
Foro Temático Habitar la metrópolis "Crisis y necesidad de otra mirada"

En la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), están teniendo lugar importantes procesos residenciales, cuya complejidad y gravedad ameritan un nuevo abordaje.

Estos procesos se caracterizan por lo acontecido luego del fin de la etapa que va de 1950 a 1980, donde lo que se denomina la "urbanización de los loteos populares" conformará la RMBA, a partir de la etapa de la industrialización sustitutiva, expandiendo la aglomeración más allá de los límites de la Capital Federal, con la expansión del tejido urbano de las áreas industriales del sur y del noroeste, y luego siguiendo el trazado del sistema de trenes metropolitanos.

En dicho período la configuración del sistema de transporte ferroviario en el periurbano, rápido y económico, posibilitará el desarrollo de nuevos loteos, los cuales configurarán nuevas áreas residenciales, con el complemento de redes locales de distribución entre la estación y los barrios que primero fueron tranvías y luego ómnibus. Los loteos fueron conurbando las localidades de las sucesivas estaciones progresivamente desde los entornos de las mismas en forma radial hacia el interior de los distritos. Estas redes locales de transporte guiaron las estrategias de los agentes inmobiliarios ("las empresas loteadoras") con un desarrollo masivo de nuevos loteos sin servicios.

Este proceso de urbanización mediante "el loteo popular" se extenderá primero completando los distritos de la primera corona de municipios (años '50 y '60) y luego la segunda corona de municipios (en los años '70 y '80). Ello abarcará unos 1.200 kilómetros cuadrados, llegando a albergar a casi 6 millones de habitantes. Estos barrios, posibilitarán el acceso a muy bajo costo al suelo urbano para los sectores trabajadores, quienes de este modo accederán a la ciudad configurando un extendido sistema de "pequeños propietarios". El loteo popular será la base de un proceso social sorprendente y masivo teniendo en cuenta que el Censo de 1947, informaba que el 63% de la población alquilaba en el lugar que habitaba.

La producción de ciudad bajo estas formas alcanzó una gran escala, también porque las buenas condiciones ambientales de la llanura pampeana, permitían extender el ejido urbano en terreno plano y firme con agua potable accesible en el subsuelo. En un marco dado por una legislación poco estructurada (de regulación del uso del suelo y las condiciones del desarrollo urbano) por lo cual los loteos se podían hacer simplemente gestionando ante el gobierno local la subdivisión de la parcela rural. En aquellos años la tierra rural adyacente al ejido urbano, abundaba y era barata, por lo que el diferencial de la renta obtenida por el pasaje del valor rural del suelo al valor urbano, era alto, y dado que, urbanizar (es decir producir suelo urbano) tenía un costo ínfimo, por lo que los loteadores podían perfectamente financiar la venta hasta en 100 cuotas.

1. Crisis y agotamiento de los loteos populares

Estas facilidades provocaron que en la RMBA (particularmente en la segunda y tercera corona) se fuera configurando una sobreoferta de suelo muy importante. Pero en el contexto de la dictadura militar de 1976-1983 este modo se agotaría, producto de la pauperización de los trabajadores, de la misma sobreoferta (que minimiza la ecuación de renta) y también producto del Decreto-Ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires de 1977, que no autoriza definitivamente los loteos sin servicios. La sobreoferta de lotes (aún sin servicios) existente en la RMBA se estimaba mayor al 50% de lotes vacantes. Por lo que hasta fines de los '80, no se comenzó a sentir la escasez de suelo, accesible y barato, para las demandas populares.

En esta década, ello fue concurrente con el paulatino incremento de las grandes "tomas de tierras" en los partidos del Conurbano. Las cuales, habían comenzado con la erradicación de las villas de la Capital Federal, se alimentarían con los nuevos pobladores allegados, y la demanda de las nuevas generaciones (los hijos de los anteriores autoconstructores) los cuales se encontrarían paulatinamente pauperizados al cerrarse las fuentes de trabajo y aumentar la precariedad laboral. Hecho que provocaría que el suelo apropiado (en términos ambientales) fuera cada vez más escaso, por lo que se dio progresivamente las ocupaciones sobre las tierras inundables, basurales, vías férreas, etc.

