

Las políticas habitacionales y su huella urbano territorial: lecturas comparadas de Santa Fe, Argentina y Cozumel, México

Autores: Arq. Paola Bagnera (UNL), Arq. Belén Pennisi (UNL), Dr. Oscar Frausto Martínez (UQRoo), MSc. Teresa Perdigón Castañeda (UQRoo).

Unidad Académica: FADU Universidad Nacional del Litoral (Argentina) – Universidad de Quintana Roo (Méjico)

E-mail: paolabagnera@gmail.com; pennisi_mariabelen@yahoo.com.ar; ofrausto@uqroo.mx; mtperdi@uqroo.mx

Abstract/ Resumen:

La cuestión habitacional planteada en términos de política de estado, ha generado una de las huellas más evidentes en los casos de estudio: Santa Fe (Argentina) y Cozumel (Méjico). El trabajo evidencia los resultados de la lectura comparada entre ambos escenarios a partir de reconocer continuidades y rupturas en esa compleja relación entre políticas públicas y huellas territoriales.

En el caso santafesino, los años 90 y la exacerbación del modelo neoliberal, producen importantes transformaciones en las políticas habitacionales diluyéndose la responsabilidad del Estado como garantista del derecho a la vivienda, característica de las fases precedentes, adoptando un rol de facilitador, es decir, promoviendo la oferta y no la demanda, con un claro perfil descentralizador. Sin embargo, la crisis del modelo en el nuevo siglo, dio lugar a un nuevo giro recentralizador de la política habitacional, a partir de la introducción de los programas del Plan Federal de construcción de viviendas.

En el caso cozumeleño, el abordaje de la vivienda resulta de la actuación estatal (Quintana Roo) en épocas relativamente recientes –hacia los años 80- advirtiéndose una primera etapa marcada por un sostenido crecimiento de la intervención pública en materia habitacional, fundamentalmente a partir del esquema de lotes con servicios. Sin embargo la segunda etapa –en los inicios del siglo XXI– es protagonizada por empresas desarrolladoras privadas, donde el Estado actúa como “facilitador” de las reglas de mercado, hecho que se exacerba en los últimos años, generando el impacto más importante en la estructura urbana de Cozumel.

Palabras clave: huellas territoriales, políticas públicas, vivienda social

Introducción:

El objetivo general del trabajo es de tipo exploratorio, indagando en la producción habitacional reciente en Santa Fe y Cozumel y orientado a evidenciar diferentes formas de producción del hábitat urbano tendiente a la resolución pública de la vivienda masiva. En este marco, se plantean como objetivos específicos:

- Identificar las principales características de las políticas habitacionales recientes en cada uno de los contextos.
- Evidenciar las huellas territoriales resultantes de las políticas habitacionales adoptadas.
- Evidenciar la persistencia de los planteos conceptuales en torno a la idea de “vivienda” en las diferentes políticas implementadas.
- Realizar una lectura comparada reconociendo similitudes y diferencias en las configuraciones urbanas resultantes de dichos procesos.

El trabajo se configura como un primer resultado que surge del intercambio entre dos equipos de trabajo universitarios en la temática, procedentes de disciplinas diversas (geografía, arquitectura y urbanismo) y de contextos diferenciados: la Universidad de Quintana Roo (Méjico) y la Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe).

Los rasgos conceptuales de partida, refieren en primer lugar a la consideración de la vivienda social como aquella generada mayoritariamente por el Estado en sus diversas administraciones -nacional, provincial y municipal- pero también promovida por el accionar de organizaciones de la sociedad civil -cooperativas, empresariales, sindicales, etc.- o incluso a través de acciones puntuales –individuales o colectivas- devenidas en “acción directa” por parte de los habitantes excluidos de los sistemas de acceso habitacional formal. En términos generales implica la “ausencia de lucro” en su gestión y la promoción de estándares habitacionales dignos para aquellos sectores sociales que ven desplazado su acceso a la vivienda ofrecido por el mercado.

En este sentido, básicamente la vivienda es la expresión más básica del derecho humano a satisfacer la inmediata necesidad de cobijo, pero como tal es responsabilidad de los estados la concreción de un acceso equitativo a la misma para todos los ciudadanos. “El derecho a la vivienda integra el derecho a un nivel de vida adecuado. Por ello, no se reduce únicamente a un techo y cuatro paredes, sino que abarca el derecho de cualquier persona a tener acceso a un hogar y a una comunidad seguros para vivir en paz, con dignidad y salud física y mental” (ONU Hábitat, 2010).

Por otra parte, el abordaje conceptual respecto de la idea de la sustentabilidad, nos plantea una consideración amplia, basada en una serie de dimensiones que abordan con mayor integralidad la cuestión, excediendo las iniciales concepciones ambientales. En este sentido y basándonos en el Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2006) consideramos la necesidad de abordar conceptualmente la noción de sustentabilidad a partir de cuatro subsistemas: social, ambiental, económico e institucional. En este sentido, vale destacar que para el caso “ambiental” se consideran específicamente cuestiones ecológico-ambientales propiamente dichas, sin que se incorporen desagregados referidos a aspectos urbano-territoriales. En este sentido, dicho pilar es abordado en el presente trabajo como una dimensión “ambiental-territorial-urbano arquitectónica”, incorporando las características cuantitativas y cualitativas de la configuración del hábitat, definido en la interacción de sus aspectos naturales (ambientales) y construidos (territoriales, urbanos, lo cual incluye la inadecuada resolución habitacional en sus aspectos materiales constructivos (arquitectónicos).

Metodología:

La aproximación metodológica, basada en el análisis comparado de estos casos de México y Argentina, refiere inicialmente al hecho de definir las áreas de estudio, a partir de considerar situaciones disímiles pero que adquieren cierto grado de proximidad tanto en sus manifestaciones territoriales cuanto en las huellas que las políticas de vivienda manifiestan –por acción u omisión- en ambos contextos.

