

Ciudades fragmentadas vs. Ciudades integradas

por José María Zingoni¹

El 97% de la población bonaerense vive en ciudades; grandes, medianas o pequeñas, como una parte del todo (conurbano bonaerense) o como un todo en sí mismo. Problemas similares, parecidos y diferentes. Analizar las ciudades, como han crecido, que son y, principalmente, ¿cuáles son las deudas pendientes? es indiscutidamente una prioridad.

Ciudad y Sociedad es un par íntimamente ligado, tanto así que tienen la misma raíz etimológica (civis). Los griegos no dividían estos conceptos y llamaban “polis” a la relación entre una comunidad y su soporte físico (natural y construido). El arte de gobernar una *polis* era la *política*.

¿Qué tan íntima es esta relación?: mucha. Tanto es así que el soporte condiciona a los “soportados”.

La hipótesis de trabajo que planteo es que la estructura urbana condiciona y refleja el comportamiento de nuestras sociedades. Por lo tanto no podemos hablar de “problemas técnicos” o “problemas sociales” de manera independiente.

Nuestro arte de gobernar es y debe ser básicamente un proyecto de construcción de ciudades/sociedades más integradas.

Un breve diagnóstico pertinente

Más allá de los números, nuestras ciudades no son para la mayoría lo que deben ser. La promesa de un sitio con más oportunidades es, en la actualidad, una ilusión lejana para muchos.

Se estima que más de un millón de personas del conurbano vive en villas miseria o en asentamientos precarios, sin ningún tipo de seguridad jurídica y marginados de toda relación social.

¹ Senador Provincial (Coalición Cívica). Arquitecto (UBA), Especialista en Planificación y Administración del Desarrollo Regional (UA), Magíster en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano (UNMDP), Profesor de grado y post-grado en las universidades nacionales del Sur, de Cuyo y de Mar del Plata. Becario de la FRI, BID, OEA y LILP. Funcionario, asesor y consultor a nivel municipal, contratado por varios municipios y por organismos internacionales como el BID y el PNUD.

Pero aún quienes no se encuentran en dicha situación, generalmente viven en condiciones de insatisfacción. Varios municipios de la segunda y tercera corona del gran Buenos Aires tienen niveles de cobertura de infraestructura tremendamente bajos. La población de muchos municipios de la región metropolitana, se encuentran por debajo del 20% de coberturas en el acceso a agua potable, desagües cloacales y calles de tierra.

La situación en el interior no es mucho mejor. Municipios del sur provincial tienen altos niveles de necesidades básicas insatisfechas.

A decir de un autor, nuestras ciudades son cada vez más el reflejo de “islas de excelente urbanidad” instaladas en un “mar de miseria”. Dichos contrastes expresan lo peor de la concentración de la riqueza en unos pocos y la extensión de las necesidades en muchos.

Una visión ética del desarrollo urbano

La situación de emergencia por la que atraviesa más de la mitad de nuestros vecinos no es, ni puede ser entendida como un problema técnico. Es, esencialmente, un problema ético.

¿por qué?

Porque la pobreza no se explica sino a partir de la desigualdad y, por lo tanto, no es un efecto colateral del mercado sino el resultado de decisiones políticas perversas.

La ciudad fragmentada es aquella que muestra grandes contrastes; allí se encuentra una significativa riqueza junto a la gran pobreza. La proximidad espacial es a la vez la lejanía social. Y esto incide en el comportamiento de los diferentes grupos. Y uno de sus efectos más notables es la inseguridad respecto del otro. O la seguridad en ghettos; el “country” que aísla de los chorros, la villa que protege de la cana.

El Estado es quien debe ejercer las acciones (el brazo de la política) que equilibren dicha situación. Pero debe ser un estado fuerte e inteligente, que fortalezca, oriente e impulse el desarrollo local hacia una integración espacial y social.

¿para que esta el estado si no es para lograr equilibrios?

La distribución del ingreso es uno de los puntos generalmente más resaltados. Significa re-distribuir un monto de dinero que permita asegurar un ingreso mensual/anual básico para cada uno de los vecinos del territorio. O de las familias.

Se dice que “se es pobre por ingresos”; que no deja de ser una verdad, a medias. Las estadísticas dan un nivel mensual de ingresos y, quien se encuentre por debajo de dicha línea (de nivel) es considerado pobre.

La verdad es que la pobreza es más compleja aún. Pero aceptando dicho concepto, podemos coincidir en que un porcentaje significativo de nuestra población es pobre. Digamos que entre un 20 y un 30%, para no ofender a nadie.

Las políticas de ingreso ciudadano son el instrumento más progresista utilizado en la actualidad para combatir la pobreza por ingreso. Y es una bandera de la Coalición Cívica que debemos impulsar, aún con la dificultad que conlleva una erogación de tal magnitud. Es una utopía, pero es posible.

