

CARACTERISTICAS E INDICADORES DE LA TERRITORIALIDAD INFORMAL EN EL AMBA

*Ponente Sandra N.Grahl**

Abstract

Este trabajo está dirigido a ilustrar la forma en que se comporta el territorio del AMBA durante el período 1991-2006, y constituye una parte de mi tesis doctoral defendida recientemente (el día 28-IX-2009) en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la U.N.L.P. cuya publicación aún está en preparación.

Se trata de la tercera parte donde presento los resultados de la observación empírica respecto de los dos fenómenos urbanísticos que caracterizan a la región en estudio (AMBA): los asentamientos u ocupaciones informales y los emprendimientos urbanísticos privados. En esta ponencia sólo presento los resultados relativos a los asentamientos informales por motivos de extensión del trabajo.

Con el auxilio de estudios realizados por investigadores de diversas disciplinas mas el trabajo de campo, caracterizo -a modo de diagnóstico- las formas de ocupación territorial en la Provincia de Buenos Aires, durante el período 1991-2006. En este trabajo sólo incluyo la descripción de los hábitats informales relacionando tipos de vivienda y movimientos poblacionales.

Como conclusión afirmo que la centralidad del sistema junto a la ausencia de legislación eficiente, operan como barrera para el crecimiento del AMBA. La propuesta incorpora la elucidación del término territorialidad “informal”, formulado un concepto –que sería aplicable a todas las áreas metropolitanas del país– y presento los indicadores para detectar si estamos en presencia de este tipo de territorialidad, a fin de contar con elementos de diagnóstico previos a dictar normas o tomar medidas de intervención estatal.

* Docente en la Cátedra de Sociología Jurídica de la Fac. de ciencias Jurdicas y sociales de la UNLP, Doctora en ciencias Jurídicas de la UNLP tesis en Ordenamiento Territorial. Miembro del comité ejecutivo de la ABDA.

1. EL AMBA Y SU TERRITORIALIDAD INFORMAL

De los distintos trabajos consultados advertimos confusiones en el uso de los términos para circunscribir la zona urbana que rodea a la Ciudad de Buenos Aires. Siguiendo las precisiones terminológicas formuladas por el INDEC, podemos definir el Gran Buenos Aires (GBA) como el área comprendida por la Ciudad de Buenos Aires más los Partidos del Gran Buenos Aires[†] (en el sentido administrativo, es decir, 24 partidos completos). Por otra parte, el INDEC distingue el Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA), el área geográfica delimitada por la “envolvente de población”, lo que también suele denominarse “mancha urbana”.

La diferencia entre el Gran Buenos Aires y el Aglomerado Gran Buenos Aires es que el primero alude a un conjunto de partidos (más la Ciudad de Buenos Aires) tomados en su totalidad, mientras el segundo alude a un área que se va moviendo con el tiempo y que incluye a algunos partidos de manera parcial.

En esta ponencia, el AMBA comprende los siguientes partidos: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

En cuanto a las características cualitativas los asentamientos en la Provincia de Buenos Aires no son homogéneos y pueden establecerse al menos tres categorías. Aquellos que se forman en zonas donde existen algunas condiciones de urbanización, como el loteo y la delimitación de las manzanas y calles o caminos; en estos casos la informalidad se refiere a la imposibilidad de obtener el dominio de los lotes por irregularidades en la transmisión formal de la propiedad, y también por falta de mensura o de actualización catastral. Por lo general se ubican en los márgenes de zonas altamente urbanizadas y constituyen el sector adyacente o zona suburbana.

[†] INDEC, *¿Qué es el Gran Buenos Aires?*, Publicaciones del Indec, Buenos Aires, 2003.

Otros se caracterizan por la precariedad. Se basan en la ocupación de tierras públicas o privadas, donde no existen proyectos o acciones de urbanización, y por tanto carecen de servicios esenciales, de equipamiento e infraestructura. La franja poblacional que habita en este tipo de asentamientos conforma a los excluidos del sistema social, donde el grado de indigencia es tal que ya no pueden movilizarse del lugar que habitan por falta de medios de transporte y de recursos económicos.

El tercer tipo de asentamiento es aún más problemático porque se ubican en lugares no aptos para la instalación viviendas, se trata de zonas bajas o agotadas por el uso anterior, generalmente anegables o con la presencia otros factores ambientales que resultan inadecuados para desarrollar la vida humana.

Cuantitativamente el AMBA presentaba en 2006 la misma cantidad de asentamientos informales que de urbanizaciones especiales, curiosamente el resultado es de 338 para ambas unidades de investigación.

