

LA SUSTENTABILIDAD DE SISTEMAS URBANOS MENORES: NECESIDAD DE UN MARCO LEGAL.

Alicia Inés Ferrari*
Patricia Legname**
Sandra Liliana Mansilla*

INTRODUCCIÓN

En este trabajo plantearemos la necesidad de un marco legal que propicie las intervenciones estatales a distintas escalas u órdenes territoriales, a fin de hacer factible la planificación de infraestructuras sociales básicas, como el caso de la vivienda, en sistemas urbanos menores, basándonos en las necesidades que tiene la sociedad de producir un desarrollo urbano que conjugue los intereses económicos, ambientales y por supuesto, sociales.

En primer lugar, se entiende como sistemas urbanos menores a aquellas redes de centros de servicios conformadas por localidades de menor categoría dentro de las clasificaciones estadísticas correspondientes. Por ejemplo: municipios de tercera categoría, o comunas rurales en la provincia de Tucumán, y comisiones vecinales o juntas de fomento en Santiago del Estero.

En segundo lugar, en el caso de nuestro interés, las provincias de Tucumán y Santiago del Estero, forman parte de una de las áreas deprimidas, de la históricamente desequilibrada estructura regional argentina. Esto se debe a que la homogeneización de los territorios que teóricamente implica la globalización de la economía, no incluye a las regiones "ineficientes y poco competitivas" (Pradilla Cobos, 1996:16) como la nuestra y genera, en oposición, la fragmentación territorial.

Finalmente, de las concepciones habituales de desarrollo sustentable (Comisión Brundlandt, 1987), se desprende que las ciudades deben tender a reunir los siguientes requisitos:

- Mejorar la calidad de la vivienda y de las áreas residenciales, de los servicios urbanos y del medio ambiente
- Contar con empleos suficientes y una economía diversificada.
- Mejorar la infraestructura de transporte y comunicaciones.
- Aumentar el presupuesto municipal y su poder político.
- Dar soluciones a los problemas sociales. (Precedo Ledo 1996:45).

Sin embargo en un sistema urbano monocéntrico y jerarquizado, como habitualmente son los de regiones deprimidas, el desarrollo sustentable no se hace viable por cuanto persisten los desequilibrios demográficos y económicos.

En este marco desarrollamos este breve trabajo, que pretende ser una primera aproximación al tema, como una contribución a futuras acciones de gestión para el desarrollo sostenible de nuestras ciudades.

EL PROBLEMA DE LA GESTION : INADECUACION DEL MARCO LEGAL

Un sistema humano-espacial sustentable presupone, entre otras cosas, la existencia de una organización jurídica, administrativa, económico-productiva, etc., relacionada con una estructura de gestión institucional. Ello, en razón de que es el aspecto institucional, el que conforma el cuerpo jurídico de toda actividad.

Para alcanzar la sustentabilidad, es necesaria la participación gubernamental, desde el momento en que es el gobierno (Estado) el que regula, planifica y orienta las actividades que se generan en el ámbito de los pueblos, ciudades y regiones.

El proceso de urbanización de nuestras provincias, se ha dado dentro de los parámetros en que se produjo este fenómeno en América Latina, es decir que "el proceso de urbanización, no fue a la par de la provisión de elementos de infraestructura y equipamiento básicos para el sostenimiento de la población. De esta forma, la urbanización acelerada ha estado acompañada de aumentos cuantitativos de la población urbana en condición de pobreza y pobreza crítica habitacional. En este sentido, la pauperización de la ciudad, impone nuevas áreas de gestión al sistema general y a los gobiernos locales en particular" (Jordán Fuch, 1994:35).

* Instituto de Estudios Geográficos Univ. Nac. De Tucumán

** Universidad Nacional de Santiago de Estero

GESTION HABITACIONAL EN LAS PROVINCIAS DEL NOROESTE

La situación de pauperización urbana es resultado, en parte, de la gestión habitacional provincial, la que, a la vez es siempre reflejo de las políticas que en tal sentido, se implementan desde la Nación.