Nacerá de este modo una importante presión a la ocupación de suelo, que se viabilizará ya sea mediante las tomas organizadas de grandes parcelas (con su consecuente subdivisión) que generalmente replicarán el amanzamiento tradicional, y/o la micro-ocupación por adición que extenderá los límites de esta traza urbana, sobre la tierra vacante adyacente.

También entre los años ´80 y principios de los ´90, comenzará a sentirse gradualmente la presión en el mercado de alquileres urbanos y el incremento del volumen del mercado informal de alquileres en casas tomadas, hoteles-pensión e inquilinatos. En ello tendrá una particular influencia el proceso migratorio de países limítrofes que tendrá lugar a partir de la convertibilidad y las diferentes situaciones socio-demográficas de la población en relación a los horizontes laborales. Situación que generaría una demanda adicional de alojamiento.

2. Los cambios en la producción del espacio residencial en los ´90.

A partir de los años ´90 se producirá un cambio sustancial en el patrón de producción de nuevo suelo urbanizado en la RMBA.

En relación a los sectores de más altos ingresos se profundizará la tendencia insinuada a fines de los años ´80, con la producción de nuevos barrios "exclusivos" destinados a sectores con alto nivel socioeconómico (principalmente countryes o clubes de golf o náuticos con loteos) pero al inicio de los ´90, en el marco de la postcrisis de la hiperinflación de 1980-90 y ya con el instrumento de la convertibilidad donde el dólar "barato" permitió atraer capitales extranjeros para la actividad inmobiliaria. Las oportunidades de negocios fueron extraordinarias gracias a un mercado del suelo subvaluado, y gracias a las plusvalías transferidas por la inversión pública en autopistas, que colocaba suelo sin urbanizar en los intersticios no urbanizados de la segunda corona y buena parte del suelo vacante de la tercera corona, a distancias muy accesibles en tiempo de traslado (30 a 50 minutos del centro) para sectores de altos ingresos que diariamente conmutan con el centro financiero y económico de la RMBA.

Este proceso que sufrirá un paréntesis relativo durante la crisis 1998 y 2002, se acelerará en los últimos cinco años (2003-2008) con una multiplicación de nuevos emprendimientos residenciales que está provocando una extraordinaria extensión de la mancha urbana de la RMBA, asociado a ventas record de automóviles y ampliación de la red de autopistas. Ello, ya configura un creciente área entre la tercera y cuarta corona con características de urbanización de baja intensidad, difusa, o formando archipiélagos, que caracteriza a los procesos típicos de los suburbios de las ciudades americanas, lo cual modifica radicalmente la forma de producir ciudad hasta los ´80. Pues este modo de generación y expansión del espacio residencial en la periferia de la RMBA, visto en una perspectiva histórica, tiene la particularidad que las elites pasarán a competir por el mismo espacio que ocupaban tradicionalmente los sectores populares. Es decir que si en la décadas anteriores la periferia era el espacio posible para el desarrollo residencial de los sectores trabajadores, ahora la periferia es el lugar de los desarrolladores inmobiliarios, para localizar los "nuevos productos" bajo el formato de barrios cerrados destinados a sectores de ingresos altos, es decir se pasa a una ciudad producida principalmente por procesos de diferenciación social.

Esta urbanización de baja densidad, ampliamente consumidora de suelo en la periferia, genera una presión considerable sobre el valor del suelo en general. Pues, altera los modos de completamiento y densificación del suelo intersticial y central, generando un costoso sistema de islas (en términos de racionalidad del uso del suelo). A ello debe agregarse en la RMBA el boom económico de las áreas urbanas más calificadas donde el desarrollo comercial y residencial provoca la puesta en valor de las mismas, se incrementará el precio del suelo, generando una presión de mercado que desplaza población y actividades productivas o de servicios de modesta escala y desarrollo (en buena parte constitutivas de la economía popular). Las nuevas "áreas de oportunidad" para el mercado inmobiliario, lleva necesariamente a desplazamientos de población como consecuencia de procesos conocidos como "gentrificación".