Distinguiendo la zona norte de la zona sur del área, me encontré con una aparente simetría entre ambas zonas, esto es, 174 asentamientos en cada zona; pero considerando la menor extensión territorial (32 % del territorio total del área) y menor cantidad de Partidos de la Zona Sur (10 partidos) tenemos que en un ámbito espacial más reducido se ubican idéntica cantidad de asentamiento que en la Zona Norte. Es decir que la tendencia de asentamientos es clara hacia el sur del AMBA.

En cuanto a los patrones de localización: en la Zona Norte se asientan predominantemente sobre accesos autopistas o avenidas y en la Zona Sur sobre estaciones o vías férreas. En cuanto a la dimensión, si bien predominan los pequeños, la configuración espacial es pronunciadamente distinta: Zona Norte se caracteriza por los irregulares, y se presentan en igual proporción las formas aisladas y asociadas; en la Zona Sur: hay una mayor proporción de asentamientos regulares y escasa presencia de asentamientos aislados (14% del total).

2. TIPOS DE HABITAT INFORMALES

Son múltiples los indicadores de informalidad en el área estudiada, es así que tomamos dos variables, la concentración de la población y las características de las viviendas, y obtuvimos los siguientes resultados:

Que en la Ciudad de Buenos Aires predominan: la ocupación de inmuebles de propiedad fiscal o privada; la residencia en conventillos, hoteles o pensión; y la ocupación de tierra pública o privada en villas. Mientras que en los Partidos de la Provincia predominan: los asentamientos en tierras fiscales o privadas; la ocupación de lotes individuales; las villas; la venta de tierra rural que por su localización no puede convertirse en urbana; y los loteos clandestinos o irregulares.

En relación al tipo de viviendas y a los servicios urbanos, tradicionalmente la periferia del AMBA registró mayores situaciones de deterioro, sin embargo, en las últimas décadas han comenzado a incrementarse los signos de deterioro en las zonas más centrales[‡]. A su vez, los diferentes tipos de viviendas subestándar no registran un mismo patrón de distribución según anillos y sectores.

2.1 Inquilinatos y otras formas de habitabilidad precaria

Los inquilinatos o “conventillos” son casas con alto nivel de deterioro, en la cual se han subdividido las habitaciones, un administrador alquila cada una de esas habitaciones a una familia que comparte un mismo baño y muchas veces la cocina con otras familias. Los hoteles-pensión son viejos hoteles, a los cuales se les ha subdividido las habitaciones originales a dimensiones mínimas, para alquilarlas mensualmente

Los inquilinatos se concentran en las áreas centrales, principalmente el sur de la ciudad de Buenos Aires, Avellaneda y Lanús, y otros Partidos de la Primera Corona en la Provincia de Buenos Aires.

Considerando las categorías de viviendas subestándar, tenemos que los inquilinatos y otras formas de habitabilidad precaria se presentan en el área central del AMBA, generalmente asociada con el deterioro edilicio de viviendas

familiares de antigua construcción y de hoteles u hospedajes. Y si bien la información censal demuestra un aumento de hogares y personas viviendo en estas condiciones, esta forma de habitabilidad tiene una incidencia mínima respecto de las viviendas en buenas condiciones de habitabilidad. Sin embargo, es un elemento que exhibe el grado de estancamiento territorial que comienza a verse en las zonas más centrales del sistema y la ausencia de control estatal sobre el problema.

2.2 Las “villas”

Las villas, también denominadas “villas de emergencia” o “villas miserias”, son ocupaciones de tierra pública o privada no organizadas por una o varias familias, a las cuales se van agregando otras en un tiempo más o menos largo, hasta configurar algunas de más de 50.000 habitantes. Producen tramas urbanas irregulares, con intrincados pasillos, donde –por lo general– no pueden transitar vehículos. Las viviendas son construidas con materiales de desecho y con el tiempo algunos habitantes los reemplazan por mampostería.

Las viviendas “tipo rancho o casilla” que conforman las villas presentan un patrón espacial mixto, si bien se ubican en los intersticios de las zonas más consolidadas de la periferia, también han aumentado su presencia en áreas centrales, en la Ciudad de Buenos Aires y en la Primera Corona Metropolitana.

Esta configuración informal del territorio del AMBA muestra al igual que los inquilinatos y otras formas precarias de habitabilidad, el deterioro y estancamiento creciente y constante de las áreas centrales y de las áreas consolidadas del AMBA, donde si bien predomina la territorialidad formal, esto es, viviendas en buenas condiciones de habitabilidad y con acceso a todos los servicios e infraestructura y de conformidad a las normas jurídicas, se advierte la presencia cada vez más importante de las viviendas subestándar tipo rancho –la vivienda presenta materiales no resistentes ni sólidos o de desecho en algunos de sus parámetros– produciéndose un incremento del 27% durante el período intercensal 1991-2001.

