

Una ciudad para todos

La planificación urbana en cuestión

Las estrategias de autourbanización informal parecieran estar al margen de las experiencias en planificación. El funcionamiento del mercado inmobiliario y la casi nula regulación estatal de mecanismos expulsan a los sectores más pobres cada vez más lejos.

Por Andrea Catenazzi

Universidad Nacional Gral. Sarmiento

Adías de lo sucedido en Soldati, en el sur de la ciudad de Buenos Aires, la ocupación de tierras para acceder a la ciudad nos enfrenta a un problema estructural. No se trata sólo de un problema de cantidad de viviendas o del tamaño de las viviendas, se trata del funcionamiento del mercado inmobiliario y la casi nula regulación estatal de mecanismos que expulsan a los sectores más pobres cada vez más lejos. Frente a esta distancia material y simbólica, las organizaciones y las familias construyen estrategias que permiten no sólo aprender a reducirla sino también a hacerla visible.

Sobre el juego de intereses de las diferentes localizaciones, la planificación urbana podría ser una herramienta de política pública que permitiera incluir y priorizar lugares en la ciudad para aquellas demandas que el mercado no satisface, aunque para ello es necesario discutir y renovar sus contenidos y sus prácticas. Actualmente, los problemas que se resuelven mediante la autourbanización parecieran encontrarse en los márgenes de la agenda de planificación, más cerca de las políticas de desarrollo social o en todo caso restringido al problema de la vivienda.

Si la planificación urbana es el dispositivo político mediante el cual se piensa e interviene con una visión de conjunto de la ciudad, la desigualdad urbana actual interpela a quienes trabajamos en estos temas a explicitar y revisar cuáles son los procesos urbanos que definen esa visión de conjunto, cuáles son los valores que legitiman el debate de ideas en planificación urbana, los acuerdos políticos y administrativos, y los programas de acción. El propósito es analizar cómo se procesa la discusión sobre dónde tienen que vivir todas las familias, también las pobres, y qué lugar ocupa en las explicaciones, el mercado inmobiliario y la regulación de su funcionamiento.

Autourbanización informal como estrategia de acceso a la ciudad

La villa, la toma de tierras, y la intrusión de edificios y espacios bajo autopistas son las estrategias que conforman la autourbanización informal. Las villas consisten en la ocupación particular (individual o familiar) de tierras en áreas consolidadas de la ciudad para la construcción de viviendas mínimas, generalmente con materiales precarios. Las tomas de tierras

se diferencian de las villas por su carácter colectivo así como por la ubicación periférica y la subdivisión planificada del terreno con la expectativa de una futura regularización urbana y consecuente permanencia en el lugar. Estos asentamientos se localizan en zonas de baja calidad ambiental cerca de arroyos y ríos contaminados, en viejas cavas o en tierras siempre alejadas de las áreas de centralidad. Dentro de este panorama surge a mediados de los años ochenta la estrategia de intrusión tanto de grandes edificios como de casas unifamiliares en el centro, y en los últimos años, la ocupación de espacios residuales, como los bajo autopistas. Según el relevamiento de múltiples fuentes de María Cristina Cravino, Juan Pablo Del Río y Juan Ignacio Duarte sobre la magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años, existen por lo menos 819 "asentamientos informales" (villas y asentamientos), en los que viven poco más de un millón de personas.

En todos los casos, además de los costos sociales que exige la autoconstrucción y los costos de la periferización espacial de la población, se agregan los costos de la informalidad. Porque si las viviendas se construyen con la ayuda de familiares y amigos, sólo se consiguen terrenos para esas viviendas ocupando tierras públicas o privadas, o alquilando un cuarto en las villas o en loteos ilegales. No hay lugares gratuitos. Estas opciones modeladas por la lógica de la necesidad conforman los submercados residenciales de la economía informal con agentes y estrategias singulares de formación de precio, complementarias entre sí y en interacción con la economía formal.

Los estudios sobre las trayectorias habitacionales muestran que la movilidad espacial no se vincula necesariamente con variaciones en la situación de tenencia –que se mantiene por fuera de lo legal– sino más bien con cambios en el tipo de vivienda, como explicó María Mercedes Di Virgilio en su artículo "Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales entre familias de sectores populares y medios residentes en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina". Estos estudios revelan la intensa segmentación de la dinámica de movilidad espacial de la población y un modelo de urbanización que no sólo expresa las diferencias sociales sino que reproduce esa desigualdad. La precariedad de la tenencia de la tierra y el riesgo al desalojo estructuran tanto los conflictos como la respuesta social y de los poderes públicos. Las respuestas oscilan entre una ac-

Las tomas de tierras se diferencian de las villas por su carácter colectivo, así como por la ubicación periférica y la subdivisión planificada del terreno con la expectativa de una futura regularización urbana y consecuente permanencia en el lugar. Se localizan en zonas de baja calidad ambiental, cerca de arroyos y ríos contaminados.

to realizado en alrededor de noventa ciudades, las experiencias se han clasificado en cuatro grupos: los planes estratégicos, los planes urbano-ambientales, los grandes proyectos y las normativas urbanas, como señalamos junto a Eduardo Reese en "Planificación e instrumentos de gestión del territorio", artículo incluido en *Gestión Municipal y Ciudad*, del Ministerio del Interior. El primer grupo lo constituyen aquellas propuestas orientadas a promover procesos de desarrollo de base local. Estas iniciativas han tomado variadas denominaciones, como Planes Estratégicos y Planes de Desarrollo Local, entre otras. Las características comunes consisten en plantear los problemas del territorio desde un enfoque integral e interdisciplinario de los procesos; con un fuerte énfasis en la participación y la revalorización del espacio local como ámbito privilegiado para la gestión del desarrollo.

En "Descentralización y planificación del desarrollo local", basado sobre el análisis de veintidós planes de desarrollo local, A. Clemente muestra que la primera generación de planes, ubicados entre 1995 y 2000, no problematizó la relación entre pobreza y desarrollo sino que el énfasis estuvo en la cooperación entre actores interesados por la mejora de la ciudad.

El segundo grupo está constituido por aquellas iniciativas que, haciendo un recorte de la complejidad territorial, abordan las cuestiones físico-urbano-ambientales. Como en el caso anterior, es posible encontrar diferentes denominaciones: Plan Urbano, Plan Urbano-Ambiental, Plan de Desarrollo Territorial y Plan de Ordenamiento, entre otras. Las características comunes son la identificación de procesos y escenarios de crecimiento de las ciudades; la definición de estrategias y proyectos de actuación físico-ambientales a diferentes escalas (en especial sobre el espacio público); un creciente énfasis en la consideración de conflictos ambientales, y un intento por pasar de un urbanismo reglamentarista a un urbanismo operacional, aun cuando se verifica una escasa atención y cierta recurrencia a los instrumentos tradicionales de gestión del plan. Los ejemplos de los municipios de San Fernando, Morón y Moreno, entre otros, dan cuenta de una preocupación sostenida por comprender y reconocer los procesos sociales de producción de suelo urbano e incorporar la cuestión del acceso desde una agenda ampliada de planificación urbana.

El tercer grupo está constituido por aquellas acciones directas sobre el territorio que, de manera amplia,

se denominan "grandes proyectos urbanos". En general, se trata de proyectos urbanísticos llevados a cabo por los municipios de mayor población (las ciudades de Rosario, Córdoba y Buenos Aires son ejemplos de este tipo), a través de una vasta gama de opciones de financiamiento y que involucran la rehabilitación de predios con infraestructuras obsoletas, la renovación urbana de barrios degradados o de áreas centrales y comerciales, la relocalización o construcción de nuevos equipamientos con características de centralidad, y demás.

El cuarto grupo, quizás el más numeroso, está constituido por un muy amplio abanico de instrumentos municipales de carácter estrictamente normativo, cuya función principal es la de ser reguladores del uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo y/o de diferentes aspectos de la problemática ambiental. El panorama muestra una muy extensa variedad de situaciones. Desde el punto de vista de la técnica legislativa y de la gestión, es posible encontrar desde municipios con códigos urbanísticos fuertemente estructurados y compendiados a la manera de un digesto, hasta municipios que trabajan con un muy amplio menú de ordenanzas diferentes, en algunos casos de manera caótica, sobre temáticas específicas y sectoriales. En muchos casos, las normas urbanísticas se encuentran desactualizadas y presentan un extenso número de modificatorias y excepciones.

La planificación urbana mantiene su vigencia como herramienta de política para los gobiernos locales aunque predominan los planes y las normativas urbanas que se adecuan a los procesos territoriales más generales. Son pocos los ejemplos donde se asume el proceso de planificación desde un enfoque de gestión activa del territorio que se proponga cambiar las dinámicas de exclusión e integración urbana. Una larga y arraigada concepción de la planeación urbana basada sobre la valorización del suelo de propiedad privada, sin contraprestación alguna a cargo del propietario, parece subsistir en los organismos estatales responsables de la planificación urbana.

Se observa una fuerte tradición que reduce la política urbanística a una acción de tipo regulatoria vía la aplicación de códigos u ordenanzas de zonificación y edificación que acompaña la dinámica del mercado inmobiliario (la proliferación de normativas para favorecer la localización de urbanizaciones privadas son una expresión de este sesgo).