Santa Fe, la capital de la provincia argentina homónima, es una localidad de aproximadamente 415000 habitantes (Censo 2001) y cabecera de un conglomerado urbano integrado por las localidades de Santo Tomé, Sauce Viejo, Recreo, Monte Vera, Rincón, Arroyo Leyes, fuertemente condicionada en su implantación física por la presencia fluvial (sistema Salado y Paraná).

Cozumel es una localidad perteneciente al Estado mexicano de Quintana Roo, con una población de aproximadamente 77000 habitantes (Censo 2010). Es la principal urbanización de la isla homónima y conforma con su par continental Playa del Carmen, una suerte de epicentro turístico en el Caribe Mexicano.

Un rasgo significativo, lo constituye el hecho de que ambas ciudades si bien difieren en términos poblacionales, geográficos, así como en su propia condición política administrativa, evidencian un rasgo común que signa su destino y configuración física:

las condiciones de fuerte vulnerabilidad y exposición al riesgo –hídrico en el caso santafesino y ante huracanes en el caso cozumeleño- que han derivado en hechos catastróficos a lo largo de su historia reciente.

Por otra parte, ambas localidades, plantean como rasgos comunes la evidencia de un fuerte impacto territorial en términos de la producción de vivienda social en los últimos años. Este trabajo se centra justamente en el abordaje de dicho impacto, producido entre las últimas décadas del siglo XX y el inicio del XXI, hecho que en materia habitacional significó en Argentina el desarrollo de un modelo generado hacia los años 70, y en México hacia los años 80, derivando en su exacerbación en ambos escenarios hacia fines del siglo XX.

Partiendo de estas condiciones que propician la lectura comparada, la estrategia metodológica se apoya asimismo en el reconocimiento de dos cuestiones que resultan esenciales para el abordaje de la cuestión:

Por un lado, se presume que la implementación de políticas de vivienda con objetivos y estrategias de financiamiento similares, estaría dando lugar a manifestaciones territoriales también similares.

Por otro lado, uno de los elementos que resultan evidentes en ambas producciones, es la sostenida consideración de la vivienda como objeto y la escasa posibilidad de reconocer su aporte en la construcción de la ciudad y su vinculación con ésta.

A partir de dicho reconocimiento, el esquema metodológico plantea inicialmente un mapeo exploratorio de las diversas políticas y manifestaciones habitacionales generadas en ambos territorios, para luego reconocer ciertas situaciones urbano-arquitectónicas que a manera de repetición o “tipos” son reconocibles en ambos escenarios.

El análisis en profundidad de dichos tipos se desarrolla a través de una variable básica: la sustentabilidad, entendida ésta en una noción amplia, es decir, en los términos o sistemas enunciados: social, económico, institucional así como ambiental-urbano-territorial-arquitectónico. A los efectos de la consideración del presente trabajo y en función de las mencionadas variables, tomaremos solo esta última dimensión como metodología de abordaje, a instancias del desarrollo comparado de dos situaciones recientes de producción de vivienda social en ambos contextos¹.

¹ La evidencia de situaciones similares en términos de huellas territoriales, así como el planteo metodológico adoptado, se constituyeron en los principales resultados del proyecto, conformándose asimismo en el insumo básico para la profundización de la investigación en el marco de un proyecto que cuenta con el apoyo del MINCyT (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Argentina) y el CONACyT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México): “Indicadores de sustentabilidad (...) Monitoreo del hábitat urbano y definición de

El reconocimiento y tratamiento de las diversas fuentes para la indagación, se basa inicialmente en el análisis bibliográfico de cada una de las perspectivas teóricas y políticas públicas mencionadas. Por otra parte, se consideraron fuentes primarias provenientes de las sistematizaciones oficiales de las diversas producciones habitacionales en el territorio, así como un rastreo preliminar en términos de relevamientos urbano arquitectónicos con el consecuente trabajo con fuentes orales y materiales.

Los trabajos de campo se desarrollaron en el marco del proyecto de investigación CAI+D “La vivienda social y su aporte a la configuración urbana” (Bagnera, Pennisi y otros, 2009-2012) y la estancia en la UQRoo (Bagnera, coord. acad. Frausto, 2011).

Resultados y Conclusiones

1) Las políticas habitacionales recientes en cada uno de los contextos

En el caso argentino, a partir de los años 90, la principal política habitacional implementada: el FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda) –que tenía continuidad desde su constitución en 1972– sufre una reestructuración: cambia de origen de los recursos (la original retención de la alícuota en los salarios de los trabajadores se transforma en una alícuota del impuesto a los combustibles) y se descentraliza la administración de los mismos, pasando a cada provincia, de acuerdo a un cupo en base a las necesidades básicas insatisfechas de cada una. Esta descentralización significó también una “flexibilización” de sus usos en otras necesidades sociales (en un principio un 50 % de los recursos eran de “uso definido por cada provincia”, pero posteriormente, el porcentaje fue mayor). Al mismo tiempo, el BHN fue transformado primeramente en Banco Mayorista y luego en Sociedad Anónima sujeta a privatización, hecho que se concretó finalmente en 1998. Estas transformaciones en el financiamiento habitacional, se corresponde con una etapa de focalización de las políticas en general, que caracterizaron las transformaciones sociales de corte neoliberal y que impactaron en el empobrecimiento de sectores medios y la consecuente exclusión de los grupos de menores recursos económicos.