En tal sentido, podemos hacer referencia a tres etapas de la gestión de desarrollo urbano y vivienda en las Provincias de Santiago del Estero y Tucumán.

1ª) Estatización y centralización de las políticas, entre ellas, las habitacionales.

Esta etapa, que históricamente podemos ubicarla en la década del 50', coexiste con una forma de gobierno nacional populista, que tiene su correlato a nivel provincial.

Esta forma de gobierno, que se caracterizó entre otras cosas por estatizar y centralizar las prestaciones de servicios y de infraestructura a la población en el sector público, para colocarla al alcance de los sectores de menores recursos y de las clases obreras, centraliza y también estatiza la gestión habitacional y se preocupa fundamentalmente por políticas orientadas a mejorar la calidad de vida de estos sectores de la población, al amparo de un Estado benefactor.

En esta etapa, la gestión habitacional, se entiende como la ejecución de planes de viviendas económicas, dentro de una política habitacional destinada a resolver necesidad de vivienda de los sectores sociales de escasos recursos, encarados por la Nación. Ésta va acompañada de otra a nivel de provisión de equipamiento urbano, por medio de la cual se construyen también numerosos establecimientos escolares y sanitarios. La faz decisional en esta etapa correspondía al Estado Nacional, que era el que disponía los lugares en los cuales se implementarían dichos planes.

2ª) Hacia la descentralización administrativa de la gestión habitacional.

La segunda etapa, que se inicia hacia fines de la década del '60 y comienzos de la del '70, corresponde ya a la primera aproximación a la descentralización administrativa de la gestión habitacional y de Desarrollo Urbano de la Nación. En ella se crean los Institutos Provinciales de Vivienda y Urbanismo en todo el territorio nacional, como una manera de descentralizar, sólo en parte, las políticas de desarrollo urbano y vivienda del gobierno nacional.

En nuestra provincias, el Gobierno Provincial, aceptando esta competencia que parecía serle delegada, intenta centralizar su política habitacional en un organismo, el Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo, que conforme a su Ley de creación, es el único ente urbanizador y ejecutor de la política habitacional provincial.

Al afirmar que intenta centralizar la política habitacional de su territorio, lo hacemos basadas en el hecho de que, si bien los estudios tendientes a cuantificar la demanda, tanto de vivienda como de equipamiento urbano necesario para esa población albergada en los conjuntos habitacionales por él ejecutados, así como aquellos destinados a determinar la localización de los mismos a nivel urbano e intraurbano, eran llevados a cabo en cada provincia, bajo la responsabilidad de cada Instituto de Vivienda, las aptitudes técnicas – en las que se incluían factores sociales y físicos de localización, así como características constructivas de las viviendas proyectadas, - y financieras de cada proyecto, eran aprobadas por la administración nacional, que giraba los fondos para ejecutar tales planes si estos respondían a sus requerimientos básicos.

Quien imponía los criterios a los que debían responder los proyectos, y finalmente decidía respecto a la viabilidad de los mismos, era el gobierno nacional.

Esto da una idea de un cierto tutelaje del Estado Nacional sobre el Provincial, en el que se aprecia una competencia muy restringida de la Provincia y, a la vez, una centralización decisional del Gobierno Nacional. La necesidad de controlar la acción de todas las provincias llevó a que el Estado Nacional, a través de su Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, si bien por un lado apoyaba la propuesta de proyectos por parte de cada Instituto orientados a la idiosincracia de la población para la que se dirigían estos planes de vivienda, por otro lado, los coartaba, ya que imponía una serie de topes en cuanto a superficies, etc., que imposibilitaba en muchas circunstancias el desarrollo de proyectos particularizados para cada provincia o región. Así, se llegó a una mismificación espacial, en donde era factible encontrar idénticas viviendas tanto para la ciudad como para el campo, en donde las pautas culturales son tan disímiles.

