

Ponencia de Mariano Arana

Santa Fe - noviembre de 2006

Agradecimiento por la invitación y alegría por el reencuentro con grandes amigos como el Dr. Hermes Binner y su equipo.

En primer lugar me gustaría comenzar con lo que nosotros entendemos por hábitat, concepto que a nuestro criterio va mucho más allá de la simple suma de construcciones e infraestructura urbana. Hábitat supone el escenario de vida de una comunidad localizada en un específico territorio, a la vez que supone la transformación del entorno que realiza esa comunidad.

Los grupos humanos construyen su hábitat según su conformación social y sus pautas culturales, de acuerdo con los modos de producción correspondientes a la estructura de apropiación de los medios y del valor socialmente generado.

El hábitat implica una interacción dinámica entre personas y territorio.

Para su abordaje, es necesario, dar cuenta cabal de estos fenómenos en un contexto nacional de creciente precarización de la población, por lo que es necesario considerar: los actores, el territorio y lo productivo.

A partir de las formas de esas interacciones y de los predomios de unos y otros componentes, se puede analizar las realidades concretas de concentración de población, valorización de la tierra, el uso más o menos concentrador de las misma y cómo operan las sociedades urbanas.

1. Hábitat: producción material y simbólica

Lamentablemente en toda nuestra región, como producto de la aplicación de políticas inequívocamente regresivas, la pobreza en nuestras ciudades ha crecido manifestándose como una clara expresión de la exclusión social.

Crece los asentamientos irregulares y la precariedad residencial, generando situaciones masivas de hábitat marginal, desintegrado, precarizado y ambientalmente no sustentable.

En Uruguay por ejemplo, y específicamente, a partir de los años '50 con la gradual desarticulación del "Estado de Bienestar" y por ende, la debilitación de su rol como garante del desarrollo y de la distribución de la riqueza, se abre el escenario sobre el cual hoy debemos actuar.

Escenario con crecientes grados de concentración del ingreso, desarticulación del aparato productivo, incremento poblacional en los sectores de más bajos recursos, aumento sostenido del desempleo, protagonismo decisorio del mercado, desmesura del endeudamiento externo, migración del campo a los núcleos poblados, crecimiento improvisado de las ciudades con soluciones deficitarias y la desmaterialización de las políticas sociales (educación, salud, vivienda y estímulos culturales).

Iniciar un proceso capaz de revertir estas realidades implica transitar un camino de opciones instrumentales acordes y en consonancia con las orientaciones planteadas por el gobierno progresista actual al que me siento orgulloso de pertenecer. Ese camino deberá contener necesariamente las siguientes dimensiones:

- Actores públicos y privados, y organizaciones sociales;
- Identidad cultural, emotiva y simbólica;
- Asiento territorial, tanto en lo local como en lo regional.
- Alternativas productivas y de generación de empleo con distribución de ingresos

2. Desarrollo local: conjugación de procesos y productos

Entendemos fundamental la apuesta al desarrollo local.

El mismo implica considerar la interrelación del territorio con los actores, con sus diversos grados de organización y sus características identitarias. Con esta perspectiva, es posible potenciar lo existente y a la vez generar nuevas alternativas productivas desde una real descentralización, dinamizando los gobiernos locales y las organizaciones sociales, a partir de sus capacidades de propuesta, de ejecución, de contralor y evaluación; pero además, como factores significativos en la toma de decisiones.

Esa participación implica una voluntad expresa de los decisores a nivel nacional, de brindar las condiciones materiales para viabilizar tales propósitos.

3. Situación existente, caracterización del fenómeno de precarización urbana y entorno institucional

Las situaciones de hábitat urbano precarizado constituyen un fenómeno emergente de la pobreza, de las estrategias sociales de sobrevivencia y del imaginario colectivo respecto a la asimilación de tales estrategias.

