

La pandemia Covid-19 y las deudas de las políticas de ordenamiento territorial y de hábitat en Argentina

Santiago Báez

Héctor Luis Adriani¹

“El acceso igualitario al hábitat digno es fundamental para un modelo de desarrollo justo que incluya una perspectiva de derechos humanos. Implica el acceso universal a la tierra, la vivienda, las infraestructuras básicas, los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de trabajo y producción, acordes a las realidades urbanas y rurales. Y es la base para el ejercicio de otros derechos básicos como a la salud y a la educación”. (Consenso Nacional para un Hábitat Digno)².

Hábitat y Covid-19

Las diferentes medidas que han sido implementadas para enfrentar el avance del COVID 19 han generado distintas espacialidades en las escalas mundial, nacional, provincial y local. Si bien numerosas actividades como el agronegocio, la megaminería y el sector financiero se han acondicionado para continuar desarrollando desigualmente los territorios, las regiones han visto disminuidos sus intercambios e incrementado su fragmentación espacial y temporal. Transcurrida la primera mitad del 2020, nuestro país es un mosaico de aislamientos y distanciamientos, diferenciaciones dadas por fases en las que se tensionan continuidades, cierres y aperturas, por bloqueos en rutas y accesos a localidades. En la mayoría de los centros urbanos del país la pandemia y las medidas para enfrentarla han expuesto dos de sus cuestiones más críticas: las crisis socioeconómicas que las envuelven y los déficits del hábitat.

Desde los inicios de la pandemia se ha planteado claramente que las condiciones deficitarias del hábitat y de las viviendas, particularmente las referidas al hacinamiento y al acceso a los servicios de agua, saneamiento y salud, impiden cumplir con las medidas sanitarias y de aislamiento y distanciamiento social. Diferentes fuentes nos informan sobre las situaciones de criticidad que complejizan sustantivamente llevar a la práctica las medidas sanitarias, de aislamiento y de distanciamiento social principalmente en los barrios populares.

Siguiendo el análisis de Di Virgilio y Rodríguez realizado en base a los datos de la ENES-Pisac, del total de 11.363.124 viviendas del país, el 40 % presenta problemas constructivos y/o de inadecuación a las características de los hogares que las habitan y de ellas unas 470.000 son de criticidad extrema por precariedad constructiva y/o por hacinamiento³. El análisis da cuenta también de la cantidad de hogares que afrontan situaciones deficitarias de servicios e infraestructuras y de dificultades de acceso a las mismas. El cuadro 1 presenta los valores correspondientes a algunos de estos problemas.

¹ Proyecto I+D H888 “Territorio y economía. Estudio de cadenas productivas en espacios urbanos y rurales en la Argentina actual”.

² Consenso Nacional para un Hábitat Digno, Centro de Estudios Legales y Sociales, 2017:6 https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/07/HD_web.pdf

³ Di Virgilio M.M y Rodríguez M.C. (2018) “Hábitat, vivienda y marginalidad” en La Argentina en el siglo XXI. Como somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta Nacional sobre la Estructura Social ENES-PISAC. Siglo XXI, Buenos Aires http://pisac.mincyt.gob.ar/descargas/La_Argentina_en_el_Siglo_XXI.pdf

Cuadro 1

Problemas de acceso a servicios e infraestructura	Cantidad de hogares (Total del país: 11.629.781)
Sin alumbrado público	487.023
Sin recolección de basura	434.695
Sin pavimento	3.148.797
Sin desagüe pluvial	4.171.705
Sin veredas	3.122.795
Acceso a transporte público a más de 5 cuadras	1.442.195
Establecimientos educativos a más de 5 cuadras	4.519.158 (de ellos 861.561 a más de 10 cuadras)
Establecimientos de salud a más de 5 cuadras	8.128.173 (de ellos más de la mitad a más de 10 cuadras)
Plazas entre 5 y 10 cuadras	3.297.841
Comercios a más de 10 cuadras	2.737.373

Fuente: Di Virgilio y Rodríguez

Estos datos nos muestran que además las dificultades de accesibilidad a los servicios educativos y de salud.