Dentro de esta segunda etapa, desde el punto de vista de la gestión habitacional, tomada ésta como la gestión tanto para la ejecución de viviendas como de equipamiento comunitario se pueden asimismo reconocer dos períodos: el primero, en el cual los Institutos de Vivienda ejecutaban a la vez que viviendas, equipamiento urbano e infraestructura para los conjuntos habitacionales por él construidos.

El segundo período, corresponde a la última década, momento en el cual, por falta de recupero en la inversión en equipamiento urbano, se deja de ejecutar e incluso planificar, es decir, prever el espacio urbano necesario para el equipamiento social comunitario que podrían requerir esos nuevos conjuntos habitacionales.

El resultado de la gestión habitacional del primer período de esta etapa, es la dotación de equipamiento urbano, tanto a la ciudad Capital, como a otras localidades del interior provincial, de diversa jerarquía poblacional y político-administrativa, entendiéndose por ello, a Municipios de 2ª y 3ª Categoría, Comisiones Vecinales, Juntas de Fomento, y Comunas Rurales, en donde el Estado Provincial, repetía el modelo de centralización decisional de la Nación, y, sobre la base de ciertos estudios urbanos, decidía en qué localidades intervenir, y en qué plazo. Así entonces, la gestión habitacional, tal como hoy se la entiende, no correspondía a los gobiernos o administraciones locales, sino al Estado Provincial, representado en este caso por el Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo, en primera instancia y finalmente, al Nacional, que era quien aprobaba los proyectos y les otorgaba el financiamiento. Bajo este sistema se promovieron diversas operatorias habitacionales, algunas de ellas, destinadas a la erradicación de ranchos en el interior provincial, a través de programas de viviendas rurales, otras, en las que se contemplaba el crecimiento evolutivo de las viviendas, otras destinadas a resolver sólo núcleos sanitarios, y, con fondos provinciales, viviendas subsidiadas a la población con recursos insuficientes.

En tanto, el resultado de este segundo período, si bien parece totalmente satisfactorio, desde el punto de vista cuantitativo, no constituyó una respuesta adecuada desde el punto de vista urbano, ya que si bien satisfacía de una necesidad básica como lo es la vivienda, no sucedía lo mismo si tomamos en consideración al espacio habitacional urbano, compuesto por viviendas, edificios para educación salud, seguridad, así como espacios que sirvieran de pulmón y esparcimiento a nivel de conjunto, de barrio y de ciudad. En definitiva, que esta política, contribuyó a la existencia de localidades con problemas de desarticulación interna y con servicios infraestructurales de muy alto costo.

3ª) La descentralización administrativa en la gestión de vivienda.

La situación a que han llegado muchas ciudades producto de sus desarrollos urbanos no planificados, y en la que han tenido activa participación los espacios habitacionales ejecutados por el sector público, ya sea provincial o municipal, ha llevado a la necesidad de un "sucesivo ajuste de los programas y proyectos de desarrollo urbano" (Jordán Fuch, *ibidem*) en los que "se ha tendido en forma creciente a la sectorialización de las inversiones y acciones de intervención orientadas, dirigidas y, generalmente ejecutadas por el sector público". (Jordán Fuch, *ibidem*).

"Los paradigmas de administración de la ciudad son cuestionados por la evidencia de que las estrategias de promoción que se han venido implementando están lejos de haber sido exitosas en las dimensiones del crecimiento ordenado de las ciudades, en la equidad de su crecimiento, así como en la distribución de las oportunidades de desarrollo individual y social. De este modo surgen, cada vez con mayor fuerza, propuestas que trasladan atribuciones y recursos de gestión a los gobiernos urbanos locales, la descentralización de las funciones del sector público, fenómeno denominado descentralización administrativa, a través de la cual, se promueve una estrategia de administración y gestión que deberá contribuir con mayor efectividad a los objetivos del desarrollo en sus diversas dimensiones". (Jordán Fuch, *ibidem*).