A la vivienda y, en sentido amplio al hábitat, se accede a través del mercado, así sea al “micromercado” inmobiliario de la pobreza. Ello, en un contexto de creciente polarización del ingreso y de cambio de las modalidades de producción que ha derivado en que amplios sectores de población sean persistentemente excluidos del mercado formal de trabajo. Las acciones estatales, por lo general, han estado orientadas de manera focalizada, generando con frecuencia efectos indeseados en una lógica perversa y redundante, consolidando una ciudad marginal, paralela, clandestina, excluida; no sustentable.

4. Construcción de una política territorial inclusiva

La búsqueda de una política territorial inclusiva conlleva considerar los procesos de fragmentación territorial y de exclusión social, requiriendo una participación activa de la población. Se trata nada menos, que de la construcción social de la inclusión, en lo espacial, en lo territorial, en lo humano y en lo social.

Todas las acciones a encarar en la conducción y gestión para la construcción social del hábitat deben integrar la dimensión territorial a las restantes dimensiones del proyecto político.

Sin duda, debe necesariamente actuarse atendiendo a la emergencia, para aliviar la pobreza extrema y atenuar sus consecuencias más hirientes, apoyando a cada familia y a cada individuo y sobre todo, apostando a su crecimiento como ciudadano y como persona.

5. Transversalidad de las acciones

En la perspectiva de una política de hábitat integral, capaz de promover el desarrollo local, se hace necesaria la instauración de una dinámica de transversalidad de los programas públicos dirigidos a mejorar la calidad de vida, en un marco de co-responsabilidad del Estado, conjuntamente con organizaciones sociales, y con el involucramiento activo y protagónico de los gobiernos departamentales, Esto supone la articulación de los proyectos y planes de acción contenidos en los programas de los diferentes organismos del Estado, provocando una sinergia de sus impactos y multiplicando las potencialidades de desarrollo en todas las dimensiones de la vida urbana y ciudadana: salud, educación, trabajo, vivienda, recreación, cultura.

6. Ley de Ordenamiento Territorial

Ahora mismo se encuentra en discusión del parlamento uruguayo, un proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible, elaborado en nuestro ministerio, con el respaldo del Presidente, Tabaré Vázquez.

La finalidad que perseguimos con este proyecto es:

ejercer una función pública, a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones competentes del estado, propiciando un desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio, capaz de obtener una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades, en procura de objetivos estratégicos de contenido social y económico compatibles con la protección de los recursos naturales y el patrimonio cultural.

Complementariamente: tutelar y valorizar el patrimonio constituido por el conjunto de bienes territoriales de interés ambiental, científico, educativo, cultural, histórico o turístico,

Procurar además, la compatibilización de las diferentes usos del suelo con el máximo aprovechamiento de las infraestructuras existentes y la prioritaria ocupación de los vacíos urbanos.

Los principios orientadores del ordenamiento y desarrollo territorial sostenible que hemos adoptado son:

- 1. Actuaciones congruentes sobre el territorio a través de la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial.**
- 2. La coordinación y cooperación entre sí de las entidades públicas que intervienen en los procesos del territorio**

3. **La descentralización de la actividad de ordenamiento territorial y la promoción del desarrollo local y regional,**
4. **La promoción de la participación ciudadana**
5. **La distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados.**
6. **La recuperación para la comunidad, de los mayores valores inmobiliarios generados por la planificación y actuación territorial pública.**
7. **La conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio**
8. **La creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna**
9. **La tutela y valorización del patrimonio cultural,**
10. **El carácter público de la información territorial producida por las instituciones del estado.**

Entendemos que con la aprobación de esta ley, habremos de contar con relevantes instrumentos capaces de enfrentar la complejidad de los problemas y dificultades que anteriormente señalados.

Debemos reconocer que la dimensión territorial ha tenido hasta ahora, escasa relevancia en las estructuras de decisión en nuestro país.

Al respecto, las iniciativas se han visto reducidas al planeamiento urbano o a limitados estudios y propuestas con acotado arraigo institucional.

Con las ideas planteadas en nuestro proyecto de ley, retomamos el concepto de la planificación y, en particular, la planificación para el desarrollo ambientalmente sustentable con equidad social a nivel regional y local.

Con esta Ley se propone adoptar una perspectiva territorial en los procesos de formación de políticas públicas de desarrollo productivo, social y económico; y además, se procura avanzar en la sistematización de la información vinculada

a los procesos de toma de decisiones, al monitoreo de procesos y a la evaluación de impactos.

Se afirma el concepto del derecho de propiedad bajo la premisa que la misma está sujeta al interés general, tal como lo establece nuestra propia Constitución.

En tal sentido, el proyecto propone que forman parte del contenido del derecho de propiedad, las facultades de utilización, disfrute y explotación del suelo, de acuerdo con su situación, características y destino, de conformidad con la legislación vigente.

Respetando el marco de la Constitución vigente, las limitaciones al derecho de propiedad incluidas en los instrumentos de ordenamiento territorial propuestos, están comprendidas en el concepto de “interés general” declarado en aquélla.

Se parte de la premisa que los intereses individuales de los propietarios, deben necesariamente coexistir con los intereses sociales, culturales y ambientales de las ciudades y del país.

Aclaremos que no está contenido dentro de nuestra Constitución, - como si lo está en la Española, por ejemplo - el concepto de la “función social” de la propiedad.

Se incluyen en este proyecto, algo hasta el momento inédito en nuestro país: los derechos territoriales de las personas, (sin omitir los deberes que el ejercicio de esos derechos conlleva), estableciendo que: **todos los ciudadanos tienen derecho a que los poderes públicos establezcan un ordenamiento territorial adecuado a los intereses generales.**

Adicionalmente, la propuesta democratiza en el sentido que contribuye a hacer realidad la voluntad del constituyente de 1996, al impulsar la descentralización efectiva de competencias de los Gobiernos Departamentales en materia Ordenamiento Territorial.

Los destinatarios principales de los instrumentos de planificación que se crean, son los Gobiernos Departamentales. Serán ellos los directos responsables de elaborar los planes de ordenamiento del territorio que consideren apropiados para el desarrollo sostenible.

El gobierno central, por su parte, tendrá la responsabilidad de definir las grandes directrices de la política de ordenamiento para el territorio nacional.

Además de dotar a los Gobiernos Departamentales de instrumentos pertinentes para la planificación, las Intendencias podrán emplear mecanismos institucionales para promover el desarrollo de sus departamentos, (o de microrregiones), posibilitando el establecimiento de eventuales alianzas interdepartamentales.

Subrayemos, que la ley propuesta no sólo crea mecanismos institucionales, sino que genera además, la posibilidad de que se potencie al suelo como factor de producción y desarrollo.

Inmovilizado, el suelo, sólo satisface el interés especulativo de algunos actores económicos. Lo que se pretende, a no sólo canalizar un factor de desarrollo productivo importante, sino, complementariamente, dotar de recursos económicos a los gobiernos locales a través de un más justo gravamen territorial.

El modelo de desarrollo local que esta ley impulsa, se vuelve operativo, en la medida que toma el territorio como espacio de coordinación y concertación de las acciones sectoriales. Lo territorial y lo sectorial deberán armonizarse si se quiere evitar la superposición de acciones públicas inconexas que conspiran contra la eficiencia y eficacia de la inversión pública y privada.

Como parte de esta apuesta al desarrollo local se reconoce la importancia del sector privado como generador de emprendimientos productivos, admitiendo incluso la posibilidad de impulsar la creación de empresas de economía mixta de desarrollo territorial.

Nada de lo hasta aquí expuesto adquiere validación integral, si los instrumentos técnicos y jurídicos no se complementan con el compromiso solidario y la sensibilidad cultural capaces de dignificar a sus directos beneficiarios.

Para ser más rotundo y explícito:

La arquitectura de la pobreza, en modo alguno puede justificar la pobreza de la arquitectura.

Arq, Mariano Arana

18 de noviembre, 2006

Santa Fe – Argentina