que en cierta medida la "vivienda social" cumplía) se asentarán en un complejo entramado de intereses: la "vivienda social" como dispositivo político (el clientelado) y como dispositivo económico (el lobby empresarial).

Una *segunda generación de políticas habitacionales* se desarrollará en A.L. hacia fines de los '70 (pos-cumbre de Vancouver): básicamente consistirán en "radicar" o urbanizar los asentamientos informales. Ellas, si bien no tenían un sentido explícito en términos de derechos, sino más bien un sentido práctico dados los fracasos de las erradicaciones, constituyen un avance,

³ Esping-Andersen define tres modelos: el socialdemócrata, el conservador y el liberal-residual. Las variables sobre las que establece las diferencias son los tipos de estratificación social que producen los niveles de desmercantilización que favorecen, y el tipo de articulación entre Estado-mercado-familias en la producción de bienestar social.

⁴ En Argentina durante el primer Gobierno de Perón (1946-1952) se introduce en la reforma constitucional de 1947 el artículo 14bis (que reconoce derechos en relación al trabajo) donde menciona a la "vivienda digna" como derecho del trabajador. Luego, si bien la Constitución se volvió a modificar, el Artículo 14 bis permaneció.

⁵ Bulldozing es el término comúnmente usado en inglés para referirse a "pasar la topadora" a los asentamientos.



ya que, aunque limitadamente, reconocen el derecho contraído por la historia del grupo social en el lugar (derecho a la ciudad y en algunos casos a la centralidad). Estas políticas, si bien formarán parte de las recomendaciones de las agencias internacionales⁶, tendrán un alcance moderado en algunos países de la región y no reemplazarán las de primera generación, sino que convivirán con ellas.

3. El imperio de la razón neoconservadora: el giro histórico en las políticas sociales y habitacionales

La supremacía neoconservadora en lo político en los países del Norte en los '80 vendrá asociada a una profunda transformación económica a escala mundial, que marcará el fin de una fase del capitalismo, centrada en el modo de producción fordista y el rol complementario del Estado (keynesiano) que garantiza la demanda (mediante salario indirecto) con una distribución social del

beneficio, estrechamente relacionada con la necesaria participación de la fuerza de trabajo en ese proceso. El pasaje a una nueva fase (genéricamente denominada *globalización*) estuvo marcado por la creciente supremacía de un nuevo modo de reproducción del capital, donde el trabajo (formal, asalariado) deja de ser determinante: en parte porque el foco económico se desplaza a los servicios y en parte por su remplazo tecnológico y/o demanda de nuevas especialidades.

Esto provocará la emergencia de más y más población "supernumeraria", sin función en las nuevas relaciones capitalistas, y una expansión del sistema financiero sin precedentes, al tiempo que se logra su hegemonía global (el capitalismo occidental asimila a los anteriores países socialistas soviéticos y a China e India) y se privatizan los principales recursos y activos económicos.

La política social, en este nuevo estado capitalista (que algunos autores denominan "*neoclásico*") genera una profunda ruptura con la del "*Estado social*". En materia de *política* del trabajo, se gestionará la flexibilización y precarización del empleo formal; respecto a los *seguros sociales* y las *instituciones universales*; en educación se descentralizará y privatizará; en salud se generarán cuasi-mercados estratificados por ingresos; con relación a las *infraestructuras sociales*, el Estado revisará sus competencias, alentando la privatización de las prestaciones y su mercantilización. Se debilitará la condición de derechohabiente de la población

respecto a estos bienes y servicios, a favor de una transacción meramente mercantil (el pasaje "de usuarios a clientes"). En Europa, en varios países se privatizará parte del stock de viviendas de propiedad pública (como el del "*Council Housing*" inglés) y se profundizará la expansión del mercado privado de hipotecas.

La crisis social de esta transformación será abordada con un descomunal despliegue asistencial. Se desarrollará un sinnúmero de "*programas focalizados*" (centrados en los déficits básicos), dispositivos de reinserción tutelada en el mercado de trabajo y, en muchos casos, dispositivos de neutralización de estallidos sociales.

En A.L., avanzados los '80, el agotamiento de la industrialización sustitutiva y el crecimiento de la deuda externa determinarán la ingerencia del FMI y los organismos multilaterales de crédito (OMC) en las economías, lo cual inaugura el período de *Ajuste Estructural*, bajo el paradigma neoliberal en auge en Europa y EEUU. Entre fines de los '80 y principios de los '90, se desmonta buena parte de los dispositivos de política social que se habían desarrollado en el marco del Estado Social (con el grado que éste hubiera alcanzado, sobre todo en el período "desarrollista") en los países de la región. Es crucial en este proceso el modo en que se ejecutan políticas siguiendo el decálogo del denominado "*Consenso de Washington*" por parte de los OMC. El monitoreo de las economías latinoamericanas por parte del FMI tuvo como complemento los préstamos BID y Banco Mundial (BM), que condicionaron las reformas del Estado y financiaron un despliegue de programas sociales focalizados.

