Parámetros elitistas

La vulnerabilidad ambiental y la normativa urbana

Por Florencia Almansi / IIED-AL

La visión economicista y reduccionista de la planificación urbana debe ajustarse a las reales necesidades que demanda el desarrollo equitativo de las ciudades. Los desastres naturales afectan principalmente a los sectores más pobres.

Las normativas y regulaciones urbanas en la Argentina han sido amplia y críticamente estudiadas en su relación con los productos urbanos y sociales generados. Se ha analizado su incidencia en los procesos de segregación social y fragmentación espacial que sufren las grandes ciudades y ahora también en las intermedias. Sobre todo en los últimos años, la crítica a la normativa se ha focalizado en su carácter elitista y excluyente de acuerdo con los estándares que exigen y en la obsolescencia de las mismas, ya que fueron creadas para ciudades de los años '60.

Sin embargo y sin minimizar la relevancia de los determinantes sociales y urbanos analizados, de vital importancia para el desarrollo equitativo de las ciudades, es también importante hacer una revisión de esta normativa desde la consideración ambiental de la prevención de riesgos y desastres naturales que afectan principalmente a los sectores más vulnerables de la población. Si bien las reglamentaciones son positivas en la prevención del riesgo, sobre todo en lo relativo a los niveles de inundabilidad que son los contextos de desastres que más afectan a los asentamientos informales, también es importante mencionar que las previsiones sobre las que se funda la normativa datan del año 1960, limitando así el desarrollo de aéreas consolidadas del Gran Buenos Aires.

A lo largo de los últimos 50 años se han ejecutado obras de infraestructura de envergadura principalmente en el área de afectación de cuencas, que sin lugar a dudas han modificado el mapa de riesgo. Sin embargo la normativa no se modifica, y las restricciones a

los asentamientos humanos siguen estando referidas a parámetros de los '50, hecho que afecta principalmente la regularización dominial de gran parte de los asentamientos informales y por ende la seguridad de tenencia de la tierra de sus habitantes. Es inevitable también confrontar la normativa con la realidad de una demanda social de tierra y vivienda que supera ampliamente la oferta de los planes y programas oficiales, y con las condiciones que impone un mercado de tierras altamente especulativo. Las tierras ocupadas por la población pobre en donde se consolidan los asentamientos a lo largo de los años, son las tierras despreciadas por el mercado, entre otros condicionantes, porque se encuentran bajo restricción para el asentamiento humano por estar bajo las cotas de nivel de inundación histórico de la provincia de Buenos Aires fijados en el año 1957, o bien próximas o directamente sobre los márgenes de arroyos.

En este tipo de asentamientos informales es donde interviene el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), que se presenta como ejemplo de intervención en este análisis, ya que intenta cubrir esa brecha que existe entre la normativa y la necesidad, facilitando soluciones habitacionales y procesos de regularización de la tierra en zonas de riesgo no atendidas por la normativa. El Promeba, con un enfoque integral de la intervención y tomando como eje central el aspecto ambiental, aborda respuestas a los problemas de vulnerabilidad ambiental que afectan a los asentamientos aunque limitando su intervención dada la ausencia de un enfoque integral ambiental desde la normativa urbana.

Inequidad urbana

El proceso de urbanización en América latina ha sido especialmente significativo. Para el año 2005, la Cepal informaba que un 77,8 por ciento de la población total vivía en áreas urbanas, hecho que la convierte en la región más urbanizada del mundo. Y la Argentina, después de Uruguay, era el país de la región con mayor porcentaje de población urbana, alcanzando en el mismo año una población urbana del 91,8 por ciento, un tercio de la cual se concentraba en el Área Metropolitana de Buenos Aires. La tendencia se mantiene y las grandes inversiones se siguen desarrollando en las grandes ciudades, y también comienzan a desplazarse a las ciudades intermedias. La demanda de mano de obra sigue atrayendo población a las ciudades que no tienen oferta de tierra y vivienda suficiente para acompañar el crecimiento poblacional. Esta población que no encuentra en el mercado legal de tierras su solución habitacional, se asienta en donde puede, por lo general en zonas no aptas para el asentamiento humano, según las normativas y por los riesgos. Estos sitios tienen como característica estar en los márgenes de cauces de agua contaminados, cerca de industrias contaminantes, o en zonas con riesgo de inundación.