Si estos procesos de presión inmobiliaria en áreas centrales e intermedias, se combinan con el proceso de pauperización y empobrecimiento de sectores medios y de aumento de la indigencia, sumado a los procesos migratorios antes mencionados, se puede arribar a la explicación de un escenario metropolitano mucho más complejo. La situación en el conjunto de la aglomeración metropolitana hace que sea imposible separar los procesos en los límites y/o en sus áreas intermedias de los procesos en su núcleo central, como componentes insoslayables de la denominada "crisis habitacional" de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En 2001, el fenómeno superaba las 360 urbanizaciones cerradas con los desarrollos de servicios altamente cualificados (universidades privadas, centros de salud, equipamientos comerciales, deportivos, etc.) relacionados con el sistema de autopistas urbanas. Luego el fenómeno evolucionará hasta llegar a las actuales 560 urbanizaciones cerradas en la Región Metropolitana de Buenos Aires, con un total estimado en las 115.000 parcelas, y con una ocupación estimada cercana a las 40.000 hectáreas. El doble de la superficie de la CABA.

La irregularidad urbanística y jurídica es notoria, pues, una gran cantidad (38%) de estas urbanizaciones no están aprobadas en la Provincia de Buenos Aires. Es decir son cuasi clandestinas, con el agravante además que los títulos que otorgan, al utilizar la ley de propiedad horizontal para la subdivisión del suelo, y la ley de pre-horizontalidad, para su gestión, no son considerados "perfectos" por los juristas y escribanos. Tanto en la proliferación como en la irregularidad de las urbanizaciones cerradas, tienen gran responsabilidad los gobiernos municipales de estos distritos, pues estas urbanizaciones –además de significar la radicación de sectores de altos ingresos y evitar que "*lleguen más pobres*" a sus municipios- traen aportes de recursos (por derechos de construcción y otras tasas) que resultan atractivos.

3. Los procesos de los sectores populares en la RMBA

En los últimos años se ha venido registrando un constante aumento del acceso a la ciudad a través del mercado informal del suelo urbano. Las formas claramente reconocibles que adopta el mercado informal son las villas y asentamientos. En el estudio que recientemente publicado desde INFOHABITAT¹ de la Universidad Nacional de General Sarmiento, luego de analizar diferentes fuentes y lograr despejar en parte algunos de los componentes del subregistro del fenómeno de las villas y asentamientos, se llega a una cifra de 819 villas y asentamientos para el AMBA, las cuales ocupan una superficie de 6.484 hectáreas, y llegan a albergar a más de un millón de habitantes (estimativamente 1.065.884). Según los datos relevados en 2006 por INFOHABITAT, las dificultades en el acceso a suelo urbano de la población en el AMBA, se pueden comprobar comparando el crecimiento poblacional de los asentamientos y villas con el crecimiento poblacional de los 24 partidos del AMBA. Si se toman los últimos tres registros censales (1980, 1991, y 2001, y el registro de INFOHABITAT de 2006) la población en villas y asentamientos representaban el 4,1% del total de los 24 partidos en 1980, el 5,2% en 1991, el 6,9% en 2001 (donde se comprueba un subregistro) y el 10,1% en 2006.

Lo que en el estudio surge como evidencia, es que el crecimiento de la población en villas y asentamientos es mayor que el crecimiento de la población total de los partidos. Para la totalidad del período que se analizó (1980-2006) la población en villas y asentamientos creció en términos relativos un 220%, mientras la población de los 24 partidos creció un 35%. [ver página 105 y cuadros 8, 9 y 10 de Cravino M.C. (2008)].

En consecuencia, se puede afirmar que el acceso al suelo urbano por la vía de la informalidad esta siendo el principal modo de acceso a la vivienda y la ciudad, en los últimos años en la RMBA. La mejor demostración de ello es lo que se expresa en el Cuadro 10 de la página 109 del mismo estudio. En el periodo 1981-1991, 10 de cada 100 nuevos habitantes de los 24 partidos lo hacía a través de asentamientos informales. En el periodo 1991-2001, la relación llega a 26 de cada 100 nuevos habitantes. Pero en el periodo 2001 hasta 2006 el estudio muestra que de cada 100 nuevos habitantes, 60 lo hicieron a través de asentamientos informales. En este análisis si bien se estima que hubo un importante subregistro en el Censo de 2001 (por el modo en que se consideran los asentamientos y también por las circunstancias de toma de la muestra) esto no hace más que poner en dimensiones reales los procesos sociales en el territorio.

