



El acceso a la tierra en el conurbano bonaerense

Sergio Belatti *

Introducción

La expansión demográfica de la zona metropolitana, el incremento de los índices poblacionales y la constante migración interna y externa, sumado a la falta de respuesta de los distintos distritos que conforman el ejido urbano en cuanto a planificación territorial que atienda la demanda de acceso al hábitat, conforman una problemática que no encuentra soluciones de carácter integral que se conviertan en una política pública sostenible y de largo plazo.

Frente a este escenario, el denominado segundo y tercer cordón del conurbano bonaerense se encuentra desbordado respecto de la creciente demanda de suelo urbano, no contando los distritos con políticas reparadoras de esta situación.

Esta ausencia del Estado deja lugar a apropiaciones del suelo con bajo niveles de calidad en espacios no aptos para el asentamiento humano: basurales, cercanías a zonas industriales, proximidad a circuitos de agua contaminados, napas contaminadas. Y por supuesto, la carencia de servicios básicos como agua, electricidad y cloacas.

Distintos informes de universidades públicas, fundaciones, organizaciones no gubernamentales que trabajan esta temática, publicaciones de profesionales competentes en la materia, dan cuenta de la compleja situación en que se encuentra la zona.

Se puede afirmar que algunos elementos comunes a todas estas expresiones son: la ausencia del Estado en tanto a planificación, ordenamiento y propuesta, y la escasa o casi nula propiedad de tierras en manos del Estado; en su gran mayoría está en manos privadas.

Respecto a la ausencia del Estado, se debe a que en general –salvo escasas excepciones- los municipios no han realizado una actualización general y una profundización de los instrumentos de planeamiento. Y mucho menos la articulación política con la provincia. Así, con esta dispersión de los temas urbanísticos, se consolidaron acciones no planificadas, lo que dio como resultado que no se generaran políticas públicas que apunten a la integración y la contención como modo de contrarrestar la fragmentación social y su correlato en lo territorial-espacial.

Prueba de ello son las numerosas actuaciones judiciales referidas a conflictos entre particulares o entre particulares y el estado provincial, por territorios ubicados en la periferia, siendo algunos de estos casos, en lugares no aptos para asentamiento humano, debido a inundaciones, falta de agua potable, contaminaciones u otros factores.

Como el dominio de la tierra está en su gran mayoría en manos de particulares, ello dificulta la posibilidad de una actuación directa del Estado local para realizar desarrollos urbanos en línea con la provincia y/o la nación. Por otro lado, la especulación inmobiliaria es aplicada incluso en zonas precarias en cuanto a infraestructura y calidad urbana.

Por lo tanto se hace imprescindible la articulación entre la sociedad afectada, organizaciones del tercer sector y el Estado, comenzando por el local y continuando por la provincia y la nación. Esta red de relaciones, que no es otra cosa que el trabajo conjunto de la sociedad y el Estado deben estar orientadas a políticas públicas específicas respecto de viviendas dignas, desde un abordaje integral, bajo el eje de “Políticas Urbanas”.

Estado de situación: la problemática del acceso al hábitat en el conurbano

La provincia de Buenos Aires concentra, desde hace un siglo o más, las actividades económicas más dinámicas de la Argentina. El conurbano, particularmente, observa una gran heterogeneidad en materia social, productiva y cultural, cuya capacidad de respuesta a las etapas de expansión o retracción es dispar. De allí que este fenómeno incida directamente en las condiciones de vida y de trabajo. Pero también, de un modo directo, con el tipo de desarrollo y estructura urbana.

En los últimos años, el Estado ha modificado el concepto de abordaje de esta problemática, saliendo de la consigna aislada o parcial -por ejemplo, la vivienda- para pasar a un concepto más abarcador cuyo eje es Política Urbana. De allí se desprende la necesidad de intervenir en el sistema urbano de modo total, contemplando la organización de la sociedad en su modo de consumir, producir, vivir. Y esto incluye, naturalmente, la organización de la actividad productiva, la vivienda, los servicios, el transporte, entre otros.

De este modo, lo que ha cambiado son las formas de intervención: si bien los Estados son el eje central, la articulación con sectores sociales, políticos, académicos, culturales, ha originado

múltiples campos de trabajo interdisciplinarios donde se trazan lineamientos y se articula con los actores directos -los ciudadanos- para el desarrollo de todas las potencialidades.