De este modo, llegamos a la tercera etapa de gestión de vivienda, en la que la aplicación de las Leyes de Reforma del Estado, por la descentralización de los sistemas de prestación de algunos servicios públicos, se les reconoció a los municipios libertades, poderes y competencias que las ó a asumir entre nuevas, múltiples y complejas funciones, la gestión de la vivienda.

En este momento, y como una continuación de una tendencia impuesta desde el gobierno anterior, desde la nación, “se apunta con fuerza a la promoción del proceso de descentralización político - administrativa, a la desconcentración de los servicios y, en suma, al manejo del fenómeno urbano en unidades territoriales y funcionales menores”, (Jordán Fuch, *ibidem*) incluida la política de vivienda y la ejecución de planes de urbanización.

Sin embargo, a pesar de que desde la Nación, se apoya la descentralización de la gestión habitacional hasta el nivel de los municipios, impulsando a que éstos interactúen en forma directa con la Nación, muchas veces obviando la competencia provincial, esto, en provincias como las nuestras, coloca a muchas comunidades en situación de inequidad, ya que no todas las organizaciones municipales, cuentan con el recurso técnico, administrativo y financiero, que les permita mantener la necesaria y fluida relación con la Administración Nacional, y obtener la aprobación y otorgamiento de proyectos de diversa índole, que van desde la construcción de viviendas, hasta la provisión de infraestructura, entre otros.

Aquí cobra vigencia lo manifestado por Jordán: “Dentro de este proceso de descentralización, el desafío principal radica en que las instituciones de gobierno local sean capaces de acompañar las transferencias de atribuciones y recursos con procesos de modernización, ajuste institucional, instrumental y, en particular, modelos y sistemas de gestión”.

Entre otros aspectos, podemos citar como retardatarios para alcanzar este proceso de descentralización de la gestión habitacional a los gobiernos locales, los siguientes:

- Inadecuada infraestructura administrativa
- Falta de autonomía económica de los municipios, comisiones vecinales, juntas de fomento, etc.
- Falta de disponibilidad de tierras para urbanización
- Falta de marcos legales (normas urbanas códigos de edificación y ordenamiento urbano que permitan urbanizar acorde a la realidad de cada lugar.

Si bien existe autonomía municipal, de modo tal que cada municipio puede dictar sus propias ordenanzas y leyes, dentro de las cuales se encuentran aquellas referidas a usos del suelo, códigos de edificación y ordenamiento urbano, en los que se estipulen cuáles son las tierras urbanizables, a urbanizar y de reserva, los tipos o categorías de áreas residenciales; no todos los municipios, en especial aquellos de 2ª y 3ª Categoría, y menos aún las comunas rurales y juntas de fomento, poseen la adecuada conformación técnico- administrativa para llevar a cabo estudios que permitan ser tomados de base para la elaboración de estos códigos o cualquier tipo de plan de crecimiento de estas localidades, en los que no sólo se toman en consideración los aspectos físicos sino también los socio económicos.

En la Provincia de Santiago del Estero existen normativas por las cuales se establece que toda construcción que se lleve a cabo en el interior provincial, en localidades que carecen de código de edificación y ordenamiento urbano, se regirá por el Código de la Ciudad Capital de la Provincia, lo que si bien agiliza la acción urbanizadora, no sólo del Estado sino también del sector privado, ya que se obvia consensuar las localizaciones de todos estos emprendimientos, no resuelve cuestiones de fondo, tales como actuar para la comunidad a la cual va dirigida la acción.

Es decir que toda acción relacionada a la urbanización que se lleve a cabo en el interior provincial, no siempre responde a las pautas culturales y a la realidad de cada lugar, de modo tal que, al encarar la construcción de conjuntos habitacionales, infraestructura de servicios, equipamiento urbano, etc., lo estaremos haciendo con leyes y ordenanzas realizadas para una ciudad de 200.000 habitantes, frente a realidades de 2.000 habitantes y menos.

En el caso de la Provincia de Tucumán, además, existe el problema de los “territorios sin jurisdicción”, que no están legalmente integrados a ninguna jurisdicción municipal o comunal lo cual implica la imposibilidad absoluta de ordenar sus procesos de ocupación y desarrollo.

- Otras situaciones a considerar en la descentralización de la gestión habitacional

A la descentralización hacia ámbitos menores, se sumó en esta etapa la descentralización de las acciones hacia el sector privado, en donde el estado Provincial, en aras de alcanzar una mayor ejecutividad, delegó en el sector privado parte de su rol de urbanizador, ya que empresas contratistas del Estado son quienes proponen los proyectos arquitectónicos y las localizaciones de los conjuntos habitacionales ejecutados a través del Instituto de Vivienda. La Provincia se reservaba sólo la decisión de macrolocalización de los conjuntos habitacionales, es decir, establecía las localidades en que estos conjuntos se llevarían a cabo.

La Provincia de Santiago del Estero, conforme a su Constitución Provincial, se encuentra conformada por departamentos, municipios de 1ª, 2ª y 3ª Categoría, y por Comisiones Vecinales y Juntas de Fomento, en un orden jerárquico decreciente.

En tal sentido, si bien, cada uno de los veintisiete departamentos que conforman al espacio provincial, tiene su Municipio de cabecera, es decir, la capital departamental, existen dentro de estos espacios departamentales, localidades de diversa jerarquía, que van desde otros municipios de primera categoría, además de la capital departamental, como otros de 2ª, 3ª, Comisiones Vecinales, y, con una jerarquía infinitamente menor, Comisiones o Juntas de fomento, que corresponden a pequeñas localidades con un escaso número de habitantes y sin una organización administrativa suficiente para encarar planes propios de desarrollo y crecimiento.

Esta situación, de imposibilidad de alcanzar los propios procesos de decisión y acción por parte de municipios, comisiones municipales y juntas de fomento, genera problemas al mismo Estado, en el momento en que este intenta llevar a cabo acciones relacionadas a la urbanización en estos centros.

CONCLUSIONES

Entendida la sustentabilidad como el tránsito a largo plazo, progresivo y respaldado por amplios consensos y por un aprendizaje social que produzca cambios en los sistemas de producción y consumo, en la organización institucional y en la percepción cultural de la sociedad (Provencio Durazo, 1997:48), es primordial que la gestión de las pequeñas comunidades a las que nos referimos, prioricen la Educación para la Participación a fin de promover sus propias normativas y políticas de ordenamiento.

Ya que la ley por sí misma es incapaz de resolver el problema del desarrollo sustentable, los estados provinciales, municipales o comunales; requieren el apoyo social, el cual a su vez debe contar con el apoyo estatal, lo cual genera un proceso de ida y vuelta.

En definitiva, se trata de un proceso de aprendizaje y de gestión eficiente, para generar una ciudad sustentable: segura, saludable, equitativa, sin efectos negativos sobre el medio ambiente (Clichevsky, 1997:227)

BIBLIOGRAFÍA

- Clichevsky, Nora (1997): "Regularización dominial: solución para el hábitat popular en un contexto de desarrollo sustentable?". En Cuenya et al (comp) Reestructuración del estado y política de vivienda en Argentina UBA, Buenos Aires. Pp. 227-248
- Jordán Fuchs, Pablo (1994): "Ciudades medianas y gestión urbana en América Latina". En Puncel Chornet (ed) Las ciudades de América Latina: problemas y oportunidades. Univ. De Valencia, España. Pp. 35-72
- Pradilla Cobos, Emilio (1996): "Teoría territorial: entre totalización y fragmentación". Rev. CIUDADES 29, RNIU, México. Pp.15-20
- Precedo Ledo, Andrés (1996): Ciudad y desarrollo urbano Ed. Síntesis, Madrid
- Provencio Durazo, Enrique (1997): "Desarrollo sustentable en las ciudades". Rev. CIUDADES 34. RNIU, México. PP.48-55