La profundización de este proceso plantea una fuerte eclosión –en términos sociales, políticos y económicos- hacia el año 2001, hecho que derivó en un proceso de crisis

lineamientos para su producción sustentable. Los casos Entre Ríos y Santa Fe” (Bagnera, Frausto, Pennisi y otros, 2012), que incorpora la lectura de la totalidad de las dimensiones expuestas.

extrema en el país que comienza a revertirse hacia el año 2003 junto a la emergencia de un modelo que implica la recuperación del rol del Estado y que basa sus políticas coyunturales en la reactivación de la actividad productiva y del empleo. En lo referido a las políticas habitacionales, el Plan Federal de Construcción de viviendas (2004) intenta conjugar la disminución del déficit habitacional junto con la inserción social y laboral, financiándose a través de recursos propios del Tesoro Nacional, entendiendo que “la producción de vivienda es así un factor que contribuye a asegurar niveles de actividad y empleo en el tiempo y en el territorio hasta tanto se generen condiciones de reactivación de otros sectores productivos” (Rodulfo, 2008:8)

El mencionado programa incorpora una serie de diversas operatorias que da cuenta de una mayor integralidad en la concepción de las problemáticas habitacionales, a pesar que la línea de construcción de vivienda nueva resulta la más evidente en términos de unidades terminadas. En este sentido, cabe mencionar asimismo, líneas de emergencia, de mejoramiento habitacional, de intervención en villas y asentamientos precarios, así como la articulación con programas de mejoramiento barrial y/o provisión de servicios, etc. La estrategia plantea una fuerte recentralización de la lógica e intervención habitacional en manos del Estado Nacional, que implica asimismo concentrar la ejecución en manos de las estructuras técnicas provinciales, así como evidenciar una prácticamente ausente articulación con los gobiernos locales. En este sentido, resulta notoria la ausencia de políticas y acciones específicas en materia habitacional promovidas por los gobiernos provinciales o locales, que en todo caso se convierten en “receptores” del impacto promovido por la acción nacional.

Por su parte, en el caso mexicano, las últimas décadas del siglo XX anuncian un cambio de rumbo en las políticas habitacionales, iniciadas en el contexto nacional –al igual que en el caso argentino- en forma incipiente en las primeras décadas del siglo y con un amplio volumen de producción hacia mediados del mismo. Atendiendo a las políticas habitacionales recientes, puede considerarse una serie de planteos que periodizan el proceso, que se extiende desde una activa presencia pública en la materia y culmina en con una cada vez más creciente participación del mercado en la actuación habitacional.

La primera etapa está marcada por la conformación de los Fondos Nacionales de Vivienda, con la creación en 1972 de INFONAVIT, con el objetivo de “establecerse como fondo solidario en el que las aportaciones de los trabajadores de mayores ingresos facilitaran el acceso al crédito a los de menores ingresos” (García Peralta, 2010: 41), promoviendo un sostenido crecimiento de la intervención pública en materia

habitacional. El paulatino proceso de desplazamiento público en pos de la generación de “oportunidades” para la injerencia privada se traduce inicialmente en el período desarrollado entre 1975 y 1988 reconocido como “de apoyo al sector constructor”, para dar luego lugar al “apogeo de las empresas desarrolladoras de vivienda a partir de 1989” (García Peralta, 2010).

Este apogeo, que Villavicencio y Durán (2003) reconocen en términos de “vivienda social de mercado”, evidencia el paso del Estado que interviene en la problemática, al Estado que “facilita” el accionar privado en la misma, hecho que se manifiesta en toda América Latina por entonces y a instancias de las “sugerencias” promovidas por el Banco Mundial y demás organismos crediticios. En este sentido, el financiamiento estatal se vio reducido, hecho que se corresponde con una creciente participación del sector privado y créditos internacionales, así como en un notorio impacto en la lógica de intervención, ya que las empresas se encargan del proceso en su conjunto: compra de suelo, construcción, venta, etc..

La crisis argentina del año 2001 y el particular cambio de rumbo que en términos políticos y económicos lleva al país al desarrollo de un nuevo modelo con un rasgo que tiende a recuperar el carácter protagónico del Estado en la definición de políticas públicas y su consecuente actuación en materia urbano habitacional. Este proceso, si bien no significó un cambio de paradigma en el abordaje de la cuestión de la vivienda², ha permitido reinsertar en el centro de la escena y el debate la cuestión de la vivienda y su abordaje, así como la indelegable responsabilidad estatal en su resolución. En el caso mexicano, el proceso pareciera exacerbarse en los últimos años, con un marcado desplazamiento del rol del Estado en la temática y una fuerte redefinición de las lógicas mismas de intervención, que conllevan a una pérdida –o redefinición- de la propia idea de “vivienda social”.

2) Las huellas territoriales resultantes

La política habitacional de los '90 en Argentina, en el contexto del mencionado modelo neoliberal tuvo una visión político social focalizada en el hecho de que la posibilidad de acceso a la vivienda se relacionaba directamente con la capacidad de pago de los “destinatarios” limitando su accionar a determinados sectores sociales. Asimismo,

² - De hecho, se continúa evidenciando una fuerte participación privada, fundamentalmente en la implementación del Programa de Construcción de Vivienda y el rol que en el mismo adquirieron las empresas constructoras (provisión suelo urbano, vivienda “llave en mano”, etc.), hecho que de algún modo se “justifica” a instancias de la necesidad de recuperación pos crisis y la motivación primera del Programa, pero que resulta insuficiente a instancias de la definición de una nueva mirada en torno a la problemática.