Sin embargo, la distribución del ingreso es nada si la comparamos con la distribución de la riqueza.

¿Qué es la distribución de la riqueza?; principalmente la distribución de los factores de producción, es decir: tierra, capital y trabajo (o sea, renta, beneficio y salario).

Si, para promediar, coincidimos que en nuestra provincia hay un 25% de sus habitantes que son pobres por ingreso, ¿qué sucede con otros factores?

¿Cuántas personas no pueden acceder en la actualidad a comprar un lote urbano (con prestaciones mínimas de servicios)?, es decir, comprar por que se tienen ahorros o por que se es sujeto de crédito.

La respuesta asusta, pero seguramente un 80% de la población no se encuentra en esas condiciones y, solo una parte pequeña de esa gente puede entrar en el mercado formal de los alquileres (cada vez más exigentes en cuanto a garantías).

Eso implica cientos de miles de familias empujadas a vivir en donde puedan; con otros grupos familiares (irte a vivir con tu suegra no es nada fácil), en tierras lejanas, o invadidas.

Todo eso produce la ciudad fragmentada. Y el barrio, la distancia, los vecinos, son parte de una catalogación social, pero son fundamentalmente la expresión de las oportunidades de desarrollo.

Generalmente sucede que, quien es pobre por ingresos es, además, un habitante de un barrio periférico, sin servicios, con tierras inadecuadas, con escuelas de mala formación, sin plazas, ni posibilidad de acceder a una recreación mínima. Más aún, muchos de los que no son pobres, también habitan estos lugares, con lo cuál el hecho de estar (solo un poco) por encima de la "línea de pobreza" no significa en nada quedar librado de dicho padecimiento.

El rol del Estado

Como dijimos, no es un problema de Mercado, es la falta de decisiones políticas que permitan equilibrar tales situaciones. Sin embargo, como son "socialmente aceptadas",

nos acostumbramos e incluso preferimos mantener tales situaciones a correr ciertos riesgos de aprobación (o desaprobación) social.

Los gobiernos municipales no tienen, en principio, los recursos para combatir esta situación. Por lo tanto son débiles frente al problema y, fundamentalmente a los efectos del problema que son mucho más importantes.

El gobierno provincial no se preocupa por la cuestión “urbana”, como si eso fuera solo responsabilidad de lo local. Dejando en claro que no entiende la relación ciudad/sociedad.

Los magros recursos municipales no alcanzan para atender a todos y surge inevitablemente la pregunta: ¿respondemos a los que más nos necesitan o a los que pagan?

La respuesta es obvia, pero no satisface a ninguno de los dos; uno se queja porque no le alcanza y el otro por que la calidad es mala.

El problema no solo persiste en el tiempo, sino que crece de manera alarmante. La concentración de personas en el conurbano muestra que no solo han crecido las migraciones internas sino que el destino de dichos movimientos poblacionales se concentra cada vez más en lugares de emergencia.

Por esto es fundamental construir una ética del desarrollo urbano, que tenga al Estado (municipal y provincial) como un actor clave del territorio.

Planificación, Participación y Financiamiento

Son tres aspectos claves de una política de estado para un desarrollo ético de las ciudades. Pero deben ser vistas desde una óptica adecuada, en donde la ética contenga cuatro fines específicos: i) la reducción de la pobreza, ii) la reducción de las desigualdades, iii) el fortalecimiento de la ciudadanía y iv) el fortalecimiento de la democracia.

No podemos decir que “nos falta planificación”; lo que sucede es que se necesitan instrumentos adecuados a las necesidades específicas de cada lugar y fundamentalmente entroncadas con los procesos operativos de cada municipio.

El gobierno provincial está virtualmente desentendido de estas prácticas, no hay política que brinde respaldo a los municipios para implementar estos instrumentos. Aquellos que han llevado adelante procesos de planificación, lo han hecho por voluntad política propia, asesorados por consultores especializados pero sin ningún grado de compatibilidad que genere un aprovechamiento integral para el territorio bonaerense.

La planificación hay que entenderla como el acto de racionalizar acciones a futuro, por lo tanto, la falta de ella genera una imprevisibilidad significativa en el accionar de la gestión local.

Es la provincia quien debe incentivar los procesos de planificación, dando las pautas de cómo estructurarlos, con amplia participación de las universidades nacionales y provinciales que puedan proveer una gama de estudios importantes para el territorio, la presencia de los sectores privados que de alguna forma se encuentren vinculados al territorio y un fortalecimiento de las capacidades de gestión en los municipios.

La participación es uno de los aspectos estratégicos de la gestión contemporánea. No solo se es participativo por convicción, porque entendemos que es la mejor manera de fortalecer una democracia representativa y participativa, sino por la creciente complejidad de los problemas locales a partir de la compleja trama de intereses sociales.