4. Crisis y procesos habitacionales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Existe un completo acuerdo entre diferentes autoridades públicas, organismos defensores de derechos, organizaciones sociales y barriales, que la escala que alcanza el problema habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es histórico. Dados los conflictos crecientes con alquileres, hoteles-pensión, inquilinatos y edificios tomados, problemas severos con viejos conjuntos habitacionales hechos por el Estado, crecimiento exponencial de las villas de emergencia, etc. Los cuales constituyen la manifestación de una situación cuyo emergente más sensible es la "*judicialización*" del problema de "*habitar el centro de la metrópoli*". Lo cual se refleja en el incremento sumamente crítico de los

¹ Ver en Cravino M. C. (Org.) (2008)

desalojos, y los conflictos entre habitantes (clases medias versus pobres, o pobres contra pobres) que conllevan desde la estigmatización hasta una preocupante criminalización de la pobreza.

El problema habitacional de la CABA tiene algunas explicaciones posibles, que no se puede considerar como simple "déficit de viviendas" sino como una articulación compleja de procesos residenciales. Menos aún es posible relacionar aumento del déficit con crecimiento de población, dado que la población se mantiene igual desde los años '40. Una hipótesis consistente es que se haya venido dando una doble corriente migratoria (es decir elites hacia el periurbano y población de bajos ingresos hacia la CABA) lo cual haya alterado en parte la composición socio-económica de su población. Entonces, el hecho que la CABA siga teniendo los mismos 3 millones de habitantes significa que todo el crecimiento del parque habitacional desde entonces, que multiplicó la cantidad de unidades y su superficie, ha significado un incremento enorme de la superficie cubierta disponible por habitante en los sectores medios y altos residentes en la ciudad. Más allá de una explicación demográfica de un crecimiento de la cantidad de hogares con pocos miembros, se ha desarrollado una oferta de mercado motorizada por la especulación en el marco de la concentración creciente de la riqueza en la CABA, lo cual puede explicar la existencia de un importante mercado de viviendas de 300 m² o mayores.

Por otra parte, en materia de distribución del ingreso- hay dos fenómenos que pueden resultar concurrentes- por una parte el envejecimiento de la población en promedio sumado a sectores trabajadores que han registrado una importante pérdida de poder adquisitivo en los últimos 25 años, aumentan los denominados nuevos pobres. Lo cual se traduce en población con escasez de ingresos monetarios para afrontar el costo de vivir en la ciudad (en el centro de la RMBA).

Es también concurrente que a un escenario socio-demográfico como el descrito, se le agrega un alza exponencial de los valores del mercado del suelo a partir de 2003 por la llegada de inversores y nuevos habitantes de altos ingresos en barrios tradicionales. Lo cual provoca procesos de gentrificación en barrios tradicionales que por décadas habían pertenecido a sectores trabajadores, de ingresos medios bajos, Barrios donde también ocurre que la inversión privada en nuevos usos comerciales y residenciales destinados al consumo diferenciado, está siendo también una gran devoradora de metros cuadrados del espacio residencial que antes poseían o accedían los sectores sociales más bajos.

La burbuja especulativa, particularmente de propiedades del segmento de precios más elevados, tracciona al resto de los precios del mercado inmobiliario de la CABA con precios que se elevan fuera del alcance del poder adquisitivo del salario medio. Ello repercute directamente en una simultánea suba de los alquileres y un alejamiento de la posibilidad de adquisición de la vivienda en propiedad por parte del sector medio asalariado de la CABA, determinándose así una situación de relativa penuria de vivienda de este sector. Ello tiene lugar en un contexto de falta de oferta de crédito hipotecario de largo plazo, accesible para los asalariados.

En términos socio-demográficos, como antes mencionamos, se comprueba que tiene lugar la radicación adicional de hogares de bajos ingresos, que se asientan en la ciudad con el objeto de vivir cerca de su lugar de trabajo o de su medio de subsistencia. Muchos de ellos provienen del Conurbano y muchos otros de países limítrofes Sin duda impulsa este proceso la creciente prosperidad del sector de hogares con mayores ingresos de la ciudad, el crecimiento del sector servicios y del turismo, lo que genera mayores posibilidades de empleo en el sector servicios y en la construcción para los trabajadores de menor nivel de calificación laboral.