“nuevos instrumentos financieros posibilitaron el vertiginoso crecimiento de la oferta del crédito hipotecario en el mercado privado con gran consumo de tierras periféricas que desestabilizaron la estructura de precios excluyendo a los sectores populares de sus tradicionales áreas de asentamiento y favoreciendo la captación de ingresos privados por plusvalías urbanas ya desarrolladas y a los grupos de ingresos medios” (Rodulfo, 2008:7). Esta particular situación que implica una suerte de “disputa” por el suelo urbano de sectores de ingresos medios y altos, con respecto a sectores bajos, se evidencia en el territorio santafesino a instancias de una serie de operaciones de “producción de suelo urbano”, ligadas a la materialización de terraplenes de defensa que, como medidas estructurales de protección ante las inundaciones habituales de la región, generaron espacios potenciales para la urbanización. En este sentido, una serie de loteos y urbanizaciones –abiertas o cerradas- consolidaron áreas que (en la ausencia de dichas intervenciones de defensa) eran sectores propicios para la instalación de asentamientos o espacios de producción social del hábitat en sectores periféricos. De esta manera, es la ciudad central la que recibe el impacto de la exclusión social, materializando una mayor densidad de las ocupaciones irregulares tradicionales, así como la materialización de nuevos asentamientos (áreas vacantes ferroviarias, ocupación de bordes inundables, etc.). El mencionado desplazamiento del Estado de las acciones vinculadas a garantizar el acceso ciudadano a la vivienda, implicó un involucramiento en la materia de aquellas organizaciones sociales (movimientos de desocupados o trabajadores informales) u ONGs que desarrollan su accionar vinculados a sectores pobres³ a través de la autogestión con un fundamental apoyo en este sentido, de la cooperación internacional o la articulación con programas nacionales de empleo precario. En los ’90, la “línea” de la pobreza urbana se consolida y territorializa en el “borde oeste” santafesino, con una marcada precariedad en términos de materialidad de la vivienda y acceso a servicios, pero una relativa proximidad a equipamientos barriales y urbanos (Bagnera y otros, 2011).

La vivienda social santafesina en el proceso post crisis 2001 y comienzo de la ejecución del Programa Federal de Viviendas (2004) coincide coyunturalmente con la catástrofe hídrica más importante por la que atravesó la ciudad en las últimas décadas, hecho que disparó una serie de acciones habitacionales ligadas a la implementación del Programa, pero también a intervenciones de emergencia, provenientes de la cooperación

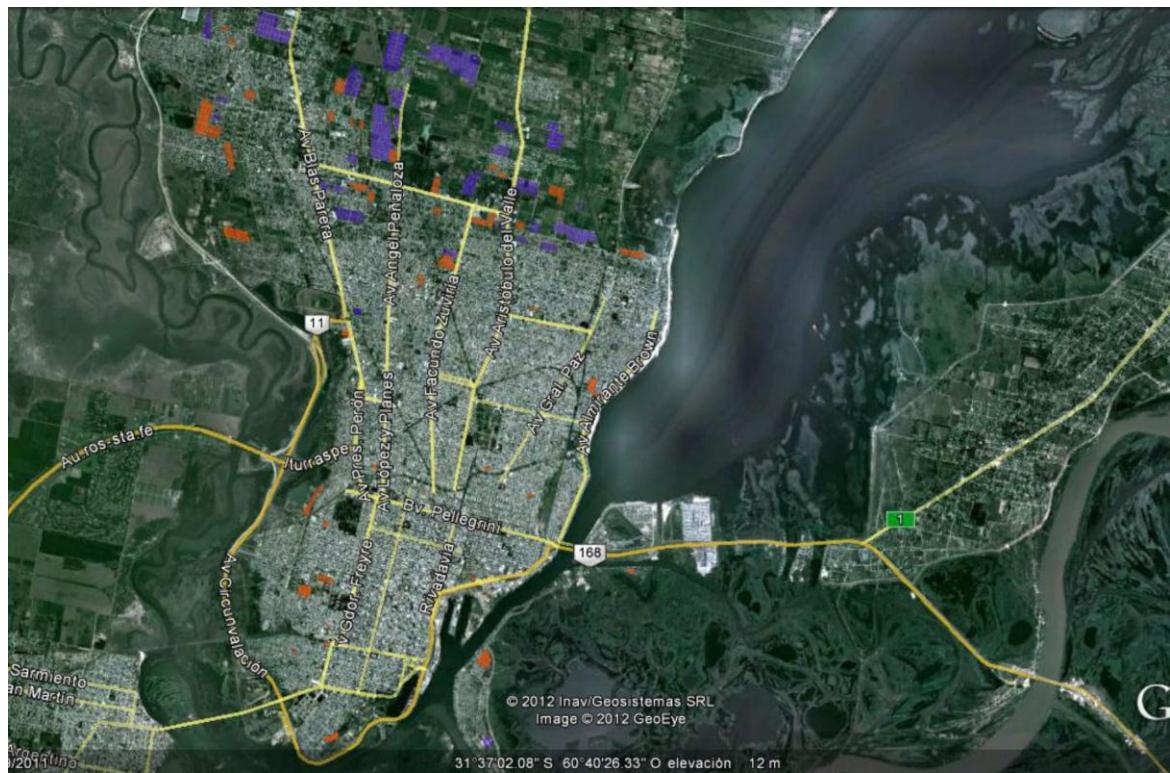
³ - Entre ellos, cabe señalar: Los Sin Techo, Canoa, Cáritas, que desarrollan acciones de pequeña escala pero fuerte impacto para la vida de las familias destinatarias.

internacional. Sin embargo, el proceso de mayor impacto territorial resultó de la aplicación del mencionado Programa y planes concurrentes (Reactivación FONAVI, entre otros)⁴, localizándose una serie de intervenciones de baja densidad en áreas periféricas del norte de la ciudad, verificándose en muchos casos la coexistencia con actividades productivas propias del área⁵. Esta localización –generada a instancias de la propuesta licitada por las empresas constructoras– carece por lo general de articulación con instancias básicas de planificación urbana que resguarden la inmediata provisión de servicios, la proximidad a equipamientos, propias de una lectura estructural de la ciudad. La huella territorial resultante implica una serie de manifestaciones de baja densidad, por lo general aisladas entre sí, que reproducen un esquema de ocupación territorial fragmentario y que responden a la reproducción de vivienda individual con rasgos morfológicos y tipológicos homogéneos.