Se detecta una total desarticulación entre herra-

Predomina una visión sectorial de los problemas urbanos y las intervenciones se definen en términos de obras públicas, la mayoría de las veces sin demasiada preocupación por sus consecuencias urbanísticas y sus efectos sobre el desarrollo económico y social de las ciudades.

Desde 2003, en el marco del Plan Federal de Vivienda, 723.000 hogares han mejorado su situación habitacional según el Consejo Federal de la Vivienda (2010). Es más que evidente la importante inversión pública destinada a vivienda y la masividad de sus resultados.

mientas urbanísticas (plan y proyectos), herramientas administrativas (simplificación de trámites para ciertas iniciativas), herramientas de regulación (inclusión de zonas de vivienda de interés social en áreas de centralidad para promover la mixtura social), herramientas de corte tributario (cargas y desgravaciones impositivas para favorecer o desalentar actividades o procesos como la existencia de predios vacantes) y políticas económicas activas (por ejemplo, líneas de financiamiento bancario con subsidios diferenciales en las tasas de interés para actividades urbanas que se quieran promocionar).

Desencuentros entre planificación urbana, política de vivienda y políticas sociales de hábitat

Esta agenda restringida de temas e instrumentos de planificación urbana se expresa en la división institucional y organizativa de las políticas públicas frente a los problemas de la autourbanización. El modelo dual de “ciudad legal y ciudad ilegal” cristalizó y organizó una división entre los problemas de la ciudad legal resueltos por los organismos de la planificación urbana y los problemas de la ciudad informal objeto de intervención de las políticas sociales. La planificación plantea un orden para la ciudad que no incluye la autourbanización informal sino que da legalidad a la ciudad construida por el mercado. En realidad contribuye con sus indicadores urbanísticos a valorar diferencialmente la ciudad, a incluir a algunos y a desplazar a otros.

Los problemas derivados de la autourbanización se procesan en términos de programas sociales de reducción de la pobreza o en porcentajes de un déficit habitacional centrado en la unidad de vivienda y sin territorio. Las políticas sociales de hábitat promueven y apoyan los procesos de producción social y las respuestas incluyen la regularización dominial y urbana. Son procesos lentos por la complejidad de las intervenciones y la escasa inversión destinada a este tipo de programas de mejoramiento barrial.

Según datos del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (octubre 2008), aproximadamente el 60 por ciento del déficit habitacional corresponde a viviendas recuperables, sin embargo cada 7,8 viviendas nuevas se gestiona sólo una solución de mejoramiento habitacional. La política de vivienda mantiene la cantidad de viviendas nuevas construidas como el principal indicador de éxito sin

dar cuenta de la localización de las tierras disponibles para construir esas viviendas. Desde el 2003, en el marco del Plan Federal de Vivienda, 723.000 hogares han mejorado su situación habitacional según el Consejo Federal de la Vivienda (2010). Es más que evidente la importante inversión pública destinada a vivienda y la masividad de sus resultados. La política de vivienda, más allá de los objetivos del Plan Federal de promover el crecimiento económico, generar empleo digno y fomentar la construcción, opera como política de suelo, por la demanda de suelo urbano para construir los programas de vivienda y porque una vez construidos estos programas, el precio del suelo aumenta por la acción del Estado.

En los últimos años, desde el ámbito nacional se han generado ámbitos para colocar estos temas en el marco de una discusión federal. La creación del Consejo Federal de Planificación, la formulación del Plan Estratégico Territorial (2008) bajo la responsabilidad de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y la elaboración de un anteproyecto de ley de ordenamiento territorial nacional que se suma a otros tres proyectos que se encuentran en tratamiento parlamentario, son decisiones relevantes para institucionalizar el debate. El Ministerio del Interior desde el Programa de Mejora de la Gestión Municipal promueve el fortalecimiento de herramientas de planificación integrada del territorio en la agenda de los gobiernos locales.

En el Área Metropolitana de Buenos Aires, que según los datos provisionales del Censo 2010 tiene una población de casi 12.800.000 habitantes, estos desencuentros que persisten entre planificación urbana, política de vivienda y producción social urbana tienen su expresión singular. Se suman las consecuencias de las decisiones de gestión urbana que toman como límite la jurisdicción municipal cuando la dinámica de urbanización, y por lo tanto de la producción social urbana, es metropolitana. En nuestra cultura política y de gestión pública se impone “la ciudad de las jurisdicciones” –ciudad de Buenos Aires versus los municipios del conurbano bonaerense– y la puesta en marcha de acuerdos institucionales metropolitanos ha sido de difícil coordinación y lento accionar.

Desencuentros y una agenda restringida de planificación urbana no configuran la ausencia de planificación sino una ecuación excluyente entre decisiones de planificación urbana, funcionamiento del mercado inmobiliario y prácticas políticas que construyeron un modelo de ciudad donde muchos no tienen lugar. ☹