Desde los inicios de la recuperación democrática, el sistema provincial de planeamiento urbano estaba regido por el decreto 8912 de la dictadura militar en el año 1977. Con el retorno de la democracia en 1983, se formaliza -a través de la creación de la Dirección de Ordenamiento Urbano- un modelo de administración participativo, junto a los municipios, los organismos competentes de la provincia, las universidades y diversos actores.

A partir de 1987 se jerarquizó con rango de subsecretaría a Tierra y Vivienda, con capacidad para intervenir en la obra pública como consultor, participar en la elaboración del Plan Trienal del Ministerio de Obras Públicas, colaborar y asesorar a las comisiones temáticas legislativas. Además, interactuaba con todos los organismos que operaban en los distintos proyectos: Geodesia, Hidráulica, Vialidad, Catastro, etc., así como también con universidades vinculadas a la temática.

El contacto con las organizaciones sociales y del tercer sector se vio reflejado en el primer plan de Lotes con Servicio (el Plan Pro-tierra) en la participación consultiva del Plan Pro-casa y en obras de envergadura como la recuperación del río Reconquista o el estudio de impacto de la autopista Buenos Aires-La Plata.

Este avance cualitativo cesó en la década del 90. La desarticulación operativa derivó en superposición de tareas, falta de criterios en la aplicación de políticas y objetivos dispares. Esto devenía del criterio de fragmentación que padeció la administración provincial toda. Y el final lo marcó la disolución en 1995 de la Subsecretaría de Tierras y Urbanismo.

El desmembramiento de la gestión de los temas urbanísticos, desde el plano provincial, pero también desde lo municipal, dio lugar a desarrollos de emprendimientos con el sólo objetivo de generar empleos sin especificaciones de carácter técnico que determinasen los condicionantes y evalúen las consecuencias que se presentasen.

Los resultados se pueden verificar con la cantidad de causas judiciales de esa época entre particulares, entre particulares con los gobiernos (nacional, provincial o municipal), con sitios localizados en lugares no aptos para asentamiento humano, ya sea por deficiencia en su accesibilidad, falta de agua corriente, inundaciones, napas contaminadas y cercanía lugares contaminados (basurales a cielo abierto).

La privatización de servicios públicos encarados por el gobierno nacional de esa época ocupó competencias provinciales, con el consiguiente manejo de las grandes obras públicas. Desde este lugar central, las empresas realizaron su planificación en virtud de sus criterios de inversión para la obtención de mayor rentabilidad. Sin un Estado que planifique, los sectores vulnerables, que mayor necesidad de acceder al servicio requieren por su condición, quedaron afuera por falta de poder adquisitivo.

Al finalizar la década, el impacto fue acelerándose hacia el cuarto cordón del conurbano, en localidades como Pilar, Escobar, Lujan, Cañuelas, entre otros. Se fueron consolidando

asentamientos dispersos, alejados de actividades productivas y de servicios, en zonas desprovistas de infraestructura básica, totalmente desprotegidos. Paradójicamente, se establecieron espacios y zonas (barrios privados, country s, clubes de campo) altamente tecnificados y aislados del mundo exterior.

La crisis del 2001/2002 generó la ampliación de la brecha entre los estratos sociales que habitan esos espacios bien diferenciados en indicadores concretos, sea capacidad productiva, bienestar de la población, condiciones de vida y perspectivas económicas futuras.

A partir del 2003 y por más de una década, se fueron dando respuestas, algunas parciales, otras de largo alcance. Concretamente, se fueron dando pasos junto al gobierno nacional de la puesta en marcha de distintos planes como “Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda-Mejor Vivir” y el “Programa Federal de Construcción de Viviendas”, que apuntaban a la problemática del déficit habitacional y, paralelamente, aumentar la productividad y el empleo. Ambos programas se regían mediante convenio entre Nación/Provincia/Municipio.

También se rejerarquizó a la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda creando tres direcciones provinciales a efectos de cumplimentar las funciones y las misiones de la subsecretaría: la Dirección Provincial de Tierras y Urbanismo, la Dirección Provincial de Programas Habitacionales y la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Asimismo, el Instituto de la Vivienda quedaba bajo su administración.

En el año 2012 se sancionó la ley 14.449, denominada “Ley de Acceso Justo al Hábitat”, cuyo objetivo es la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable. Específicamente, la ley subraya sobre “generar y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales” (Art. 1º, ley 14.449).

Los principios rectores de la ley indican el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios. En cuanto a las directrices generales, se refiere a establecer parámetros de calidad y define específicamente que las políticas de vivienda y hábitat son función y responsabilidad pública, por lo cual debe garantizarse la defensa de derechos colectivos por aplicación al principio de la función social de la propiedad.