‡ Artemio P. Abba, Liliana Furlong, Sonia Susini, Maximiliano Laborda “Conformación-Hábitat-Hábitat Deficitario”, en *Atlas Ambiental de Buenos Aires*, disponible en <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar>.

Considerando la dinámica de los sistemas, la vivienda precaria constituye un “bucle” negativo ante la deficiencia de infraestructura económica que ha provocado altos índices de desocupación, surgiendo el subempleo en los grandes centros urbanos –“cirujeo”, “cuida coches”, “limpia vidrios”– ocupaciones que requieren una proximidad física entre la actividad y la vivienda. La escasez de tierra y de posibilidades para el acceso, provoca la generación y superpoblación de las villas que muestran una tendencia creciente y dominante.

2.3 Los asentamientos y loteos

Los asentamientos son ocupaciones organizadas[§] de tierra de propiedad el Estado o de propiedad privada; poseen un trazado regular y se desarrollan con un patrón urbano similar a los barrios de loteos legales. Se denominan loteos irregulares porque no cumplen con algún requerimiento de la legislación vigente, pero podrían regularizarse en caso de reunir los requisitos. Los loteos clandestinos son aquellos que nunca se presentaron ante las autoridades municipales ni provinciales para su aprobación y sólo podrían llegar a regularizarse mediante normas especiales.

En estos asentamientos predominan las casas tipo B, aunque los datos censales del 2001 demuestran una moderada disminución para el total del AMBA, pasando su incidencia promedio de 9,6% en 1991 a 8,52% en 2001. Sin embargo, puede observarse que la variación 1991-2001 refleja que mientras aumenta en los anillos centrales, disminuye considerablemente en los anillos 4 y 5. Esta variación se explica por el incremento de urbanizaciones especiales en la Tercera Corona Metropolitana donde predominan las vivienda tipo casas A, además en esta corona también se encuentran los asentamientos que recibieron subsidio estatal para el mejoramiento de viviendas.

Respecto de la vivienda rancho-casilla se registra una tendencia semejante, aunque con diferencias menos acentuadas entre los extremos del gradiente, que disminuye del centro a la periferia. La tendencia de variación 1991-2001 muestra un desmejoramiento de la situación en el centro de la

[§] Generalmente cuentan con el apoyo técnico de alguna Organización No Gubernamental (ONG).

ciudad (anillo 1) y un mejoramiento en el resto de los anillos que aumenta hacia la periferia.

Esto mostraría una discordancia entre el “bucle” negativo de precariedad habitacional y el “bucle” negativo de tenencia de la tierra. La situación de tenencia aumentó sólo en el anillo 5, con lo cual en la periferia la cuestión de la precariedad habitacional tendería a ser relativamente menos grave que la falta de seguridad jurídica respecto de la ocupación de las viviendas. Mientras que en las áreas centrales y primeros anillos aumenta el grado de precariedad habitacional y la situación de tenencia se mantiene estable.

3. LA CENTRALIDAD DEL SISTEMA Y LA TERRITORIALIDAD SEGREGADA

El AMBA se caracteriza por la centralidad del sistema urbano, el centro lo constituye la Ciudad de Buenos Aires extendiéndose en forma concéntrica y radial las tres coronas que conforman la conurbación metropolitana. Como sistema, es abierto y de carácter nodal porque se encuentra en intercambio con el contorno y tiene mayor interacción con todas las entidades locales que éstas entre sí. Al tratarse de ciudad de rango mundial** impide el desarrollo armónico del AMBA.

Para mantener bien equilibrado el sistema en tamaño, distribución y conexión, el Estado provincial debería intervenir en la interacción mediante promociones, inversiones u oferta de servicios. De esta manera se evitaría que la conurbación del Gran Buenos Aires funcione como barrera para el ingreso de innovaciones en las otras dos regiones que configuran espacialmente el territorio provincial.

Siguiendo a Forrester, podemos afirmar que la relación densidad-atractividad es una relación no lineal en el sistema urbano del AMBA.

Cuando la densidad poblacional aumenta, multiplica la emigración: esto es lo que ocurre con la población de la Ciudad de Buenos Aires por eso la tasa negativa de crecimiento para el período 1991-2001. Pero cuando se producen valores altos de densidad poblacional, desaceleran la inmigración: esto ocurre con los Partidos del Gran Buenos Aires que reciben la emigración de la Ciudad

de Buenos Aires, por eso aumenta su población en 9,2%, y desalientan la inmigración del resto de la provincia de Buenos Aires –que aumenta en el 10,8% su población– y de las demás provincias del país.