En el caso santafesino, el censo 1991 aportaba el dato de la existencia de 96759 hogares, lo cual significa un total de población de 372786 personas. En términos de la consideración del hacinamiento, los datos censales indican que para la ciudad se registra 25232 hogares (137998 personas) que habitan viviendas donde 2 o más personas comparten una habitación. El Censo 2001, plantea que el total de hogares santafesinos es de 105054, lo cual equivale a unas 365881 personas. Este incremento poblacional se vio acompañado de un decrecimiento de las condiciones de hacinamiento, ya que éste se verifica en 17322 hogares (95278 personas). Este índice decreciente se presume como un dato a acentuarse en el último censo (2010), aún en procesamiento.

4- En este sentido, vale destacar que la producción de vivienda generada en el período 2003-2012, totaliza para la ciudad de Santa Fe y su conglomerado (Recreo, Monte Vera, Santo Tomé, Rincón) 3292 viviendas –extensivas a 3951, considerando las viviendas en ejecución- (Ministerio de Planificación Federal, 2012).

5 - La zona norte, habitualmente posee un uso de suelo destinado a la producción agrícola de baja intensidad, que a manera de quintas o pequeños establecimientos abastecen a la ciudad.



01. Mapeo conjuntos habitacionales recientes (1990 a la actualidad) en la ciudad de Santa Fe, Argentina

El abordaje de la problemática de la vivienda social en Cozumel resulta de la actuación del gobierno provincial en épocas relativamente recientes, que podríamos ubicar en las últimas décadas del siglo XX, coincidiendo con el período que para el caso de las políticas habitacionales macro definidas a escala país, se definían anteriormente como “de apoyo al sector constructor” (entre 1975 y 1988) y el posterior “apogeo de las empresas desarrolladoras de vivienda a partir de 1989”.

En torno a los años 80 se desarrollan las primeras acciones, derivadas tanto de operaciones planificadas del tipo “lote con servicios” como operaciones habitacionales promovidas por organismos públicos. Sin embargo, el impacto más importante en la estructura urbana cozumeleña y en la propia producción habitacional se genera en la mencionada etapa protagonizada por las empresas desarrolladoras privadas, donde – como se mencionara- el Estado abandona su rol promotor para actual como “facilitador” de las reglas de juego del mercado. Este hecho presenta un notorio impacto en la estructura urbana de Cozumel, que incluye un “salto” en la expansión urbana y la ocupación territorial, a instancias del desarrollo de un área por fuera del límite impuesto por la avenida de circunvalación oeste.

Esta localización implica una relación desigual en términos del acceso a movilidad urbana, equipamientos y demás servicios vinculados al derecho a la ciudad en un sentido amplio. La huella territorial implica una serie de manifestaciones de baja densidad y excesiva reducción de superficies parcelarias, en extremo homogéneas, hecho que se enfatiza por el notorio volumen de producción habitacional que implica cada operación. Este volumen respondería a la necesidad de reducir los altos niveles de hacinamiento evidentes en la ciudad (INFONAVIT, 2011), un hecho más que preocupante de acuerdo a los índices estadísticos, que surgen de la relación entre viviendas disponibles y habitantes viviendo en las mismas. En 1980, el promedio de viviendas particulares era de 4840 viviendas con 22964 ocupantes; en 1990 son 9650 viviendas y 44195 ocupantes, mientras que en 1995, las 11424 viviendas existentes son ocupadas por 48259 personas. Finalmente en el año 2000, 14871 viviendas corresponden a 59863 ocupantes y en el 2005, las 19051 viviendas albergan a 72943 ocupantes. Dichas cifras (Municipio de Cozumel, 2006) indican que el promedio de ocupantes por vivienda, si bien es alto, se encuentra en disminución pero sin alcanzar a revertir las altas condiciones de hacinamiento en las que se encuentran expuestas un volumen importante de la población cozumeleña⁶.



vivienda social (lotes con servicios + conj.habit.)

producida entre 1980-2000

vivienda social (lotes con servicios + conj.habit.)

producida entre 2000-2012

02. Mapeo conjuntos habitacionales recientes (1980 a la actualidad) en la ciudad de Cozumel, México

⁶. Si bien aún no se cuenta con datos respecto de la ocupación de los conjuntos habitacionales más recientes, sin embargo resulta necesario indagar en torno a la hipótesis de que la localización periférica y los rasgos enunciados de las “nuevas viviendas” probablemente incidan en un crecimiento de los índices de hacinamiento en los sectores antiguos (mejor localizados, servidos y equipados).

3) La vivienda y las configuraciones urbanas resultantes

Santa Fe evidencia tanto en los ejemplos vinculados al accionar público en los años 90 como post 2001 en términos de vivienda, la reproducción de tipos arquitectónicos definidos por la presencia de unidades habitacionales unifamiliares de baja densidad, ubicadas en parcelas por lo general de amplias dimensiones, siguiendo un pequeño receso, a los efectos de la generación de un “jardín” o expansión anterior. Esta modalidad define un modelo urbano asociable a ciertas lógicas de “ciudad jardín”, simplificadas y resignificadas, que se evidencian en las propuestas habitacionales públicas durante la casi totalidad del siglo XX y persiste hasta la actualidad (Bagnera, 2011). Originalmente se trataba de áreas residenciales de baja densidad, con un predominio de espacios verdes, sobre todo a partir de parcelas únicas de amplias superficies, trazados irregulares, pero sobre todo, tipos arquitectónicos asociables en términos lingüísticos a una suerte de “vivienda pintoresca”. Estos rasgos fueron gradualmente reemplazados por nuevas tipologías y resoluciones formales, mutando asimismo su inicial inserción intersticial en la estructura urbana (propia de los años 50) por una clara idea de reproducción periférica hacia finales del siglo: inicialmente en las acotadas operatorias FONAVI –que por eso mismo, no derivaron en una modificación o transformación en el modo de construcción de ciudad– y en la actualidad, con el impacto sustancial que en términos de construcción de la ciudad implica la implementación de los programas Federales de Vivienda.