La creciente necesidad de acceso a la tierra para importantes sectores de la población y el desarrollo de mercados de suelo especulativos con regulación escasa en su primera etapa del '50-'60, favorecieron la expansión física de la ciudad. Este escenario, sumado a la aparición a comienzos de los '70 de una normativa urbana excluyente –con estándares urbanos inalcanzables–, fue configurando el esquema de producción de las ciudades, no sólo en la Argentina sino en toda la región latinoamericana, bajo un esquema inverso al de la planificación tradicional: primero se ocupa la tierra de hecho, luego se consolida la infraestructura barrial a lo largo de generaciones y finalmente se lucha por alcanzar la regularización de la tenencia de la tierra.

La fuerte presión de la dinámica del mercado de suelos define el ritmo de desarrollo de las ciudades, pronunciando la concreción de productos económicamente desiguales, socialmente excluyentes, espacialmente segregados y ambientalmente insostenibles.

Este fenómeno urbano se intensificó en las últimas décadas producto de la globalización de los mercados urbanos y del aumento del valor del suelo y de la población en situación pobreza. Alrededor del 50 por ciento de los habitantes de la región vive de manera informal en aéreas de riesgo en las ciudades, con una precaria (o nula) cobertura de servicios, equipamientos e infraestructura, además de restricciones urbanas y normativas para ser ocupadas.

La regulación urbanística como instrumento de planeamiento de las ciudades, plasmada en leyes que materializan las políticas urbanas e intentan regular el mercado de tierras, ha tenido un impacto central en la determinación de los valores de la tierra y en la distribución de la población en las ciudades. Esta regulación urbanística resulta fundamental en la determinación del proceso de segregación espacial, al fijar estándares imposibles de alcanzar por la población más pobre y al reservar las áreas mejor localizadas y mejor servidas con infraestructura para la residencia y actividades de los sectores privilegiados.

La imagen muestra el derrumbe de las viviendas alojadas en el margen del Río Reconquista en el asentamiento San Martín, ocurrido en julio de 2010. Cerca de 40 familias están asentadas sobre el margen del río, y 6 viviendas con apropiados estándares de construcción sufrieron el derrumbe. El asentamiento San Martín es ejemplo de las contradicciones urbanas y socioambientales que debe enfrentar la política urbana, donde el Promeba interviene.

Este asentamiento, como muchos otros, está ubicado en el sector de la cuenca baja del Río Reconquista, que es la segunda cuenca más contaminada del país (después del Matanza-Riachuelo) y constituye en la actualidad un grave peligro que pone en riesgo la salud humana y la viabilidad del ecosistema. La cuenca atraviesa en su reco-

rrido la jurisdicción de 18 municipios bonaerenses, donde habitan aproximadamente 4 millones de habitantes. Según datos del Censo 2001, el 62 por ciento de la población en el área de la cuenca carece de servicio de cloacas y se estima, además de otros desechos contaminantes, que más de 3.000 camiones atmosféricos desagotan diariamente en forma directa al río, según datos del Comité de Cuenca del Río Reconquista (Comirec), órgano que tiene como responsabilidad la planificación y ejecución del Plan de Saneamiento.

En el trabajo "Integración regional de las normativas locales para un ordenamiento territorial sustentable", Unidades Técnicas Federal y Provinciales del PRODIA, uno de los principales riesgos ambientales que afectan a la población de la cuenca son las reiteradas inundaciones. El mencionado documento indica que en los partidos de San Fernando y Tigre, ambos pertenecientes a la cuenca baja del Reconquista, la población afectada por las inundaciones de 1985 (mayor registro de inundación de los últimos años) fue de un 40 por ciento, y las viviendas precarias no recuperables afectadas fueron del 26 por ciento para ambos partidos.

Una regulación obsoleta

En la Argentina la normativa sobre el uso del suelo está regulada por el Estado provincial y los códigos de edificación son material local. Sólo tres provincias tienen regulación sobre del uso del suelo: Buenos Aires, Jujuy y Mendoza, además de la ciudad de Buenos Aires. La regulación provincial en vigencia es fragmentaria y obsoleta. Por ejemplo el decreto ley Nº 8.912, la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, que regula la creación del suelo urbano de la provincia de Buenos Aires, fue sancionado en 1977 y condiciona el uso, ocupación, subdivisión y dotación de infraestructura del suelo y establece estándares que debe regular el gobierno local. La ley fue establecida con el objetivo de limitar y condicionar el desarrollo de los loteos populares que crecieron fuertemente alrededor de los '70, es decir que no fue creada para responder a las necesidades sociales y urbanas de aquella época, y mucho menos de la actual.