Asimismo, el comportamiento del mercado de tierras, junto al mercado financiero y a las disímiles políticas de inversiones públicas, serían los principales los condicionantes que impactan en la nueva organización socioeconómica y ocupación del territorio del AMBA.

Sobre lo expuesto concluir que la fuerza centrípeta que ejerce la Ciudad de Buenos Aries en el proceso de urbanización del AMBA, en combinación con la nueva dinámica de migración interna del sistema y con las inversiones de los capitales extranjeros, ha eclosionado en las últimas dos décadas provocando una mayor segregación social en dos polos poblacionales opuestos.

4. LAS NORMAS JURÍDICAS DE INTERVENCIÓN URBANA

Las normas de planeamiento aparecen después que el fenómeno urbano está consolidado y en muchos de los casos presenta conflictividades casi insolubles. En efecto, la legislación dictada en el país durante la década de 1970, en materia de ordenamiento urbano y territorial, adscribió al modelo utópico racional de ciudad lineal que implicó ausencia de valoración de los procesos preexistentes de conformación del territorio bonaerense.

La territorialidad informal y la territorialidad especial que se manifiestan en el AMBA, responden básicamente a tres lógicas dominantes:

- Los patrones de apropiación de la tierra heredados de la época colonial
- Los flujos de intercambios entre la ciudad nodal y su periferia
- La nueva estratificación social producto del proceso de empobrecimiento de grandes capas de la población.

La forma urbana emergente de ambas territorialidades se produce al margen de las disposiciones contenidas en la legislación vigente. Los desajustes entre el modelo urbano legal y la lógica de la ocupación territorial del AMBA surgieron tanto por la ausencia normativa como por su falta de

** Este tipo de ciudad se caracteriza por concentrar la población, las actividades y presentar la capacidad de generar innovaciones y de ponerlas en práctica.

adaptación a los condicionamientos históricos, geográficos y sociales de la región.

Concluyo en que, la relación entre los componentes^{††} de la estructura urbana y el contenido de las normas de organización y planificación urbana es de coexistencia, mientras que la relación entre las normas de intervención en el territorio es secuencial.^{‡‡}

La polarización y periferización sin planificación estatal adecuada impactan sobre el hábitat espontáneo y el planificado. Aparecen nodos en el AMBA, urbanizaciones y superficies comerciales, dominados por los inversores privados quienes regulan, en los hechos, el uso y ordenamiento del territorio. Alto porcentaje de urbanizaciones especiales sin registro (70%). Aumento progresivo de la territorialidad informal (en especial en la tercera corona) en Municipios con bajas posibilidades presupuestarias para gerencia la pobreza y el alto grado de conflictividad de sus habitantes, territorios débiles en servicios e infraestructura. Esta ocupación del suelo suburbano tiende a estancarse reproduciendo prácticas dirigidas por el mercado inmobiliario e inversiones extranjeras ante un Estado que exhibe pocas posibilidades de revertir los efectos negativos de ambas formas de ocupación territorial

5. LOS INDICADORES DE LA TERRITORIALIDAD INFORMAL

Para facilitar la tarea de detección de territorios informales proponemos como herramienta metodológica el concepto de territorialidad informal. Con esta expresión aludimos a los ámbitos espaciales ocupados por el hombre como vivienda permanente cuyas manifestaciones territoriales dominantes son:

- a) la ausencia de todos o algunos de los requisitos que permita la adquisición legal de terreno que se ocupa,
- b) la falta de planificación urbana estatal para la zona que se ocupa,
- c) la ineptitud medioambiental de la zona para habitabilidad humana,

^{††} Los procesos históricos, geográficos y sociales

^{‡‡} El Decreto Ley 8912 pretendió regular el ordenamiento las ciudades sin considerar las características propias del sistema, esto ocasionó que se dicten en forma continua una serie de normas para adaptar el régimen general a las características preexistentes. El régimen implementado por la ley 24.374 no constituye una excepción sino que configura una modificación de él y responde a las características preexistentes de ocupación territorial y a su reconocimiento formal.

- d) la precariedad de las viviendas y
- e) la precariedad o ausencia de los servicios e infraestructura indispensables para la habitabilidad de la zona.

La síntesis de estas manifestaciones se entiende como “territorialidad informal”. A continuación presentamos los elementos observacionales para detectar cuando estamos frente a la presencia de estos indicadores de territorialidad informal, con miras a una posible intervención Estatal adecuada.