La implantación de los nuevos conjuntos habitacionales santafesinos, repiten las características –urbanas y arquitectónicas- que por lo general adquieren en otros contextos nacionales, lo que en el caso local implica en términos de localización una situación casi extrema en el límite jurisdiccional del municipio. Este hecho obedece a la disponibilidad de tierras -por lo general a menor costo- que las empresas constructoras ofrecen como sitio para la implantación del conjunto y que conlleva a la necesidad de una importante inversión en infraestructura y equipamiento⁷. La desarticulación de los diferentes niveles estatales en la implementación del programa⁸ se agrava debido a la ausencia de una adecuada planificación urbana que incorpore criterios o pautas para la implantación de vivienda social en su territorio. Por otra parte, resulta evidente que la

⁷ A pesar de que el programa plantea que “los nuevos emplazamientos contarán con todos los servicios e infraestructura, debiendo realizarse importantes obras de infraestructura de saneamiento y servicios, para que los futuros adjudicatarios de los Planes dispongan de las mismas amenidades que los habitantes de las áreas centrales” (DPVU, 2006), esta situación no se verifica en las implantaciones desarrolladas al momento de su implantación sino como resultado de acciones posteriores (en algunos casos en períodos de cuatro o más años).

⁸ - Como se mencionara, el financiamiento es nacional, la ejecución es responsabilidad de las esferas técnicas del estado provincial y se implanta en jurisdicción del estado municipal.

modalidad propuesta propicia el incremento del valor del suelo lindero debido a la conversión de tierra rural o periurbana en urbana, que en ningún momento forma parte de posteriores acciones de recuperación de dicho plusvalor por parte del Estado (Acastello, Bagnera, 2008).

La implantación santafesina da cuenta de una serie de aspectos que expone cierta inadecuabilidad del planteo: la ocupación de áreas extensas de suelo, en una ciudad que carece en gran medida de tierra urbanizada o en condiciones aptas para serlo debido a su vulnerabilidad hídrica, convirtiéndose por tanto en una estrategia carente de sustentabilidad a instancias del crecimiento futuro de la ciudad⁹.

La habitabilidad del prototipo resultante, fue definida en función de los estándares vigentes del Programa. Sin embargo, en el caso local y a instancias de una decisión provincial, el prototipo original de 44 m² fue ampliado a 56m², definiéndose en esa superficie una vivienda de dos dormitorios¹⁰. La vivienda es compacta, careciendo de espacios intermedios que gradúen la relación entre el espacio interior y exterior, tan habituales en la cultura y el clima santafesino. Por otra parte, no se incorporan soluciones diferenciadas de acuerdo a las orientaciones de las viviendas en general o de los espacios que las constituyen en particular.

Por otra parte, cabe mencionar que en los barrios se verifica una modificación de la homogénea imagen inicial, ya que las distintas familias destinatarias fueron alterando la vivienda original con particularidades propias referente tanto al color, a la incorporación de elementos de cierre (rejas, aberturas, etc.), o incluso la modificación en términos de superficie (con la incorporación de garajes, o incluso espacios para algún tipo de actividad anexa, como por ejemplo, comercios).



03.04. Plan Federal de Construcción de Viviendas (Fecha inaug.:2007 – Imagen: 2012)

9 - Básicamente, se primó la vivienda unifamiliar como estrategia, desechando la búsqueda de alternativas viables (densidades medias en áreas intersticiales, densificación, etc.) por el predominio del mayor rédito económico.

10 - En este sentido, se tomó “la decisión de cubrir con fondos provinciales la diferencia que pudiera existir por el mayor costo de las mismas” (DPVU, 2006).

En el caso de Cozumel, las primeras organizaciones residenciales de los años 80 (“lotes con servicios”) movilizaron la ocupación territorial bajo la intención de dotar de servicios y regularidad en la definición de parcelas y equipamientos, a los efectos de promover acciones individuales de implantación arquitectónica. En este sentido, predomina cierta lógica de generar recesos edilicios o de proponer equidistantemente la presencia de espacios comunitarios (parques, escuelas, centros recreativos o deportivos) que ordenan la intervención territorial. La implantación de equipamientos comerciales ha ido concentrándose en torno a ciertas arterias jerarquizadas pero como resultado más bien de operaciones también de tipo individual que no parecieran responder a una estrategia planificada por el estado sino por las propias lógicas del mercado.

Por el contrario, las recientes implantaciones urbanas generadas por desarrolladoras privadas, evidencian la ausencia de condiciones básicas y cualificadas de urbanidad, así como al hecho de que estos emplazamientos se localizan en situaciones marcadamente periféricas¹¹, una configuración urbana más próxima a la idea del anónimo “suburbio residencial” que a la de “ciudad jardín” que históricamente configuró buena parte de la ciudad. Estas nuevas implantaciones –Miraflores, Nueva Generación, etc.- cuentan con todos los servicios urbanos¹² e incluso se ha localizado un importante centro de equipamiento educativo en el área, sin embargo, no se constituye en un fragmento de ciudad sino en una suerte de “aglomeración de viviendas”. El carácter marcadamente residencial no se corresponde con la presencia de espacios públicos ni equipamientos comerciales adecuados¹³ para el desarrollo de la vida social y familiar de sus habitantes. Un hecho significativo lo marca la ausencia de espacios verdes, ya sea definidos y cualificados como plazas o parques, o incluso materializando el área de veredas de las viviendas (que, exacerbando la uniformidad del soporte construido, se resuelve más bien como una implantación suburbana de una ciudad continental y no como un barrio de viviendas insertos en plena selva cozumeleña).

La uniformidad del tejido resultante, se configura a partir de un tipo arquitectónico básico: la vivienda unifamiliar, compacta, de reducidas dimensiones e implantada en

¹¹- La localización detrás de la avenida de circunvalación y del área de amortiguamiento generada por una sucesión de equipamientos urbanos planificados en el sitio (aún en construcción y/o proyecto), condicionan aún más el carácter periférico de la implantación.