Por otra parte, el informe sobre condiciones de vida elaborado por el INDEC en base al relevamiento de la Encuesta Permanente de Hogares correspondiente al segundo semestre de 2019, arroja para treinta aglomerados del país los siguientes datos⁴:

Cuadro 2

Situaciones deficitarias	Cantidad de hogares 9.356.278	Cantidad de personas 28.021.639
Con hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto) (%)	2,5	5,0
Saneamiento inadecuado (%)	13,8	16,7
No accede a agua procedente de red pública (agua corriente) (%)	10,3	11,8
Acceso a agua fuera de la vivienda (%)	2,8	3,4
No accede a red de cloacas (%)	29,1	33,7
No accede a gas en red (%)	29,6	35,3
No accede a algún servicio/red pública (%)	43,6	49,9
Vivienda ubicada cerca de basurales (%)	6,6	8,1
Vivienda ubicada en zonas inundables (%)	11,4	13,4

Fuente INDEC

⁴ INDEC (2020) "Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos Segundo semestre de 2019" Informe Condiciones de vida Vol. 4, N° 6
https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdepremsa/eph_indicadores_hogares_02_194FEEBEB8E1.pdf

De estos datos se desprende que más de 1.400.000 personas viven en hacinamiento crítico, cerca de 1.000.000 de hogares no accede al agua de red pública y en más de 260.000 hogares el acceso al agua está fuera de la vivienda.

A una escala local, los últimos datos del Registro Nacional de Barrios Populares RENABAP establecen que aproximadamente unas 4.000.000 de personas viven en 4.416 barrios populares localizados en ciudades de más de 10.000 habitantes. De los 935.000 hogares que habitan los barrios el 89% carece de acceso formal a la red de agua corriente, el 98% no accede a la red cloacal y el 68% no tiene acceso formal a la red de electricidad. Asimismo el 99% no tiene acceso al gas natural en red⁵.

La Provincia de Buenos Aires cuenta con 1726 Barrios populares, de los cuales 153 se ubican en el Gran La Plata alojando a 29.033 familias.

Para las personas y los hogares incluidos en las cifras arriba mencionadas, las condiciones descriptas constituyen la “normalidad” del hábitat que la pandemia y el ASPO afectan.

Una aproximación cualitativa reciente y de mayor detalle es el “Relevamiento del impacto social de las medidas del aislamiento dispuestas por el PEN” realizado en marzo pasado por la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19 del MINCYT y el CONICET, con el propósito de identificar los efectos sociales de las medidas de aislamiento⁶. El relevamiento aporta información sobre grupos y zonas vulnerables de diferentes regiones del país y sobre las dificultades que las condiciones del hábitat imponen a sus habitantes para llevar a la práctica las recomendaciones sanitarias y de aislamiento.

El relevamiento destaca que los problemas derivados del aislamiento reflejan las “carencias estructurales sufridas por vastos sectores y regiones del país, básicamente referidas a la elevada marginalidad y precariedad ocupacional y a déficits de hábitat y vivienda” (MINCYT, 2020: 6). Respecto a estos últimos el informe describe por localidad y barrio un panorama que concuerda con los datos del ENES, la EPH y el RENABAP: como es previsible en los barrios populares las dificultades para llevar a cabo el aislamiento y prevenir el contagio se relacionan con situaciones donde se sufre de hacinamiento crítico, con las deficiencias de acceso al agua potable y a conexiones de redes de gas. También se señalan las dificultades vinculadas al déficit de los servicios de recolección de residuos, cuestión que genera contaminación ambiental y empeora las condiciones de salud de las familias en el espacio público.

El informe destaca también las dificultades de acceso a internet, servicio que en este contexto se ha convertido en esencial para la realización de trámites a distancia, ante emergencias de salud y para el sostenimiento de las actividades educativas en sus distintos niveles. Agrega también que las condiciones de hacinamiento derivan en el agravamiento de problemas intrafamiliares y el recrudecimiento de la violencia doméstica y de género. Como recomendaciones de atención prioritaria para las poblaciones vulnerables señala el aprovisionamiento de alimentos, la extensión de las prestaciones para fortalecer los ingresos de los hogares y el acceso a la salud e higiene.

⁵ Se considera Barrio Popular a los barrios vulnerables en los que viven al menos 8 familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/barrios-populares>

⁶ Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19 (2020) “Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN” https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe_Final_Covid-Cs.Sociales-1.pdf

De acuerdo a este relevamiento, en La Plata los barrios vulnerables se conformaron en su mayoría a partir de un proceso de toma de tierras y sus condiciones habitacionales son de extrema vulnerabilidad, con viviendas precarias, de chapa o madera, en algunos pocos casos pisos de cemento y sin baños al interior de la vivienda. En las zonas en las que se presenta una mayor parte de viviendas de material, las condiciones de hacinamiento son mayores. En todos ellos se manifiestan numerosos problemas de infraestructura y acceso a servicios: no hay cloacas, calles intransitables en los días de lluvia, conexiones eléctricas deficientes y acceso precario al agua potable, la recolección municipal de residuos no se realiza. Se trata de barrios como Villa Alba, Las Vías y La 90 en Villa Elvira, Barrio Las Quintas en San Carlos, Barrio El Progreso en Villa Elisa, Barrio El Sueño entre Tolosa y Melchor Romero, Puente de Fierro en Altos de San Lorenzo, El Mercadito en Ringuelet, y El Churrasco y La Unión en Tolosa. Además de barrios ubicados en localidades del área periurbana como Abasto, Arturo Seguí y Gorina.