5.1 Requisitos legales

Quien adquiere el dominio debe hacerlo mediante los actos permitidos en el régimen del Código Civil (justo título, tradición e inscripción registral). Si existe discrepancia entre quien ejerce el derecho de propiedad sobre el inmueble o lote y el titular registral del mismo, se presenta un indicador de informalidad.

Uno de los principales obstáculos de la regularización es el cumplimiento de los requisitos catastrales, que fija la Ley Provincial 10.707. El certificado catastral tiene un período de vigencia determinado según la zona y las características de la parcela. Se trata de indispensable para que los escribanos o funcionarios públicos autoricen actos de constitución o transferencia de derechos reales sobre inmuebles.

5.2 Planificación urbana estatal

En materia de ordenamiento territorial el Decreto Ley 8912/77 establece la responsabilidad primaria de los municipios bonaerenses en la confección del planeamiento físico, estableciendo una serie de etapas de este proceso y los organismos que intervienen en su aprobación.

Cada Partido de la Provincia debe contar con un plan urbanístico regulador de su territorio que se concreta mediante etapas sucesivas del planeamiento: Delimitación preliminar de áreas, Zonificación según usos, Planes de ordenamiento municipal, Planes particularizados.

Consideramos indicador de informalidad en los casos en que las ordenanzas municipales no regulen el uso, ocupación, subdivisión y

equipamiento del suelo para dicha zona –aunque sí lo haga para otras zonas– o bien cuando su uso, ocupación, subdivisión y/o equipamiento resulten discordante con aquella regulación.

5.3 Aptitud medioambiental

La legislación vigente en materia de ordenamiento urbano hace mención a la aptitud del lugar o a la necesidad de saneamiento ambiental^{§§}, sin embargo ninguna de las normas se ocupa de dar contenido a la aptitud ambiental para uso residencial. Para dar contenido a este indicador seleccionamos estas condiciones:

Proximidad vías de circulación rápida o ferroviaria: cuando se localice a menos de 300 metros de las vías de circulación.

Zonas bajas o anegadizas: cuando el terreno no escurra naturalmente las precipitaciones medias normales y no se hayan efectuado las obras de infraestructura a tales fines.

Proximidad a fuentes contaminantes: cuando el asentamiento humano se encuentre a una distancia menor de las que fijan las normas para la radicación de establecimientos industriales según las actividades que realizan y/o de plantas de disposición de residuos según el tipo de residuo que se trate.

5.4 Precariedad de las viviendas

El Censo de 2001 contempló diversos datos referidos a tipos de vivienda consignando las siguientes categorías: “Casas A” “Casas B”, “Rancho”, “Casilla”, “Departamento”, “Piezas en inquilinato”, “Piezas en hotel o pensión”, “Local no destinado para vivienda” y “Vivienda móvil”.

Todas las categorías, salvo las “Casas A” se utilizan como indicadores de precariedad y se las denomina, también, viviendas subestándar^{***}.

^{§§} El Decreto Ley 8912/77 establece como requisito previo a la ampliación o creación de un nuevo núcleo urbano que se justifique la aptitud del sitio para recibir los asentamientos correspondientes a los diferentes usos (arts. 15 inc. b y 17 inc. d). El Decreto 4931/88, “Proyectos Urbanísticos de Interés Social”, establece que el lugar de emplazamiento sea apto para el uso residencial (art. 3 inc. b). Para el Decreto 3736/91 denominado “Asentamientos Precarios: Régimen de Reconstrucción Urbana”, el proceso de reconstrucción urbana comprende, entre otras cuestiones, el saneamiento ambiental.

^{***} Con “casa A” se refiere a todas las casas no consideradas tipo B. Con “casa B” se alude a todas las casas que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material, o, no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua.

5.5 Servicios públicos y de infraestructura indispensables

Tomamos como indicadores de informalidad la ausencia de los siguientes servicios e infraestructura:

Servicios sanitarios: agua corriente, desagües cloacales

Servicios energéticos: energía eléctrica por red domiciliaria, alumbrado público y red de gas natural

Servicios de higiene y seguridad medioambiental: recolección regular de residuos (al menos 2 veces por semana), limpieza regular de calles o caminos, control de actividades industriales u otras contaminantes.

Servicios de infraestructura: red de desagües pluviales, entubamiento de arroyos o ríos.

Servicio de salud: existencia de centros de atención primaria de la salud (a 300 metros o menos).

Servicios educativos: existencia de escuelas públicas o privadas que cubran la escolaridad primaria completa y jardín maternal o guarderías públicas o privadas (a 300 metros o menos).

Servicio de esparcimiento: existencia de plazas o paseos, debidamente mantenidos y cuidados, que sirvan de esparcimiento y recreación de los habitantes de la zona.