¹² - En términos generales, ya que por ejemplo la inadecuada ejecución de drenajes condiciona la habitabilidad del fraccionamiento “Nueva Generación”, tal como se constata a partir de recientes denuncias en los medios locales (El Semanario Digital, 10 dic. 2011).

¹³ - La incorporación en las viviendas de pequeños comercios familiares ha sido la estrategia predominante en el área efectivamente ocupada de estas nuevas intervenciones, con los niveles de inadecuación espacial y funcional que la misma implica (tanto para el desarrollo de la vivienda como del propio comercio).

una parcela que plantea pocas posibilidades para el crecimiento posterior¹⁴. El rasgo más evidente resulta ser el color (que la vivienda comparte con el resto de la urbanización) y el receso anterior en la parcela a manera del tradicional “jardín”, por el momento carente de vegetación.

Es notoria la diferenciación que produce en cada una de estas operaciones respecto de las modalidades tradicionales de implantación residencial en la isla y la consecuente distancia de los parámetros e intenciones de “producir ciudad, ya que como se mencionara, las intervenciones recientes no implican operaciones adecuadas y sustentables en términos de uso de suelo, estrategias de ocupación, usos y funciones, o de respuestas arquitectónicas.



05.06. Residencial Altamar . Nueva Generación. (Imagen: 2012)

4) La idea de vivienda subyacente

La idea de vivienda “llave en mano”, de vivienda como producto que en su carácter objetual remite a la “solución habitacional” habitual planteada desde las políticas públicas vigentes, es una noción que se verifica en ambos escenarios, independientemente de sus particularidades y modalidades de concreción. Esta “producción masiva” ha primado sobre los ejercicios de abordaje de la diversidad de problemáticas habitacionales a partir de otras estrategias de promoción de la producción del hábitat. De hecho, este ha sido uno de los aspectos mencionados por la Relatora especial por la vivienda adecuada (ONU) en su reciente visita a Argentina. La Arq. Rolnik señala “que la prioridad ha sido la producción de vivienda completa (“llave en mano”) promovida por el Estado (...) pero no ha promocionado y/o apoyado políticas locales que movilicen viviendas vacantes, alquiler social, prestamos y asistencia para

¹⁴ - Vale destacar que la parcela tipo va desde 115 a 140 o 150 m², de los cuales una tercera parte corresponde a la vivienda construida –o sea de 40 a 50 m²–.

ampliaciones, y sobretodo políticas de tierras y disponibilización de suelo urbanizado” (Rolnik, 2011).

La vivienda como proceso -en términos de construcción paulatina a lo largo de la vida de la familia-, que ha sido una de las modalidades más difundidas en el escenario latinoamericano en general, ha quedado reducida a manifestaciones individuales, procesos de “producción social del hábitat” sin un impulso evidente desde el ámbito estatal.

Pero asimismo, la vivienda como partícipe del proceso de construcción urbana, se evidencia como una clara operación fragmentaria, carente de capacidad de sutura y articulación con la ciudad preexistente. En ambos casos, las expresiones territoriales resultantes de las estrategias habitacionales estudiadas, advierten similitudes en cuanto a su configuración física y a la dificultad para la integración urbana con la ciudad preexistente, sobre todo en la configuración y cualificación de las periferias.

Por otra parte, y en una primer lectura, las estrategias emprendidas por la administración pública podrían presentarse como opuestas en cuanto una se sustenta en un papel preponderante del Estado de fuerte intervención de los organismos públicos mientras que la otra, define su perfil a partir de la lógica mercantil de los “desarrolladores urbanos”. Sin embargo, en el primer caso la planificación estatal no asegura el abordaje territorial al margen de las reglas del mercado y en ambos se advierte la constitución de fragmentos urbanos segregados pese a las estrategias disímiles de configuración del hábitat.

En ambas ciudades, resulta indudable partir de considerar la cuestión habitacional como una problemática de innegable vigencia y conflictividad, donde la inequidad en el acceso a la vivienda y la ciudad se tornan evidentes. El escenario actual permite visualizar una creciente demanda habitacional por parte de sectores de menores recursos económicos, a través de las históricas modalidades de producción del hábitat, así como de la generación de nuevos espacios de disputa en dicha construcción.

En el caso santafesino, las históricas modalidades de ocupación territorial que de alguna manera configura el “mapa de la pobreza urbana” en nuestros contextos, tiende a complejizarse en la actualidad, atendiendo a nuevas manifestaciones vinculadas a la toma –mediante procesos colectivos, organizados- de tierras e inmuebles, hecho que en el caso santafesino adquiere particular relevancia a partir de la post catástrofe hídrica del año 2003 y de las inundaciones del año 2007, y que resulta particularmente agravada

a partir de acciones recientes (desalojos, reproducción de “soluciones” habitacionales carentes de adecuabilidad, etc.).

En el caso cozumeleño, las estrategias de producción social del hábitat que a partir de la implantación periférica definen asentamientos que crecen en los últimos años debido a la ausencia de políticas integrales para sus habitantes. En general estas operaciones, a diferencia de manifestaciones similares en Latinoamérica, no son resultado de ocupaciones informales y espontáneas sino que resultan movilizadas por desarrolladoras inmobiliarias que adquieren los predios y comercializan los lotes¹⁵. Estas irregularidades, que afectan a quienes más necesitan resolver su problema de vivienda y cuentan con menos recursos económicos para hacerlo, movilizan el desarrollo de asentamientos urbanos de escasa accesibilidad, adecuabilidad y habitabilidad tanto en términos arquitectónicos como urbanos¹⁶.