En términos de *política del trabajo*, los organismos propiciaron la "*flexibilización*" laboral, con desregulación de los contratos, tendencia al aumento de horas de trabajo, reducción de costos salariales y precarización contractual. En los *servicios universales*, en salud y educación se alienta la revisión de las competencias del Estado, la introducción de la relación costo-beneficio en el manejo económico-institucional y la participación de privados en los nichos rentables. Con relación a la *provisión pública de infraestructura social*, se estimula el fin de la provisión de agua, saneamiento, electricidad y gas, con sentido universal o de servicio público, promoviendo privati-

⁶ El primer antecedente lo había constituido los financiamientos de los '60 en A. L., llevados a cabo por USAID (en el marco de la Alianza para el Progreso). Luego el BM pondrá los "Sites and Services" y el "Upgrading" que constituirán el germen del posterior auge de los programas de mejoramiento de barrios de mediados de los '90, financiados por el BID.

⁷ Ver Andrenacci L. & Repetto F., 2006.

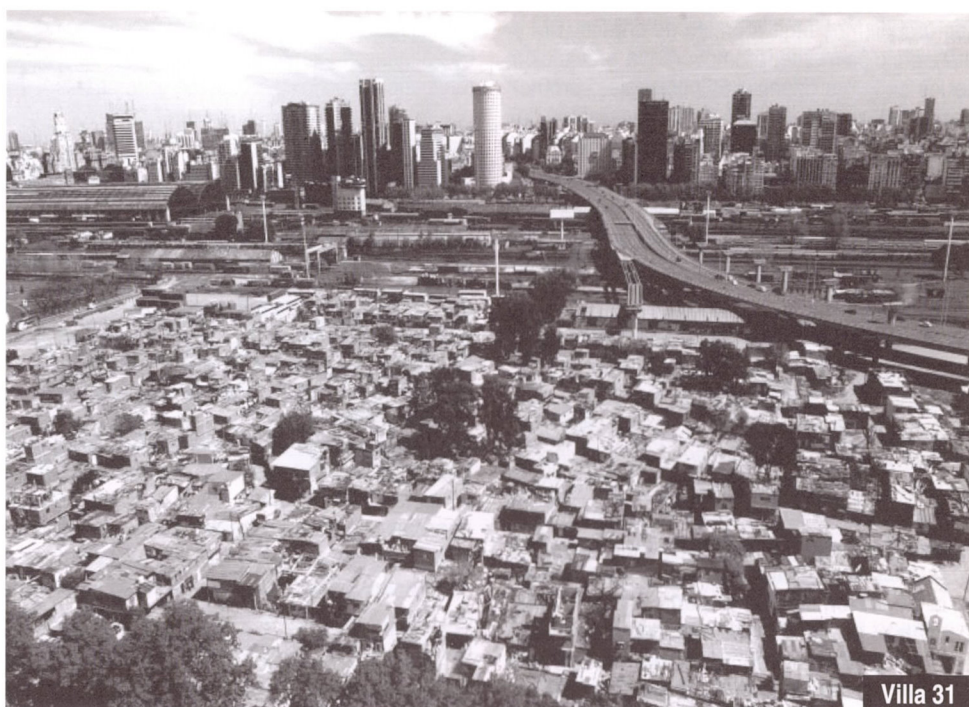
zaciones que, en los hechos, significarán la concentración a escala global de su manejo en unas pocas empresas⁸. Más adelante trataremos en profundidad el campo de la vivienda.

Las políticas de ajuste estructural, con su batería de deregulaciones y privatizaciones, asociadas a la crisis del trabajo en los '90, que derivaron en un aumento de la pobreza -y particularmente de la desigualdad- en la mayoría de los países fue "compensada" con el crecimiento en importancia de la *política asistencial*. Las políticas de *"combate a la pobreza"* dispararon un despliegue de programas sociales focalizados, los cuales se suponía que eran los que llegaban donde las reformas estructurales no lo hacían.