En la provincia de Buenos Aires varias leyes y decretos fueron establecidos en respuesta a la rápida expansión del área urbana y la proliferación del loteo popular. En 1960, como consecuencia de la seria inundación que afectó al Gran Buenos Aires, se reglamentan las leyes N° 6.253 de Desagües Naturales y Nº 6.254 de Nivel de Cota de Inundación, que establecían que sólo las tierras por sobre los 3,75 metros del nivel del mar podían ser subdivididas y restringían la subdivisión en áreas próximas a cursos de agua. A pesar de esto las tierras seguían subdividiéndose sin mayores controles del Estado y en 1977 se reglamenta el decreto ley Nº 8.912 que definía entre otras cosas las medidas mínimas de lotes en 300 metros cuadrados y la obligatoriedad de dotar de servicios de infraestructura al suelo para su subdivisión.

Una de las mayores restricciones impuestas por la ley era que las viviendas no podían ser construidas por debajo del nivel de inundación fijado por la ley Nº 6.254. Esta regulación incrementó el costo de la tierra urbanizada que fue directamente transferido al precio de los lotes con la consecuente exclusión de los sectores populares del acceso a la tierra.

La normativa de la provincia de Buenos Aires es positiva en términos ambientales ya que favorece, aunque no se cumpla en la realidad, la prevención de riesgos. La ley tiene deficiencias al momento de no contar con instrumentos económicos y de gestión participativos para alcanzar los objetivos previstos. Las agencias de control están dispersas y tienen objetivos superpuestos: no hay un reconocimiento de los diferentes niveles de urbanización, como tampoco de las diferentes regiones, ya que no es lo mismo regular el uso del suelo en el conurbano bonaerense que en el resto de la provincia, y tampoco es lo mismo el primer anillo del conurbano que el segundo o el tercero de carácter peri-urbano. Otras leyes provinciales sobre la prevención de riesgos se focalizan en la regulación de las actividades industriales, regulando la instalación de establecimientos industriales según categorías de complejidad ambiental, y obligando a la aprobación de certificados de aptitud ambiental.

En la esfera local hay una gran y heterogénea variedad de acciones y enfoques, todas bajo las restricciones de las normativas provinciales, como los planes estratégicos o planes de desarrollo local que integran enfoques sociales, económicos, espaciales y ambientales; los códigos de edificación y muchos otros proyectos urbanos que implementan los municipios para mejorar infraestructura o áreas degradadas.

Además de la legislación urbana y su potencial amplitud en términos de la incorporación de los determinantes ambientales, es fundamental plantear la limitación que implica la presión de un mercado de tierras especulativo y los conflictos sociales emergentes del mismo. La fuerte presión de la dinámica del mercado de suelos define el ritmo de desarrollo de las ciudades, pronunciando la concreción de productos económicamente desiguales, socialmente excluyentes, espacialmente segregados y ambientalmente insostenibles. El suelo urbano es uno de los componentes esenciales de la política urbana, y su disponibilidad en cantidad y condiciones adecuadas para la promoción de programas y proyectos de urbanización y vivienda social es una condición fundamental. Pero mientras no se actúe sobre la retención especulativa de la tierra ociosa, o se articule con políticas tributarias para crear mecanismos para la recuperación y distribución de la renta del suelo, no es viable tomar en consideración una política urbana preventiva de riesgos.

Frente a esta presión especulativa del mercado, las limitaciones de las normativas provinciales y la falta acceso a suelo urbano adecuado, son pocos los instrumentos que tienen los gobiernos locales para planificar políticas urbanas. En la medida que a la tierra no se la dote de otros determinantes además de los económicos, no se puede pensar en hacer una política urbana sostenible.

También la legítima demanda social por la regularización de asentamientos o por garantizar la seguridad de tenencia se suma como un conflicto social que en algunos casos puede incrementar el riesgo. Cuando un asentamiento ha estado consolidándose por más de 30 o 50 años

en zona de inundación y frente a la falta de recursos o tierras apropiadas para proponer una relocalización consensuada, se finaliza regularizando en zonas de riesgo, en algunos casos con la exigencia de la realización de obras hidráulicas preventivas. La presión social juega así un papel fundamental en la aprobación de la condición de legalización de los asentamientos, pero a su vez y contradictoriamente, acentuando la vulnerabilidad ambiental.

Prevención de riesgos en asentamientos

El Promeba es un programa nacional que actúa en asentamientos existentes facilitando el acceso a la regularización de la tierra, la infraestructura urbana, el equipamiento comunitario y el mejoramiento ambiental integral. El Promeba en su acción intenta cerrar la brecha entre las normativas, el riesgo y la intervención en los asentamientos informales. Es el único programa que tiene una mirada ambiental, además de legal, urbana y social, en la intervención sobre los asentamientos informales.