Uno de los aspectos centrales que evidencia este trabajo radica en la posibilidad de reconocer esta problemática, luego de varias décadas de cierto desplazamiento en la preocupación política, pero también académica o de la investigación científica, respecto de la cuestión de la vivienda y el hábitat. En este sentido resulta necesario enunciar que el hecho de que se haya recuperado en el caso argentino cierta capacidad de intervención respecto de la responsabilidad estatal en la cuestión, ha permitido recentrar el debate, en términos de modalidades, estrategias y más recientemente, en términos de obra construida e impacto territorial. En el caso mexicano, pero particularmente en la escala de Cozumel, la injerencia de los desarrolladores urbanos en la cuestión de la vivienda también marca un punto de inflexión que resulta necesario evaluar y repensar a instancias del crecimiento urbano futuro de la isla y del propio acceso a la vivienda en condiciones de equidad.

En uno y otro caso, el acceso al suelo urbano resulta clave, constituyéndose una manifestación de los conflictos vinculados a una construcción histórica del territorio, siendo muchas veces las mismas estrategias de producción de viviendas social las que, en términos de uso del suelo urbano e incidencia en su valor, acentúan la mencionada inequidad.

15 - En muchos casos estas operaciones tampoco evidencian condiciones óptimas de legalidad, hecho que se evidencia al momento de la extensión de redes de servicio, como por ejemplo en “Las Fincas” (El Semanario, 10 dic. 2011) o en la imposibilidad de entrega de licencias de construcción, como en el caso de la ampliación de Félix González Canto (El semanario, 19 nov. 2011).

16 - Paradójicamente, esta significativa afectación de los derechos básicos de la ciudadanía es denunciada desde los medios con una óptica particular, evidenciando que “no hay que permitir que se politicen”, como si no se tratara efectivamente de una acción política la demanda por el ejercicio del derecho a la ciudad (HIC). Se enfatiza por el contrario, que significa un “dolor de cabeza para las autoridades”, advirtiendo con un significativo “cuidado con generar cinturones de pobreza” (El semanario, 10 dic. 2011).

El cambio de modelo de gestión estatal que se evidencia en las políticas y programas vigentes en Argentina, no ha implicado un cambio de paradigma en materia habitacional sino que, de algún modo continúa evidenciando los límites de su accionar o la insuficiencia de su impacto en la reducción de la problemática. Por otra parte, la paulatina recuperación económica del país, ha impactado fuertemente en el mercado de suelo urbano de las grandes ciudades (y con particular incidencia en el caso santafesino) asociado a inversiones inmobiliarias que tienen su epicentro en la producción habitacional, hecho que enfatiza aún más la problemática del acceso a dichos “bienes” por parte de los sectores medios de la sociedad y la inequidad respecto del acceso a la ciudad de los grupos más vulnerables.

En el caso de Cozumel, esta cuestión del “suelo urbano” se torna particularmente problemática en una ciudad que comienza a evidenciar de modo cada vez más contundente la fragmentación o la separación entre el “área turística” –o en todo caso, capaz de ser mostrada en términos de imagen deseada de la isla- y aquellos sectores que, en su desplazamiento y exclusión, evidencian esa otra manifestación urbana que alberga a quienes sostienen los servicios de la ciudad “turística”. El mercado del suelo juega acá con otros patrones y variables atendiendo a las fluctuaciones –internas y externas- que un destino turístico privilegiado como el caso de la isla mexicana, plantea con respecto a su construcción y desarrollo.

Probablemente en uno y otro caso, resulte necesario recentrar políticas y acciones, tendiendo a posicionar a los destinatarios de vivienda en un rol protagónico, con una clara orientación estatal que recupere el ineludible rol que la responsabilidad de garantizar el acceso a la vivienda para sus ciudadanos, le compete. Este recentramiento implica necesariamente, el *reconocimiento de la vivienda como un derecho ciudadano* y en ese marco, como un paso inicial para el básico ejercicio del *derecho a la ciudad*.

Referencias Bibliográficas:

ACASTELLO, Matías y BAGNERA, Paola (2008): “Las estrategias habitacionales en Santa Fe: la adecuabilidad de las respuestas post catástrofe hídrica y su impacto en la construcción de la ciudad”, en Programa de Actualización en Hábitat y Pobreza Urbana. FADU UBA. Buenos Aires.

BAGNERA, Paola (2011): “La vivienda social en la construcción urbana: tipos y manifestaciones en el AMSFP”, en Observatorio Urbanístico Área Metropolitana Santa Fe-Paraná. FADU Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

BAGNERA, Paola; MELHEM Mariana; TONINI Raúl; INGLESE Sebastián (2011): “La vivienda social y su impacto en la configuración de las localidades del Área Metropolitana Santa Fe-Paraná”, en Soijet Mirta, compiladora: Agenda Metropolitana, Ediciones UNL, Santa Fe.

DPVU (2005): “Proyectos aplicación Plan Federal en la ciudad”. Cartillas de difusión. Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo. Provincia de Santa Fe. Santa Fe.

GARCÍA PERALTA, Beatriz (2010): “Vivienda social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales”, en Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, vol. 3, Nº 5, Universidad Javeriana de Bogotá, Bogotá.

INFONAVIT (2011): “Documentos planimétricos y estadísticos”. Cozumel.

IPEC (1991, 2001): Censo Nacional República Argentina.

Municipio de Cozumel (2006): *Cuaderno Estadístico Municipal*. Cozumel.

RODULFO, María Beatriz (2008): “Políticas habitacionales en Argentina, estrategias y desafíos”, HyPUAL, FADU-UBA, Bs. As.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2006): *Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible para Argentina (SIDSA)*. Buenos Aires.

VILLAVICENCIO, Judith y DURAN, Ana María (2003): “Treinta años de vivienda social en la ciudad de México: nuevas necesidades y demandas”, Scripta Nova Vol.VII, Nº 146, Universidad de Barcelona, Barcelona, agosto.

ONU HABITAT (2011): “¿Qué es una vivienda adecuada?”, en Relatoría Hábitat Naciones Unidas, web. http://direitoamoradia.org/?page_id=46&lang=es

ROLNIK, Raquel (2011): “Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto. Misión a Argentina”. ONU HABITAT.

SDUV (2011): Datos estadísticos abril 2003 a diciembre 2011. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires.