

Rumbo al bicentenario: políticas públicas para la metrópolis

En el marco del VI Foro – cuyo II plenario propone discutir intervenciones de cara al 2010 – inauguramos una sección dedicada a reflexionar sobre políticas estratégicas a largo plazo. En cada caso, consultaremos a especialistas destacados. En esta oportunidad tiene la palabra el urbanista Raúl Fernández Wagner con las medidas que urgen para garantizar el derecho a la ciudad.

Por **Raúl Fernández Wagner** (Universidad Nacional Gral. Sarmiento)

Diagnóstico: La cuestión residencial, procesos y soluciones

La Región Metropolitana de Buenos Aires presenta un grupo de cuestiones problematizadas, tales como el transporte y la movilidad, los residuos, las cuencas, lo ambiental, por citar las más debatidas. Pero hay una cuestión –a nuestro entender crucial– que ha permanecido con menos visibilidad. Nos referimos a la problemática “residencial”. Es decir a las condiciones de acceso de la población al suelo urbano, a un espacio donde habitar.

Fue distintivo en el desarrollo de la región metropolitana que el acceso al suelo que durante más de 40 años (entre 1940 y 1980) mediante los llamados “loteos populares”, permitiera la radicación de más de 6.000.000 de habitantes, consolidando la primera corona de municipios (acompañando la industrialización) el desarrollo de la segunda corona y una parcial ocupación de la tercera corona. La sanción de la Ley Provincial del Uso del Suelo N° 8912 de 1977, significaría el fin de la producción de los loteos populares, aunque esta forma de acceso al suelo para la población de bajos ingresos continuó casi una década más debido a la sobreoferta de lotes.

A partir de los ´90, concurrente con la desindustrialización, el incremento del desempleo, la caída en los ingresos reales y el consecuente aumento de la pobreza, desaparecería la posibilidad del acceso al suelo de la población en la segunda y tercera corona de la RMBA. Dos nuevos fenómenos tendrían lugar: un gran crecimiento del mercado informal del suelo (principalmente en asentamientos y villas) y el desarrollo de las urbanizaciones cerradas de las elites. Esto significó que los gru-

pos sociales que antes ocupaban los centros de la metrópoli, pasarían ahora a disputar el suelo que tradicionalmente había sido el espacio de los sectores populares, disparando los valores inmobiliarios ayudados por la inversión pública en autopistas, y la inversión privada en servicios diferenciados (shoppings, supermercados, etc.).

Luego de 20 años, comprobamos en términos de desarrollo residencial lo siguiente:

- que el acceso al suelo (un lote urbanizado) y/o una propiedad (vivienda o departamento) de una superficie estándar es imposible para el 80% de la población. Además de no existir oferta, no hay prácticamente el crédito para sectores medios y populares, ni suelo donde autoconstruir una vivienda;
- que entonces solo el sector ABC1 (el 20% más rico) accede al suelo y la vivienda, pero ahora mayoritariamente mediante las tipologías de barrios cerrados (BCs) o torres;
- que, por lo tanto, la informalidad es la principal forma de acceso al suelo en la RMBA donde “de cada 100 nuevos habitantes, 60 se ubican en asentamientos informales” como demostró el estudio de Infohábitat de 2007¹; y
- que las penurias en el habitar se traducen en un rango que va desde el asentamiento en suelo con riesgo ambiental o contaminado, allegamiento familiar y hacinamiento en cuartos compartidos, hasta las violaciones a los derechos humanos, que constituyen los desalojos²

¹ Ver en Cravino M. C. (organizadora) “Los mil Barrios Informales”, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2007.

y el consecuente aumento de población en situación de calle en la C.A.B.A. y algunos centros del Conurbano.

En términos del desarrollo metropolitano, la urbanización de las elites (los 565 barrios cerrados que actualmente se contabilizan) constituye un serio problema. Estos barrios, ya configuran una superficie de 40.000 hectáreas que, cuando se complete, habitarán como máximo unos 450.000 habitantes (hoy solo hay la mitad) mientras en la C.A.B.A. con la mitad de superficie (20.000 has.) habitan 2.800.000 personas (según el último Censo). La densidad promedio de los BCs es de 3 hogares por ha.; mientras en las villas o asentamientos, o en los conjuntos habitacionales del Estado, la densidad es de 42 hogares por ha. y en la C.A.B.A. es de 51 hogares por ha.

Lo descripto, es ilustrativo en términos espaciales como se ha venido configurando un modo de acceso extremadamente desigual al espacio residencial. Pues este modo de producción del espacio residencial, conlleva además una fragmentación socio espacial, que involucran procesos de segregación residencial, que dañan profundamente las relaciones del cuerpo social. Además la extensión residencial (*urban sprawl*) debe considerarse en forma muy negativa con los problemas socio-ambientales de la urbanización difusa.

¿Como afrontar la cuestión?

Si hipotéticamente se dieran las condiciones de debate político y legislativo, al tiempo que de debate social para poder revertir este proceso, ¿cuáles serían los principios, políticas y/o acciones directas?