Por lo tanto el acceso a la ciudad –y en consecuencia a los servicios habitacionales- solo es posible para una gran parte de la población, en un amplio abanico de posibilidades y submercados del denominado sector informal. El cual, en algunas franjas –y en algunos submercados- interactúa en la formación del precio con el formal. Este sector abarca desde los alquileres no regulados y el sistema de venta de garantías, alquileres de cuartos en hoteles pensión, inquilinatos, o casas y/o edificios tomados, de cuartos en villas. También abarca la venta de tierras y viviendas en villas (tradicionales o en formación), la ocupación de espacios no aptos para el asentamiento (bajo autopistas, vías férreas, márgenes de ríos, basurales, etc.). También forman parte del mercado informal muchos departamentos de los conjuntos habitacionales construidos por el Estado, tanto sea en alquiler como en venta.

5. Una reflexión general sobre los procesos de configuración espacial urbana.

El proceso descrito en forma muy abreviada, deja muy clara la necesidad de incluir en la agenda de temas de la lucha por el derecho a la ciudad, la dimensión territorial del proceso residencial reciente en la RMBA, donde se destacan dos nuevos ejes.

El primer eje referido al alcance y sentido de las transformaciones en los grandes sistemas de infraestructura, los cuales organizan definitivamente el territorio, y que son básicamente de producción estatal. Si se observa la configuración territorial histórica de la aglomeración -con vistas a las operaciones hoy "en cartera", y sobre todo, las que pueden conformar una agenda a futuro- se comprueba que los grandes sistemas son estructurantes y tiene una definitiva capacidad para inducir drásticos movimientos en la distribución de rentas del suelo.

El segundo eje tiene que ver con las políticas de uso del suelo centradas mucho más en la regulación pasiva que en una verdadera voluntad de gobernar el territorio. En relación dialéctica con el eje anterior, este segundo define el sentido de los principales procesos socio espaciales: tanto sean negativos (segregación, gentrificación) como positivos (inclusión). La particularidad de este segundo eje es que potencialmente puede estructurarse hasta cierto punto y aun con limitaciones, en la órbita de la administración municipal y por lo tanto puede potencialmente dirimirse mucho más cerca de los actores sociales que demandan otro acceso a la ciudad.

Pues, si se observan las relaciones que en el proceso histórico de la aglomeración existieron entre inversión pública y uso del suelo, no se pueden ignorar las relaciones recíprocas verificadas entre el puerto de Buenos Aires y el abigarrado tejido residencial-industrial en la fase inicial de formación de la metrópolis (1870-1930); o el carácter determinante que adquirieron el subsidio al transporte ferroviario y la pavimentación de las rutas radiales para el tipo de configuración espacial de ciudad del "loteo popular" (1950-1980); así como inevitablemente asociar la "suburbanización de las elites" (como lo llamó Horacio Torres) con la multimillonaria inversión en autopistas hacia el norte, el oeste y el sur, y su impacto en el suelo que antes ocupaban los más pobres quienes fueron arrojados al peor suelo (desde los '80) en las áreas bajas de las cuencas, abandonados por las políticas públicas.

Es decir, entre inversión pública y gestión del suelo, se dieron unas "*condiciones generales de la urbanización*" cuya característica también Torres definió como "*laissez faire territorial*", es decir la absoluta autonomización entre la inversión realizada y el control de sus efectos en el mercado de suelo. Lo que significa que se generó un marco excepcional para la apropiación desigual de los beneficios. Esto pese a que la inversión pública en infraestructura y otros sistemas públicos se encuentran por debajo de los estándares mínimos de inversión recomendados internacionalmente. La Región Metropolitana está por debajo en estos últimos años en relación con la inversión promedio en otras aglomeraciones del país. Es decir, la RMBA sigue arrastrando un déficit crónico en materia de infraestructura que no se ha revertido en los últimos años, y posiblemente ha empeorado.

En la relación causal entre estos procesos, se pueden encontrar algunas explicaciones a la falta de suelo urbanizado al alcance de los sectores populares en el Gran Buenos Aires. Por una parte, porque el mencionado "retraso crónico" en la dotación de servicios está yendo muy por detrás del límite de la urbanización (está cubriendo áreas urbanizadas muchos años atrás), por otra parte porque su desarrollo tiende más a generar micro-procesos de gentrificación entre sectores medios y populares (como lo demuestran experiencias del PROMEBA), y por otro lado que se registra una suba generalizada de precios arrastrados por la demanda para los productos inmobiliarios que consumen los sectores más acomodados.