3.1. Las políticas sociales neoconservadoras

Tres palabras son la clave en materia de política social: *"desestatización"*, *"descentralización"* y *"focalización"*, las cuales provocan un cambio sustancial en materia de ciudadanía. La desestatización promueve una apertura a la remercantilización de bienes y servicios antes "protegidos" dando lugar a que la *integración social se produzca en tanto haya una integración al mercado*. Por otra parte estas reformas, al promover la *"desuniversalización"* de la política social, en términos de ciudadanía provocan una distribución de bienes y servicios selectiva, según *"clivajes geográficos, categoriales y sectoriales"* que profundizan la desigualdad. La focalización determina quienes son *"merecedores"* de asistencia social, la que llega sólo a grupos sociales que ya sea por los ámbitos de residencia, por tener un determinado padecimiento, o pertenencia a un ámbito particular, constituyen *"pobres susceptibles de intervención"*, quedando atrás la condición de ciudadanos derechohabientes.

Un claro ejemplo de esto es la política (de los '90) desarrollada en torno al trabajo. La introducción de la figura del *"workfare"*, es decir los subsidios de desempleo con obligación de contraprestación para la concesión del beneficio (que en el fondo postula que quien no puede subvenir sus necesidades no debería gozar de libertad) despoja al trabajador desempleado de su condición de trabajador, para convertirlo en "pobre", en sujeto de asistencia (Britos, 2003) Otro ejem-



Villa 31

plo son los subsidios (monetarios) -fundamentalmente a madres- con obligaciones respecto a controles de salud o asistencia escolar de los niños, lo que significa un condicionamiento ofensivo (en términos de género) al suponer que las mujeres pobres son irresponsables y elude la responsabilidad del Estado en asegurar que los dispositivos efectores de salud y educativos controlen la deserción.

En el campo de las reformas estructurales, el ejemplo previsional es ilustrativo. La "reforma" hacia una gestión privada (con fines de lucro) en los fondos de pensión y jubilación, al centrarse en el "sistema de capitalización individual" provoca la ruptura del compromiso intergeneracional del sistema de reparto. En términos de derechos, las políticas neoconservadoras han configurado un escenario donde se efectúa una transición de una política basada en un seguro (por garantías asociadas a la condición de ciudadanía, a derechos) hacia otra de asistencia, que naturaliza una condición social -"el pobre"-, contraria a la afirmación de derechos sociales.

3.2. Las políticas urbanas y habitacionales neoconservadoras

En el campo de las políticas urbanas se propiciarán privatizaciones de los servicios e infraestructura, alentando la competencia de las ciudades (basadas en su productividad) en un marco donde se propicia que *"las ciudades sean administradas como una empresa"*⁹. En políticas habitacionales, se impulsa el fin de los sistemas nacionales de provisión habitacional, centrados en el *financiamiento de la oferta* y su reemplazo por el llamado *financiamiento de la demanda*.

⁸ Por ejemplo, las tres grandes compañías francesas que se destacan a escala mundial en la privatización del agua, son los grupos Vivendi-Générale des Eaux, Suez-Lyonnaise des Eaux, y Saur-Bouygues, las cuales constituyen enormes conglomerados empresariales que se diversifican a partir de los servicios públicos, hasta tener intereses muy amplios: agua, construcción, suministro de materiales, comunicaciones, infraestructuras y relaciones financieras con grupos bancarios. Controlan servicios en condición monopólica, producen comercio intra-firma en gran escala y suelen avasallar a los organismos de control, por lo general débiles de nacimiento.

⁹ Ver BM (1999), Cities in Transition Urban and Local Government Strategy (www.worldbank.org)

Los organismos multilaterales de crédito (BM y BID), principalmente, promoverán la gravitación de los sectores financieros nacionales, promoviendo un *rol del Estado como "facilitador"* del mercado. La resolución al problema de la vivienda, fundamentalmente se dará mediante la expansión del mercado de hipotecas (cuyo estandarte en la región lo constituirá el sistema chileno) distando aún más de una política basada en derechos.

Como consecuencia de esto, se profundiza la consideración de la vivienda en función del mercado financiero. Proliferarán en los '90 los consultores con estudios sobre el "*sector vivienda*", centrados en el "*financiamiento de la vivienda*" (es decir en el producto vivienda como sujeto de hipoteca). Esto a su vez profundizará un tipo de *actuación pública "sectorial"*, es decir *centrada en la vivienda* y desatendiendo (no ingenuamente) la dimensión urbana, en particular la del suelo urbano. Los ejemplos pioneros de Chile y más reciente de México, son por demás elocuentes, en términos urbanísticos y sociales (v. Sugranyes y Rodríguez, 2006).

Pero, como se viene de un proceso de más de cuarenta años de proliferación de asentamientos informales en las ciudades latinoamericanas y se verifica que continúan incrementándose, se promoverá la actuación con programas directamente "*focalizados*" sobre ellos, es decir donde la pobreza es más visible. Los asentamientos -sobre todo los ubicados en áreas centrales- serán el objeto favorito de intervención de los "*programas de mejoramiento de barrios*" mayoritariamente financiados por el BID en A.L.