Habría tres niveles, **medidas drásticas** (si se acuerda lo dramático de la situación social que ello genera), **medidas compensatorias** (si se acuerda que la configuración de una ciudad injusta merece al menos compensaciones económicas) y **medidas correctivas** (si no se quieren alterar las condiciones estructurales de tal injusticia, pero al menos incidir en los patrones de desarrollo metropolitano). Debe aclararse que lo se expone a continuación demanda acciones de tipo general (legislación nacional o provincial sobre las condiciones de mercantilización y/o derechos de ciudadanía), de tipo sectorial (también nacional o provincial en diferentes mercados) y/o de tipo específico (como la normativa urbanística en la CABA y la Provincia y/o los municipios)

Respecto a las medidas drásticas. En el campo judicial, se requiere modificar el Código Penal y anular a la usurpación como delito penal, luego la suspensión inmediata de los desalojos y además promover la correspondiente contención social. En términos urbanísticos, se necesitaría una urgente

revisión del proceso de los barrios cerrados y su regularidad.

En un reciente informe³ se comprobó que de 541 urbanizaciones cerradas 275 están aprobadas en la Provincia y 209 aún no. Es decir el 38% de ellas son “*asentamientos irregulares*”. Estas además tienen los serios problemas con la utilización de la Ley 13.512 (de propiedad horizontal) para la subdivisión, lo cual deriva en títulos imperfectos. Lo drástico sería terminar con la producción de estos barrios, y que los inversores pudieran encontrar otras formas de producir suelo en formato de barrios abiertos, y también para otros sectores sociales. Las experiencias de los Barrios Jardín de los años '50, son muy buenas en varios municipios del Conurbano.

En términos compensatorios, esta producción de suelo debería al menos articularse con algún dispositivo basado en el principio del reparto equitativo de las cargas y beneficios de la urbanización. O bien, una alta tasa (que sería apropiado llamar: “*tasa de segregación*”) que aporte a un fondo de desarrollo de suelo para sectores populares, o sino directamente que una porción de esos loteos se destine a otros sectores sociales. Pero claro, colocar “pobres” o sectores medios arruinaría un negocio basado en la distinción social, al tiempo que un tipo de urbanización basado en la movilidad individual resultaría insostenible para hogares de bajos ingresos. Hay un proyecto de Ley nacional en Diputados que obligaría a los desarrolladores destinar “al uso social” el 5% de la superficie de parcelas del emprendimiento.

Los barrios cerrados, constituyen un importante proceso de transferencia de riqueza (pública) al capital inmobiliario. Para evitar ello se debieran haberse usado algunos instrumentos urbanísticos, Un lugar habitual en la crónica de la comentarista que analiza las tendencias del mercado de barrios cerrados –en el suplemento de los sábados del diario Argentino de mayor circulación- dice “*La extensión de la autopista X y el asfaltado de las calles perimetrales XX, facilitan nuevos desarrollos*” no hace otra cosa que naturalizar que al propietario le corresponde aprovechar y apropiarse de las plusvalías derivadas de la obra pública. Si bien, ya se perdió en gran parte la oportunidad, es urgente aplicar instrumentos de captura de plusvalías. En sentido estricto de justicia distributiva a partir del proceso de urbanización, toda la renta debería ser capturada por el Estado. Dado que esta es un bien social, pues se produce por el esfuerzo de toda la comunidad y el Estado.

En términos de atender la situación de sectores sociales medios, sin duda se deberían desarrollar políticas de crédito blando de largo plazo para adquisición de suelo y viviendas. Ello, además debería estar acompañado de

² El modo en que se regulan los desalojos en Argentina, resulta contrario a la normativa internacional, como la fijada por el Comité de DESC, que definió a los “*desalojos forzados*” como aquellos procedimientos por los que se hace “*salir a las personas de los hogares que ocupan en forma permanente o provisoria, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole...*” (Observación General N° 7: 1997: párrafo 4).

incentivos crediticio y asistencia técnica, para el complemento y las mejoras de las viviendas. Aparte de ser complementario con una política urbanística que promueva un suelo creado por densificación.

El caso de los alquileres de inmuebles, requiere una urgente modificación de la política de locaciones. Entre varias medidas, al menos incorporando la experiencia exitosa en muchas ciudades, de la figura del “alquiler social”. El mercado de alquileres es hoy el más rentable que hay en la Argentina: las cámaras inmobiliarias aseguran el 12% anual de ganancias en dólares.

Respecto a la posibilidad de poder configurar una oferta aceptable de suelo urbano a bajo costo para los pobladores de bajos ingresos.

Una última cuestión, para villas y asentamientos (que ya alojan a 1.200.000 habitantes en la RMBA) se requieren programas especiales de regularización dominial, saneamiento ambiental y urbanización (particularmente para las villas).

Más allá de lo drástico, compensatorio o correctivo que actuemos, nos debemos ampliar la consideración pública de cuestión residencial. En tiempos donde en el mundo se debate un nuevo tipo de derecho, el Derecho a la Ciudad –tema principal de la próxima cumbre Foro Urbano Mundial de Naciones Unidas en Rio en 2010- en la Región Metropolitana de Buenos Aires, podemos afirmar que este es el derecho mas vulnerado.

3 Informe: “Evolución y perspectivas de las urbanizaciones cerradas en la provincia de Buenos Aires”. DPOUT: Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial-Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda–Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos. Gobierno de la provincia de Buenos Aires, 2007.