Entonces, no existe un stock, una oferta de suelo correctamente urbanizado y disponible, porque el escenario presenta una dramática escasez dada la ausencia de condiciones generales urbanas, un eficiente y accesible sistema de movilidad y también de saneamiento. Un claro ejemplo de ello ha sido la gran dificultad para encontrar tierras aptas para el Plan Federal de Construcción de Viviendas, dentro del perímetro urbano consolidado, pues el 60% del suelo (aportado por las empresas constructoras) para los conjuntos habitacionales se localizó mayormente en tierra rural convertida a urbana mediante cambios en la norma urbanística.

Esto demuestra, cuales son los límites de la actual organización de la aglomeración para recibir una política sostenida de nueva urbanización –en este caso por el mecanismo de la vivienda social del Plan Federal- los grandes costos adicionales en obras de nexo y dotación de equipamientos y obras viales. Pero además demuestra que, incluso en el caso de viviendas sociales, el Estado también queda embarcado en las tendencias especulativas de los agentes del mercado.

6. Elementos para una agenda

La propuesta de "Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires", (Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, 2007), constituyó el intento más reciente de definición de un marco de políticas

territoriales capaz de dar cuenta de muchos de estos debates. Se sostiene allí una noción de política urbana que reconoce el inevitable peso de las grandes decisiones sectoriales y su capacidad para estructurar fuertemente el territorio, pero que se propone reflexionar sobre sus efectos agregados, impulsar su revisión y reconducción allí donde sea necesario, e implementar políticas de uso del suelo que aseguren la democratización de los beneficios.

Tal vez insistiendo en esta aproximación metodológica resulta útil observar algunos procesos en marcha sobre los que es inevitable prestar atención, por las implicancias que tendrán en la organización del espacio residencial. Uno de ellos, es el de la *reorganización del sistema de desagües cloacales en el marco del saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo*. Las obras ya aprobadas dentro del crédito otorgado por el Banco Mundial implican aumentar la capacidad operativa del sistema de conducción cloacal del viejo sistema de Obras Sanitarias, incluso permitiendo en el mediano plazo incorporar con redes secundarias todo el área de Lomas de Zamora y Lanús que forma parte de la Cuenca, Y potencialmente (aún en estudio) con una potencial extensión de cloacas hacia el suroeste y el oeste del aglomerado (La Matanza, Ezeiza, Esteban Echeverría, etc.). Este es un avance significativo pues abre verdaderas posibilidades no solo de universalizar un servicio esencial, sino también de *impulsar nuevos procesos urbanos de densificación en pequeña escala o bien una nueva producción de suelo adecuadamente servido con densidades intermedias, es decir abrir nuevas opciones residenciales en el espacio de la ciudad consolidada.*

El otro proceso es *la iniciativa del SUBE o sistema de boleto electrónico multimodal*. Si bien se parte de una propuesta orientada a resolver la escasez de monedas por parte de los usuarios, ello conlleva un dispositivo tecnológico (necesario para que el SUBE funcione) que se transforma en un dispositivo que permite un posible paso ulterior: *la redistribución de cargas tarifarias y por lo tanto, el mejoramiento inmediato de las condiciones de accesibilidad a la periferia.*

El tercer proceso, es *la eventual ejecución del tercer anillo de circunvalación metropolitana, continuando el actual Camino del Buen Ayre*. Esta obra viene dilatándose desde hace muchos años, pero actualmente hay abierto un proceso licitatorio. La falta de definición sobre el tipo de ruta, si tendrá o no sistemas de transportes públicos, si será o no por peaje, etc, dejan abierto el interrogante en los efectos urbanos.. Esta sería *una intervención crucial para las condiciones socio espaciales de la tercera corona metropolitana, sus posibilidades de consolidación y expansión sólidamente articuladas en una renovada red de vialidades estructurantes. Pero siempre que se logre evitar que los beneficios de esta gran operación solo sean apropiados por countries, parques industriales o grandes "polos modernos" de servicios asociados al sistema de autopistas.*

Alrededor de estas tres grandes programas públicos nacidos de lógicas y/o decisiones de naturaleza claramente sectorial, no parece existir análisis ni control alguno de los efectos acumulados, ni de las dinámicas inmobiliarias que inducen; ni se articulan políticas urbanas, regulaciones o las intervenciones capaces de terminar de definir un sentido de democratización de sus efectos. Lo cual, desafía cuales son los marcos institucionales y las herramientas para gestionar el suelo urbano en la Región Metropolitana.