Como ocurría con las políticas sociales, el neoliberalismo transforma de modo importante las políticas habitacionales. Esto sin duda constituye una *tercera generación de políticas*: por una parte implica la decisiva influencia del capital financiero (global) y la "*facilitación*" constituye el dispositivo que pretende generar un espacio de *fertilidad del capital* en el marco del "Consenso de Washington"; por otra, el incremento de la pobreza -que

las políticas neoliberales reproducen- se va a compensar mediante la "*focalización*" de las intervenciones en los asentamientos informales, en pos de lograr su urbanización: el objetivo, claramente especificado en los documentos de política¹⁰, es fortalecer la *gobernabilidad urbana*, alejando el peligro de estallidos y/o disrupciones que la presencia de los pobres pudiera causar, sobre todo en las áreas centrales de las ciudades.

En términos de derechos, el propiciar -desde las agencias internacionales- la "*facilitación*" en el campo de las políticas habitacionales, tiene como correlato:

- a) Que el *Estado desestime toda intervención directa (que implique construcción o regulación) en el mercado del suelo, de la vivienda y de los servicios urbanos*. La base de esta línea argumental, es que el mercado es el mejor asignador de recursos (BM, 1993): por lo tanto la función del Estado será "crear entornos propicios (facilitar) para que el mercado habitacional trabaje".
- b) Que ello se logrará mediante la *supremacía de los derechos de propiedad* (privatización de la vivienda pública y regularización de la tenencia de la tierra) por sobre toda otra actuación pública.
- c) Que el suministro de infraestructuras siempre sea con recupero de costos, lo que implica *la supresión de derechos universales sobre los servicios básicos para la vida*, a partir de favorecer su "remercantilización".
- d) Que el Estado aborde la *flexibilización de las normas urbanas* y la "eliminación de la escasez artificial del suelo", implica establecer un marco normativo "*que dé oportunidades al sector privado de equiparar al Estado en la provisión habitacional*", lo que claramente *opera en detrimento del derecho a la ciudad*.

3.3. La "lucha contra" la pobreza

Este patrón básico de la política neoconservadora que describimos, se define a principios de los '90. Pero hacia fines de esa década ya se percibe un aumento dramático de la pobreza a causa de las políticas neoconservadoras. Entonces los organismos (el *establishment* financiero global) redoblan la apuesta: concentran la acción de la "*lucha con-*



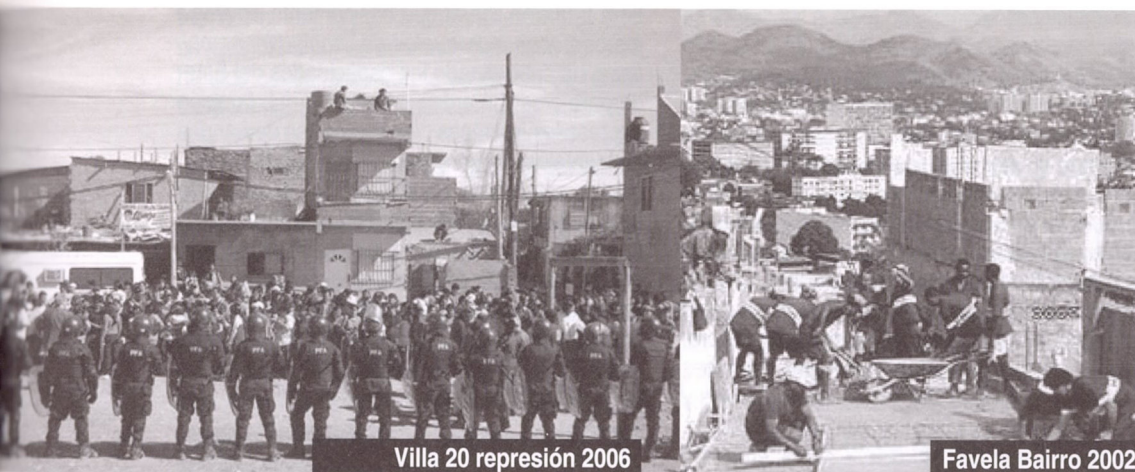
Cartel compra suelo-chico Santa Cruz

tra la pobreza" en los asentamientos cuya irregularidad, ilegalidad y/o informalidad en las formas de ocupación del suelo y de construcción del hábitat urbano, merece *políticas de regularización*.