La ley fue reglamentada recién un año después, a fines de 2013. Hasta el año 2015, fecha en que finaliza este trabajo, la aplicación en distintos municipios había sido dispar. Algunos adecuaron planes y programas que ya estaban desarrollando, otros no se sumaron a la norma. En su gran mayoría, de los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires, los concejos deliberantes no dieron sanción a la ordenanza de adhesión.

Loteo social y planificación urbana territorial: el caso de Almirante Brown

En el año 2009, la municipalidad de Almirante Brown, en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional, realizó un convenio con la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (UBA) y la Fundación Metropolitana. El motivo era la generación de un sistema de planificación permanente para apoyar el proceso de toma de decisiones del gobierno municipal, colaborando -ambas entidades- en la creación y fortalecimiento de una institución responsable del planeamiento municipal.

Básicamente, se trató de la elaboración de un diagnóstico para el posterior establecimiento de lineamientos estratégicos acerca del desarrollo territorial, la revisión de la normativa urbanística, la capacitación en función del desarrollo institucional y la colaboración en la asistencia técnica a efectores y funcionarios municipales.

Luego del proceso de diagnóstico que llevó varios meses, se formuló el Plan de Desarrollo Urbano para el período 2010/2015, se revisó el código urbano vigente, se observaron estudios de factibilidad sobre proyectos urbanos prioritarios, se realizaron talleres de coordinación y actividades de entrenamiento a profesionales y técnicos.

En ese marco, desde la Dirección General de Tierras del municipio, se elaboró un programa de loteo social para ser desarrollado en la localidad de Glew, en el límite sur del partido. Se partió de la premisa de la consolidación de una política pública que, por un lado, atienda la genuina demanda de acceso al suelo y, por otro, sea anticipatoria a los conflictos territoriales suscitados por las tomas de tierra, teniendo en cuenta el lugar central que tiene el Estado de cara a las necesidades de familias de bajos recursos de acceder a un lugar digno donde vivir.

Así se dio inicio a un proyecto que contenía medidas que, en materia de inversión pública, en materia de normatividad jurídica y en materia de gestión de políticas públicas, lograron adecuar el territorio al modelo propuesto, consolidando la viabilidad del mismo. Es decir, habilitar tierra apta para el uso residencial, con la incorporación de infraestructura básica (agua potable, desagües cloacales, energía eléctrica, alumbrado público, apertura de calles, desagües pluviales), espacios verdes recreativos y equipamiento comunitario social.

El programa buscó además como objetivo, la producción de suelo urbano y la generación de empleo. Para ello, fueron necesarias las decisiones regulatorias del Estado sobre el uso del suelo, la rezonificación del mismo, la edificación incorporada al ejido urbano y las inversiones en infraestructura y equipamiento de áreas públicas.

Los actores intervinientes fueron: el propietario de la tierra (oferente), la población de ingresos medios bajos (demandantes), los estados municipal, provincial, nacional (reguladores), el tercer sector (aporte financiero y técnico).

Pasos que se dieron y actividades desarrolladas:

Primeramente, desde la Dirección General de Tierras de Almirante Brown, se buscó a los titulares de dominio de ocho manzanas ubicadas en la localidad de Glew, cuya capacidad ociosa permitía inferir la posibilidad de compra de las mismas para su urbanización.

Paralelamente, se convocó a una institución del tercer sector con amplia experiencia en loteos sociales, mejoramientos de vivienda y asesoramiento profesional, para que lleve adelante tareas de coordinación en el nuevo barrio y sea la responsable de la administración, tanto para el pago de la tierra a sus dueños, así como el cobro de las cuotas a los adquirientes de cada parcela. Los profesionales de dicha institución asesoraron a las familias en el sistema de construcción de viviendas y en la optimización de los resultados a efectos de hacer una vivienda digna, en el marco del respeto por el medio ambiente y el criterio urbanístico zonal.

Las parcelas fueron vendidas a familias que viven en el Partido de Almirante Brown, que no poseían titularidad de vivienda u otro terreno y que no eran sujetos de crédito bancario y/o hipotecario. Asimismo, el municipio se reservó una cantidad de lotes (aproximadamente el 20%) para ser entregados a familias en situación de calle o de emergencia habitacional. Esta tarea quedó a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social.