Los asentamientos como los que se encuentran en las márgenes del viejo cauce del Reconquista, están ubicados en zonas de restricción para asentamiento humano según la normativa porque las tierras se encuentran bajo cota de inundación fijada por la ley Nº 6.254 y porque la implantación de las viviendas no respeta la distancia reglamentaria al cauce del río como determina la ley Nº 6.253. Además los lotes en promedio tienen una superficie de aproximadamente 100 metros cuadrados, dimensión sustancialmente inferior a la reglamentada por la ley Nº 8.912. Pero dado que hace ya diez años que comenzaron las obras de rectificación y modificación de la traza del Río Reconquista, modificándose así el mapa de riesgo que aplana la curva del pico de inundación, y la restricción en la superficie de los lotes puede ser superada por el decreto Nº 3.736 (Régimen de reconstrucción urbana para asentamientos humanos en situación de precariedad) que exceptúa las dimensiones exigidas por el decreto-ley Nº 8.912, hoy es posible su regularización. Pero para ello es necesario elaborar y aprobar un plan hidráulico que demuestre que estos barrios no se inundarán y ejecutar las obras de infraestructura previstas en el plan hidráulico. Estas acciones son abordadas por el municipio en el marco del Promeba.

Las tierras ocupadas por la población pobre, suelen ser despreciadas por el mercado porque se encuentran bajo restricción para el asentamiento humano al estar bajo las cotas de nivel de inundación histórico de la provincia de Buenos Aires o sobre márgenes de arroyos.

El Promeba acerca al gobierno local, mediante la planificación conjunta, soluciones financieras y de gestión que permiten superar los déficit ambientales y normativos que limitan la regularización de los asentamientos. De otra manera, sin estudios integrales que prevean el comportamiento de la zona en el entorno de la cuenca, y que provean de estrategias y recursos para afrontarlos, se limita el accionar del gobierno local. El Promeba acelera los tiempos de tramitación provincial de las gestiones y garantiza la factibilidad de la ejecución de las obras necesarias mediante el financiamiento.

Si bien esta intervención habilita la regularización de las tierras y disminuye el impacto de riesgos, a su vez está limitada en función de otras presiones ambientales a las que están expuestos estos asentamientos como la proximidad a industrias y depósitos de basura contaminante. Al poner el foco en la superación de los condicionantes que limitan la legalización de las tierras, la intervención puede actuar en la provisión de infraestructura hidráulica y sanitaria para superar la restricción impuesta por la normativa, pero está limitada para incidir en otros condicionantes ambientales. Si bien se trabaja en la intervención con un plan de manejo ambiental y mapa de riesgos, este se ve acotado en su alcance por la limitación de las disposiciones que no prevén el comportamiento del uso de suelo de la región, ni del funcionamiento integral de la cuenca, acción que sólo sería posible si se actualizan y profundizan los diagnósticos y se modifica la normativa urbana incluyendo los determinantes sociales y ambientales que inciden en la generación de suelo urbano.

Todavía hay un largo camino por recorrer en las políticas urbanas en términos de su escasa articulación con los determinantes ambientales: la experiencia del Promeba es importante para empezar a alimentar la renovación de las mismas. La falta de servicios sanitarios adecuados, la contaminación del suelo y de las napas de agua, la carencia de agua potable, la ausencia de sistemas de recolección y deposición final de los residuos, la convivencia con áreas de riesgo, la falta de infraestructura y equipamiento, y el asentamiento poblacional en áreas inundables, implican un mayor grado de desventaja ambiental para los grupos en situación de pobreza, lo que contribuye a incrementar su nivel de vulnerabilidad y el riesgo de experimentar catástrofes ambientales. La integralidad en las intervenciones poniendo el énfasis en los determinantes sociales y ambientales debe ser una prioridad en las políticas urbanas.

Hasta el momento la política sobre la regulación del uso del suelo ha promovido una expansión urbana incontrolada con negativas consecuencias sociales y ambientales, contradiciendo y superponiendo legislaciones, desdibujando el valor de la planificación y limitando el accionar de los gobiernos locales en sus capacidades de control y gestión. Es importante entonces problematizar el nexo existente entre la política urbana, la vulnerabilidad social y el riesgo ambiental en el plano local, para definir cuáles son los principales problemas críticos a los que se ven expuestos los grupos más vulnerables y superar así la visión economicista y reduccionista de la planificación urbana, para ajustarla a las reales necesidades que demanda el desarrollo equitativo de las ciudades.