Las políticas de regularización de lo irregular y/o informal tienen un nuevo impulso también derivado de las ideas de Hernando de Soto, quien sostiene que la entrega de títulos individuales de propiedad mejora las condiciones de los más pobres a partir de su integración económica al sistema formal y particularmente en el acceso al crédito, posibilitado por esos títulos como respaldo. Es decir la pobreza se "vence" mediante la expansión del sistema de la propiedad privada (absoluta e individual).

La gestión y reconocimiento jurídico de los barrios propone la integración plena de estas poblaciones al sistema de propiedad del suelo. En términos específicos -la preocupación central de De Soto- esta política permite "*volcar en el mercado una cantidad de capital que antes permanecía inactivo*", es decir capital que pasa a circular por la banca formal y es sacado del mundo de las relaciones informales. La figura del "derecho a la regularización" pasaría a estar asociada al de operar en el mercado formal. La experiencia ha demostrado que la entrega de títulos entre los más pobres, no necesariamente repercute en una mejora socioeconómica de esa población.

¹⁰ Ver BM (1993) "Vivienda: Facilitando que el mercado trabaje", documento de política, Washington.



Villa 20 represión 2006

Favela Bairro 2002

4. ¿Es posible reinstaurar una actuación habitacional basada en la protección de derechos?

Luego del desarme de los seguros universales y la restauración neoconservadora de las relaciones plenas de mercado de los principales bienes y servicios urbanos, tiene lugar un proceso mundial de crecimiento especulativo de los mercados inmobiliarios, que agrava enormemente los problemas de acceso a la ciudad y a la vivienda. En este nuevo escenario, los derechos a la ciudad, a la centralidad, a la vivienda, constituyen la bandera principal de lucha de los movimientos sociales urbanos en toda A.L. La nueva cuestión es entonces: ¿es posible reinstaurar un conjunto de políticas sociales, y en particular, urbanas y habitacionales, basadas en la protección de derechos?

El desafío es enorme, pues además ¿cómo se puede instalar nuevamente el debate por el derecho a la vivienda, cuando la población urbana por los sucesivos procesos y en particular por las características de las políticas sociales aún en curso, son despojadas de sus derechos? Algunos especialistas en políticas sociales, están planeando volver a considerar de nuevo su *universalismo*, pues se ha comprobado que las políticas universales constituyeron el momento de mayor integración social y redistribución de la riqueza en la historia. Sin duda, las condiciones para un restablecimiento de un sistema basado en el re-

conocimiento de derechos de ciudadanía enfrenta la gran dificultad que ya no se podría organizar un sistema de tal envergadura en torno al trabajo.

Un reciente estudio en dieciocho países de la región (Martínez Franzioni, 2006) permite constatar que los regímenes de bienestar latinoamericanos *"comparten un rasgo común: a la luz de mercados laborales ineficientes y de políticas públicas débiles o inexistentes, el ámbito doméstico y el trabajo femenino en particular, desempeña un papel central sin el cual no es posible dar cuenta de la asignación de los recursos que tiene lugar en la región"*. Y destaca que existen claros patrones diferenciadores: *"(...) hay países en los que el Estado tiene un papel y países en los que no; países que gravitan en torno a las familias y al trabajo no remunerado y países que no"*¹¹.

No obstante, algunos documentos recientes de técnicos del BID abogan por una reconsideración del papel del Estado en relación al desarrollo de una política social basada en la protección de derechos. Argumentan la importancia de realizar un aprendizaje de la historia, impulsar una rejerarquización del Estado, avanzar en una descentralización más cuidadosa y abandonar las políticas focalizadas (sobre todo por su carácter estigmatizante). Esta propuesta propugna una vuelta a un universalismo de nuevo tipo denominado *"universalismo básico"* (Andrenacci & Repetto, 2006).

Es interesante detenernos en los principios que allí se impulsan¹²:

a) La expansión de la cobertura de protección social debe tender a incorporar efectivamente a todos los ciudadanos a la garantía pública de un conjunto de servicios básicos socialmente definidos como relevantes.

b) La elevación de la calidad de los servicios sociales accesibles a todos los ciudadanos debe contribuir efectivamente a reducir los diferenciales de condiciones de vida entre sectores y territorios.

c) La política asistencial debe partir de una adecuada comprensión de las estructuras de riesgo que comporta la matriz macroeconómica de los países latinoamericanos y de la naturaleza de sus desigualdades, de modo que las estrategias de focalización y los diseños de programas contribuyan efectivamente a la elevación de las condiciones de vida y la incorporación de individuos y grupos más vulnerables en dinámicas virtuosas de inclusión económica, política y cultural.

d) La política social universalista no puede ser pensada sólo como sistema o estrategia de entrega de servicios sociales, sino como una matriz integrada que incluye la estructura fiscal que la financia, así como los sistemas de transferencia, correspondencia ciudadana y distribución efectiva del ingreso que comporta entre sectores.

e) Ella es inseparable de estrategias de política económica capaces de democratizar el acceso a oportunidades en el mercado de trabajo formal.

f) La estructura institucional de la política social (estatal-privado-tercer sector) tiene como objetivo principal la garantía de la cobertura, calidad y eficacia de los servicios, así como del carácter estratégico de la focalización, mediante una concepción ampliada de lo público, independientemente de las soluciones puntuales que cada realidad nacional o sectorial implique.