Esto pone en cuestión la limitación de los instrumentos que usamos (no necesariamente los que tenemos) para resolver situaciones que se aparecen con carácter de verdaderos "dilemas". Pues en las actuales condiciones de la gestión territorial parecemos resignados a que: a) no se pueda resolver cómo obligar a urbanizar a los que retienen suelo no urbanizado rodeado ya de áreas urbanas o que vienen a ser servidos por las nuevas inversiones; o b) no se puedan transformar áreas degradadas, de usos desactivados, o bajo aprovechamiento del suelo; o c) no se pueda imponer un perfil de ciudad incluyente allí donde solo observa apropiación de rentas extraordinarias por el mayor y mejor uso que el mercado asigna a suelo abundantemente servido, de quedar el uso de ese suelo librado solo a la voluntad de ese mercado; o d) no se pueda hacer prevalecer la necesidad de conectividad pública atravesando los enormes macizos cerrados que va consolidando la urbanización cerrada; e) no se pueda incorporar al patrimonio público el stock que aunque ya escaso, todavía existe de suelo abandonado o indisponible por sus derechohabientes por problemas judiciales. Todo esto entre muchos otros "dilemas" de la política urbana.

Surge también la constatación de que el nivel de los conflictos por la apropiación del espacio urbano alcanza ya tales niveles que empiezan a hacer evidente la necesidad de otra intervención del estado en el suelo. Ello constituiría todo un hito urbanístico, pero la cuestión que se juega –además de la matriz civilista que encarna en buena parte de la sociedad– es también la "inercia cultural" de los técnicos y sus correlaciones de fuerzas en la sociedad. Si bien mal desarrollado, hay elementos jurídicos posibles para sustentar otra política de administración del suelo. Tanto en la Constitución nacional, las constituciones provinciales, las leyes orgánicas municipales, de los institutos de la vivienda,

aspectos de la 8912, las leyes de expropiación, los viejos planes de vivienda, etc, En estos marcos legales se puede operar a partir de planes parciales urbanos que definen el perfil de piezas de la ciudad, el reparcelamiento obligatorio, la reconfiguración parcelaria o de usos de interés público, la expropiación urbanística, el consorcio de integración para densificación en zonas consolidadas, o como queramos llamar a estos instrumentos de urbanismo mandatario, supondrían poner al día un instrumental urbanístico de otro tiempo. Con ello, poder hacer frente a la necesidad de iniciar un nuevo ciclo de urbanización inclusivo en la región metropolitana.

Además la demanda social por el acceso a la ciudad, ya abre espacios y permeabilidad en políticos y técnicos, quienes se predisponen a asumirla. La cuestión preocupa a áreas de obras públicas en todos los niveles y algunos intendentes, áreas de planeamiento, áreas de acción social y tierras de los municipios. Por ello, una mejora de la acción pública en este campo, está mucho más cerca y factible de lo que a veces se sostiene. Sería faltar a la función pública aceptar que la única opción válida para los sectores más pobres, es un futuro de penurias por varias décadas en un suelo degradado, inseguro e insalubre en los peores sitios, o aceptar la regularización derivada de procesos de invasión de tierras (que nacieron de la organización social) como única opción.

En definitiva, se trata de ampliar una perspectiva del derecho a la ciudad que pueda hacerse cargo también del impacto en términos de condiciones de vida y cambios en los valores del suelo, del conjunto complejo de determinaciones las más de las veces sectoriales y aisladas que tracciona fuertemente el crecimiento de la ciudad. E intentar reconducirlas, y determinar las políticas y programas de uso del suelo que, controlando la apropiación de rentas, democratice el acceso a los nuevos espacios servidos, y avance con una sólida política urbana que salde la histórica fractura entre producción de condiciones generales urbanas y política fundiaria.

Es decir, desarrollar una actuación pública situada en el territorio, capaz de incidir en la configuración espacial urbana y el gobierno del mercado del suelo.