La Dirección General de Tierras, a cargo de la Unidad Coordinadora del proyecto, llevó adelante tareas administrativas y técnicas que posibilitaron dar inicio a las actividades: constitución de la documentación inicial requerida (identificación catastral y geográfica del inmueble, información dominial, planos antecedentes, afectaciones y/o restricciones, informe de catastro provincial, informe de aptitud hidráulica y el proyecto de mensura y sub división para el área), presentación del plano de mensura y subdivisión ante geodesia, hidráulica, vialidad, catastro, etc.

Con posterioridad, equipos técnicos del municipio y de la Dirección General de Tierras comenzaron a elaborar la planimetría pertinente a la infraestructura básica (apertura y zanqueo de calles, agua potable, cloacas, desagües pluviales, espacios verdes y de uso comunitario), a la provisión de alumbrado público, arbolado y señalización urbana y el cableado para el servicio eléctrico domiciliario.

Se firmó un convenio con la Comisión Nacional de Tierras, organismo del Estado Nacional, para financiar las obras de agua y cloacas. Dichas obras fueron llevadas a cabo por parte de cooperativas de trabajo especializadas en agua y cloacas domiciliadas en Almirante Brown.

En tanto la apertura de calles, su amojonamiento y perfilado, corrió por cuenta de la Dirección de Vialidad del municipio, mientras que la Dirección de Luminarias tuvo a cargo la colocación de postes y faroles públicos.

La provincia de Buenos Aires aportó en la construcción de los espacios verdes, la construcción del equipamiento comunitario y, a futuro, a cargo de la escrituración de las parcelas a través de la Escribanía General de Gobierno en el marco de la ley provincial 10830.

Luego de un tiempo de avance de la primera etapa de las obras (calles, electricidad, agua) se hizo entrega de los lotes a sus nuevos titulares. También a los beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Social local. Quienes compraron un lote, fueron asesorados por personal profesional de la institución encargada de la administración, lo que dio lugar a que se construya con un criterio armónico y sustentable. Se realizaron compras comunitarias de material de construcción para el

abaratamiento de los costos. Y es de destacar, la solidaridad entre los propios nuevos habitantes del barrio, habida cuenta que muchos de ellos tienen conocimientos y/o trabajan en la construcción de viviendas. Para los lotes entregados por la Secretaría de Desarrollo Social del municipio a familias en emergencia habitacional, se les proveyó de una vivienda eventual mientras se trabajaba en un sistema de auto construcción que las familias pudieran realizar.

En la segunda etapa, se avanzó con la obra de cloacas, los espacios públicos y los espacios verdes. Estas obras, coordinadas y/o dirigidas por parte de los tres estados -nacional, provincial y municipal- utilizaron mano de obra de la zona, generando nuevos puestos de trabajo.

Conclusiones

El Programa de Loteo Social del municipio de Almirante Brown buscó facilitar el acceso a lotes con servicios para familias de bajos ingresos, mediante un proceso de planificación urbana, asumiendo desde el Estado Municipal las respuestas a las familias del Partido de Almirante Brown, de acceder a un lugar digno de habitar.

Se puede destacar, en el marco de la puesta en marcha del programa, que la sinergia compuesta por los distintos actores intervinientes, dio como resultado un proceso virtuoso, creativo y eficiente.

Virtuoso, en tanto se cumplió con las premisas básicas de contribuir al acceso a la tierra y, paralelamente, generar puestos de trabajo con las obras de infraestructura que se realizaron. Creativo, en tanto se maximizaron los recursos para lograr cumplir con cada una de las propuestas establecidas. Y eficiente, dado que los presupuestos económicos planteados fueron utilizados para completar la obra en su totalidad.

Es responsabilidad de los estados acercar las propuestas a los ciudadanos que den soluciones integrales y completas, en este caso, de acceso a la tierra. Pero sin la participación activa de los propios interesados, el programa no avanza. La participación del tercer sector como articulador entre la demanda genuina y la capacidad de dar respuesta es absolutamente necesaria e indispensable.

Sabido es que los tres estados, en el conurbano bonaerense, no disponen de tierra propia para hacer frente a la demanda. De allí que es necesaria la presencia del tercer sector, como figura mediadora y facilitadora entre los propietarios de tierras y los proyectos de loteo del Estado y los vecinos

Si bien queda mucho por mejorar, desde la experiencia en el Loteo Social en la localidad de Glew, Partido de Almirante Brown, se puede establecer que el camino trazado con las tres “patas”, Estado, ciudadanos, tercer sector, dinamiza de forma positiva el camino y el desarrollo para este tipo de planes y programas.

** Ex Director Registro Dominial, Municipalidad de Almirante Brown, 2011/2015)*