¹¹ Tres son los tipos que dicho estudio identifica, según el papel del Estado y el grado de familiarización del manejo de riesgos: estatal-proteccionista (como Costa Rica o Uruguay), estatal-productivista (como Argentina y Chile), y familiarista (como Ecuador o Nicaragua). En este último conglomerado hay diferencias de grado y algunos países (como Bolivia o Nicaragua) presentan mercados laborales y políticas públicas aún más débiles o inexistentes, dando paso a exigencias aún mayores hacia el ámbito doméstico.

¹² El resaltado es nuestro.

g) Las políticas sociales universalistas deben contribuir a la consolidación de imaginarios de igualdad y solidaridad ciudadana entre sectores y territorios. Sin esos imaginarios socialmente contruidos y democráticamente consensuados, cualquier política es socialmente inestable.

Estas consideraciones -que en gran medida se podrían compartir- son no obstante "tibias" a la hora de encarar la cuestión de la redistribución. Por ello hablan de "universalismo básico" en lugar de "universalismo" a secas, pues así pareciera un "universalismo" limitado, recortado o al menos condicionado. Por ejemplo, en el punto d), donde se menciona "distribución efectiva del ingreso" se lo hace como una cuestión de la política en sí (centrada en su financiamiento) pero no aboga sobre las cuestiones estructurales. Pareciera insuficiente para alterar las claves de la apabullante concentración de riqueza, que ha sido posible mediante un despliegue de mecanismos (particularmente financieros) que es necesario modificar si se quiere ir más allá de una política social apenas compensatoria o, como algunos otros autores sugieren (Davis¹³ o Neuwirth, por ejemplo) de un rol del Estado que primordialmente consiste en brindar "seguridad" (lo cual incluye la "peligrosidad de la pobreza").

En estas consideraciones de los funcionarios del BID, la territorialidad del proceso social está apenas esbozada. Una territorialidad que en gran medida constituye un elemento definitivo, tanto en las condiciones de la pobreza urbana como en las re-

presentaciones sociales, en torno a las cuales se organiza el proceso de lucha social. En tal sentido Oliver Mongin¹⁴ va mucho más allá cuando afirma que "La lucha por el espacio urbano reemplazó a la lucha de clases". Esta expresión señala que asistimos a una gran reconfiguración territorial, que altera las relaciones de propiedad sobre el espacio, a partir de la globalización. Por una parte existen diferentes transformaciones de las periferias, degradación de los centros urbanos, el auge de las torres y los barrios cerrados (o las *gated communities*) del *sprawl* urbano, mientras se acrecientan los asentamientos informales; las casas y edificios "tomados"; los alquileres de hoteles y cuartos clandestinos, y otros ejemplos evidentes, que demuestran que estos fenómenos encarnan estrategias de demarcación social y elecciones territoriales muy específicas y selectivas.

Esto interpela la función del Estado en relación a la política territorial: se hace cargo del proceso de lucha por la ciudad o acrecienta su rol represivo mediante la penalización de la pobreza. Es decir: es sólo un Estado que se presenta como garante de la seguridad o vuelve a ser -en una nueva forma- un Estado garante de los derechos. Ésta parece ser la cuestión cuyo debate es crucial en este tiempo.

5. La cuestión de la propiedad

Así como queda clara la "misericordia" de la política social basada en programas, en lugar de políticas sociales redistributivas basadas en derechos universales, en las políticas habitacionales (en los hechos "de vivienda") la demanda es por una política pública más integral, basada en derechos: el derecho a la ciudad. La clave es el manejo del suelo urbano (que incluye la regulación del par que construido) de la cual la política habitacional es complementaria. Pero para ello existe aún una gran batalla por librar, pues la concepción jurídica preponderante en A.L., que privilegia la noción del derecho de propiedad -que tiene origen en el Código Civil Francés de 1807- de tipo absoluto "desde el centro de la tierra hasta las estrellas, con el uso, el fruto y el abuso" como afirma Renard (2000), tiene un enorme impacto en las características del desarrollo urbano en nuestros países.