A las condiciones críticas de hábitat y vivienda se suman la precariedad de ingresos de sus habitantes, la falta de acceso a alimentos, la insuficiente cantidad y/o demoras en la entrega de mercadería a los comedores y merenderos y las dificultades para acceder a elementos de higiene debido a la escasez y/o a los elevados precios en los comercios del barrio.

Estas situaciones se agudizan en los barrios más alejados de La Plata cuyos habitantes se ven obligados a trasladarse a otras localidades para acceder a salud, cajeros e ingresos. Por ello la consigna “quedate en el barrio” en vez de “quedate en casa” es también de difícil puesta en práctica.

El panorama presentado por el relevamiento del MINCYT y del CONICET para La Plata coincide con la información surgida de los Comités Populares de Emergencia y los Comités de Crisis que se conformaron en La Plata ante la pandemia y el ASPO, los primeros por parte de organizaciones comunitarias, partidos políticos y organizaciones sociales; los segundos por la Municipalidad.

Las deudas de las políticas de ordenamiento territorial

En nuestro país la responsabilidad del Ordenamiento Territorial recae en las provincias y de ellas, solo Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuentan con leyes que lo regulan. En el plano nacional deben destacarse la puesta en marcha del Plan Estratégico Territorial y la conformación en 2008 del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) cuyos principales objetivos son participar en la planificación, articulación y armonización de las políticas territoriales y la elaboración del proyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial que plantea la necesidad de regulación y planificación del territorio por parte del Estado.

En 2018 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 27.453 “Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana”⁷ con el fin de realizar “...acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial”. En la Ley se identifica un registro de barrios populares a ser regularizados (el RENABAP) y estipula que a tal fin se declara de utilidad pública y sujetos a expropiación los bienes inmuebles en los que se asientan los mismos.

⁷ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/315739/norma.htm>

En la provincia de Buenos Aires se ha intentado “ordenar” el territorio, planificarlo, mejorar e integrar el hábitat urbano mediante leyes, decretos, organismos y planes. Recordemos por caso el Decreto-Ley 8.912/77 de “Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo” y sus modificatorias, que destaca las consecuencias negativas del proceso de especulación inmobiliaria sobre espacios rurales productivos y la degradación del ambiente y adjudica responsabilidad primaria a los municipios en la planificación del territorio de cada Partido.

En 2006 Buenos Aires puso en marcha el Plan Estratégico Territorial y en 2012 se sancionó la Ley 14.449 “Ley de Acceso Justo al Hábitat”⁸. Esta ley se fundamenta en la necesidad de nuevas alternativas para el uso social del suelo, en las que se reconoce que “...no se ha podido lograr la realización plena del derecho a la tierra y la vivienda digna, ya que la oferta de dichos bienes fundamentales opera casi exclusivamente con la lógica del mercado. Las prácticas especulativas de los propietarios de suelo, crean un clima artificial de escasez de tierra urbanizada”.

Si bien las políticas de ordenamiento territorial y de hábitat han ido ocupando cada vez más lugar en la agenda pública no han logrado revertir las condiciones deficitarias de los territorios. Tomando los conceptos de los párrafos anteriores es indudable que la especulación inmobiliaria logra imponerse a las voluntades políticas de regularlos. Pero también es necesario incluir otros elementos de análisis como el rol de los actores del capital financiero, las grandes empresas proveedoras de servicios, los organismos del Estado responsables de las políticas públicas específicas, sus financiamientos y las disputas en su interior, los medios de comunicación dominantes, los poderes económicos y las fuerzas políticas locales, sus acuerdos y conflictos, la debilidad administrativa de los gobiernos municipales, entre otros. Estos procesos y actores que operan en múltiples escalas espaciales y temporales se interrelacionan en cada coyuntura histórica dando lugar a condiciones que favorecen o retraen la intervención pública.

La continuidad de la pandemia y de las medidas de aislamiento y distanciamiento en el actual contexto de crisis económica y social continuará afectando negativamente las fuentes de ingresos de las cuales dependen los sectores más vulnerables para subsistir, profundizando la crisis gestada durante los últimos años. En este contexto es posible prever una expansión de asentamientos precarios e informales lo que seguramente dará lugar a conflictos y a un incremento de demandas a la política pública. Según como se vayan resolviendo estas disputas en cada lugar y en cada nivel del Estado se podrá observar en qué medida se desarrollan procesos orientados a superar las cuestiones estructurales que obstaculizan el acceso igualitario al hábitat digno.

⁸ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/B3mgaUj0.html>