Esta tradición liberal que básicamente privilegia los derechos individuales de propiedad inmobiliaria, ha subordinado las capacidades del Estado para crear un orden urbanístico que también exprese los intereses colectivos y las demandas ambientales. Al concebirse la propiedad inmobiliaria como una mercancía cuyos alcances económicos son principalmente determinados por los intereses individuales del propietario, ello ha dado por resultado que cualquier valor social quede restringido y por lo tanto se limite la acción del poder público, lo que ha impedido tener un sistema más equilibrado e inclusivo, en términos territoriales.

Esta forma específica de propiedad: la *individual plena*, va en detrimento del reconocimiento de derechos reales sobre la propiedad inmobiliaria. Esta noción, donde además el derecho de construcción es accesorio del derecho de propiedad, no existe en el modelo anglosajón, donde coexisten un conjunto de derechos: derecho a utilizar el subsuelo, derecho al terreno, derecho a cultivar, derecho a construir. Este último es crucial, pues el precio de un terreno depende de su constructibilidad, la cual estará dada, en general por el contexto urbano y en particular por la planificación.

Para agravar aún más las cosas, en nuestros países el civilismo jurídico es complementario de una práctica de la planificación urbana tecnocrática que ha significado que el crecimiento urbano de nuestras ciudades se haya desarrollado en condiciones de "laissez faire" normativo, tanto para las inversiones inmobiliarias como para la urbanización informal. Y cuando hubo alguna intervención del Estado significativa, se dio en el marco de una planificación tecnocrática, por lo general muy alejada de las reales condiciones de acceso de la población al suelo urbano y la vivienda.

Por otra parte, la gestión de los derechos de propiedad se ha visto agravada por una práctica excesivamente burocrática, donde los contratos, los registros inmobiliarios y las reglas de acceso al crédito formal, son patrimonio de un círculo selecto de gestores (que comprende abogados, escribanos y funcionarios públicos) cuyo lenguaje encriptado y alto costo constituyen una barrera infranqueable para buena parte de la población, especialmente los más pobres, cuyos derechos se ven despojados en esta compleja

13 Mike Davis, el autor del trabajo "Planet of Slums" (2006) afirma que "Los suburbios de las ciudades del tercer mundo son el nuevo escenario geopolítico decisivo"

14 Ensayista francés en una reciente conferencia (septiembre de 2006, en Buenos Aires) sobre "La condición urbana".

15 Estas herramientas comprenden desde la figura jurídica del "usucapion colectiva" (que facilita la regularización de los asentamientos) hasta la figura del "suelo creado" (que sobre la base de la separación del derecho de propiedad del de construir, determina la incidencia de lo público en la renta posible) pasando por una serie de instrumentos de gestión sobre la vacancia, generación de nuevo suelo accesible a los más pobres, planificación participativa, etc.

trama. Por ello, la planificación tecnocrática, que se justificaba por su supuesto beneficio general, ha sido concurrente con la obtención de rentas extraordinarias de los especuladores inmobiliarios. En este contexto se ha consolidado -como una regla que no se discute- que *las ganancias provenientes del planeamiento urbano o la obra pública son derechos adquiridos de los propietarios*. Edesio Fernandes asegura que *“es a partir de la concurrencia de civilismo jurídico y tecnocracia que se explica la producción de ciudades más injustas, con espacios de segregación y reproducción de la ilegalidad urbana, a causa del incentivo a la retención especulativa del suelo urbano, la degradación ambiental, los daños al patrimonio cultural, y la producción de asentamientos informales, esencialmente precarios”*.

Por todo ello, la demanda social por el reconocimiento de la *función social de la propiedad* como punto de partida del desarrollo de una política efectiva de suelos, elaborada a partir de la separación del derecho de propiedad del de construir, es sin duda un imperativo. La realidad de nuestras ciudades demanda avanzar en instrumentos urbanísticos y dispositivos de recuperación de plusvalías, así como en una política impositiva sobre el suelo (impuesto predial) que asegure una más justa distribución de las cargas y beneficios del proceso de urbanización.

6. La lucha por la reforma urbana

Por todo esto, en varios países de la región actúan con un resonante reclamo, un conjunto de organizaciones internacionales: Habitat International Coalition (HIC), Centre of Housing Rights and Evictions (COHRE), International Alliance of Inhabitants, redes internacionales o regionales (URBE VIVA, ISU, entre otras muchas) y un sinnúmero de movimientos de base y organizaciones comunitarias, alzando su voz por el *derecho a la ciudad*, denunciando abusos y criminalización de los más pobres, despojos de tierras, desalojos urbanos, desplazamientos de los más pobres a las periferias, conflictos con las viviendas y tierras públicas, entre las principales luchas que enmarcan tanto el *derecho a la vivienda* como el *derecho a la centralidad*, o el *derecho al agua*, en los casos de las luchas por la misma como bien social.

La Reforma Urbana, siguiendo el ejemplo del Foro de la Reforma Urbana de Brasil, comienza a plantearse en otros países (como en Argentina) a fin de luchar por una restauración plena de derechos en torno al *derecho a la ciudad*, que comprenda desde la función social de la propiedad; la *separación del derecho a construir del derecho de propiedad*; la importancia de la *planificación participativa y democrática* de la ciudad, hasta el desarrollo específico de un conjunto de instrumentos que aseguren que los beneficios y las cargas del proceso de urbanización sean no sólo equitativamente distribuidas, sino un dispositivo reparador de la injusticia social.

Para ello, sobre dichos principios, se vuelve necesario desarrollar instrumentos -como existen en Colombia (ley 388 de 1997) o Brasil (Estatuto de la Ciudad de 2001)- que doten de herramientas, particularmente a los gobiernos locales¹⁵, para *una urbanización más justa y equilibrada* (preventiva de los conflictos y la informalidad), basada en una *gestión del suelo urbano con un sentido redistributivo de las rentas por éste generadas*.

En consecuencia, la pregunta que nos formulamos en el apartado 4 (si es posible reformular las políticas habitacionales en función de los derechos) no tiene otro camino en su respuesta que la afirmación de la importancia de una reconsideración urgente de los procesos territoriales, como consecuencia del nuevo escenario donde la lógica de esta fase del capitalismo atenta contra la vida misma. La “lucha por la ciudad” y los medios de respuesta (en el sentido y marco aquí sugerido en la Reforma Urbana) generan una enorme presión hacia una drástica modificación del sentido y lógica de las políticas habitacionales como se han venido dando hasta ahora que, aparte de la necesidad de abandonar una condición sectorial, deberán avanzar encuadradas en una reconsideración de los derechos.

Referencias

- Andrenacci L. & Repetto F. (2006), *“Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana”*, Documento BID-INDES, Washington
- Britos N. (2003), *“Astucias de la razón neoconservadora: del silencioso desplazamiento de los derechos a las obligaciones en el campo de la asistencia social”*, en Britos y otros, *“Teoría Crítica de la Ciudadanía. Notas para una política democrática”*, Letras de Córdoba, Córdoba
- Davis M. (2006), *“Planet of Slums”*, Verso, London
- De Soto H. (2000), *“El misterio del Capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo”*, El Comercio, Lima
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993), *“Los tres mundos del Estado del Bienestar”*, Edicions Alfons el Magnànim-IVEI, Trad. Begoña Arregui Luco, Valencia
- Fernandes E. (2003), *“Conferência de abertura no Seminário Internacional Legislação e Gestão Urbana”*. 1 e 2 de junho de 2003, Câmara dos Deputados, Brasília
- Fernández Wagner R. (2004), *“De la focalización a la intervención sistémica. Los límites de las políticas de reducción de la pobreza centradas en el hábitat en América Latina”*. Pobreza Urbana y Desarrollo, Año 10, N° 24, Buenos Aires.
- Jaramillo S. (1982), *“Las formas de producción del espacio construido en Bogotá”*, en Pradilla Cobos E. (Compilador) *“Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina”*. UAM – Xochimilco, México
- Harvey D. (2003), *“Paris, capital of modernity”*. Routledge, New York and London
- Martines Franzoni J. (2007), *“Regímenes de Bienestar en América Latina”*, Documento de trabajo N° 11, Fundación Carolina (www.fundacioncarolina.es)
- Neuwirth R. (2004), *“Shadow Cities: A Billion Squatters, A Urban New World”*, Routledge, New York
- Pisarello G. (2001), *“Del Estado social legislativo al Estado social constitucional. Por una protección compleja de los derechos sociales”*, Revista Isonomía N° 15, octubre 2001
- Renard V. (2000), *“Planificación urbana y mercados de suelo. Un padrón de intervenciones públicas”*, en: “Iracheta Cenecorta A. & Smolka M., *“Los pobres de la ciudad y la tierra”*. Lincoln Institute of Land Policy & El Colegio Mexiquense A. C., México
- Sepúlveda Ocampo, R. y Fernández Wagner R. (2006), *“Revisión crítica de las políticas nacionales de vivienda en América Latina”*, Editado por el Centro Cooperativo Sueco, San José de Costa Rica
- Sugranyes A. y Rodríguez A., *“El problema de los Con Techo”*, Santiago, 2006