De hecho, muchas veces las dificultades para llevar adelante un proyecto están en el logro de los consensos necesarios para la implementación de los mismos. La construcción de dichos consensos demanda un trabajo especializado y generalmente un gran esfuerzo que insume entre otras cosas mucho tiempo.

Diversos estudios internacionales muestran lo significativo de la participación al momento de evaluar el éxito de los proyectos. Por ello es imprescindible generar espacios de encuentro, sostenido por una metodología adecuada, que abra los canales necesarios de comunicación y entendimiento con los diferentes sectores de una comunidad.

La participación debe ser acotada al fin que se quiere de la misma. No debe ser concebida como una delegación de facultades, pero si es importante que la misma se mantenga desde la generación misma de un proyecto hasta la evaluación de sus resultados, pasando obviamente por la ejecución del mismo.

El financiamiento es un aspecto sustancial para elaborar una propuesta de desarrollo local. La situación en la que se encuentran la mayoría de los municipios e incluso la provincia misma, hace que la propuesta más “novedosa” sea la gestión de recursos ante autoridades de un nivel superior. De hecho, una condición que evalúa un ciudadano al momento de votar, es la cercanía y afinidad política con quien se espera que gobierne en el nivel nacional y/o provincial.

A esto llamo “la política de papá Noel”, porque a lo sumo viene una vez por año. Desde ya que es importante la gestión de recursos en los otros niveles, pero lo que no se debe hacer es estructurar los aspectos básicos y esenciales del desarrollo de una localidad en función de ello.

Cada nivel debe asegurar un éxito mínimo de su gestión sin necesidad de depender de lo que otro nivel deba proveer, más allá de lo que por derecho le corresponde.

Lo que se observa en los municipios es un gran desfinanciamiento de los servicios básicos, haciendo necesaria la transferencia de recursos de otros orígenes para dar cumplimiento a acciones que ni siquiera tienen la calidad esperada.

Es importante decir que si un servicio retributivo (como son los urbanos) es deficitario y necesita ser subsidiado, lo que en definitiva sucede es que “el pobre banca al rico”.

Entonces, no es que los recursos no alcanzan, sino que no se toman las medidas (políticas) para que la estructura financiera de los servicios sea sustentable.

Aquí es esencial reflexionar sobre la equidad en los tributos, haciendo necesario pasar de una estructura horizontal y regresiva a una vertical y verdaderamente progresista.

Los tributos que sostienen los servicios urbanos no deben estructurarse en función de sus costos unitarios, sino de acuerdo a la capacidad contributiva del beneficiario. Por eso, las estructuras basadas en el valor de la propiedad son las más adecuadas para la aplicación de la escala del tributo. Así se aplica en la mayoría de los países desarrollados y también de nuestro continente.

Si bien esto es lo que ocurre en la mayoría de los municipios bonaerenses y, de hecho, el impuesto inmobiliario se estructura de esta manera (valor de la propiedad), la aplicación de dichas estructuras deja bastante que desear. Lo que se observa es un achatamiento de los valores que se calculan, beneficiando así a las propiedades de mayor valor y resintiendo significativamente las recaudaciones municipales como también la provincial.

Nuevamente aquí faltan los incentivos y la transferencia de parte de la provincia para mejorar las capacidades municipales. La aplicación de programas de fortalecimiento municipal con créditos del BID ha sido una buena práctica, pero bastante desarticulada quedando librada casi con exclusividad a las necesidades individuales de cada gobierno local. Más aún, dicha política no se ha sostenido en el tiempo y eso resiente obviamente los resultados.

Si bien una verdadera escala tributaria que iguale la participación en el financiamiento de los servicios urbanos basada en la capacidad contributiva de cada vecino es indispensable, podemos decir que es sólo un primer paso.

En cuanto a la aplicación de tasas e impuestos ordinarios, podemos concluir que recién después de tener una buena estructura de presión tributaria, comienzan las definiciones políticas. Es decir, a partir de entonces es cuando debemos tomar las decisiones políticas para lograr los equilibrios buscados.

La mayor presión debe recaer sobre las actividades industriales y comerciales, en preferencia de las residenciales. En cada una de ellas es imprescindible diferenciar los grandes de los medianos y pequeños, como también las propiedades más suntuosas de aquellas normales y modestas.

Un aspecto muy importante a destacar es la baja presión tributaria sobre el suelo urbano, haciendo que tenga menos participación un terreno baldío (que no es otra cosa que tierra ociosa esperando valorizarse) que una propiedad construida. O sea, se castiga a aquella persona que invierte por sobre la que especula con los precios de la tierra. Nada nuevo en este país, pero sí una medida que necesita de decisiones fuertes que reviertan tal estado de situación.

Pero los tributos no deben ser vistos solamente como una forma de hacer “caja”, sino hay que entender que los mismos inciden sobre las personas y, fundamentalmente, inducen comportamientos.

En tal sentido, la presión sobre la tierra ociosa (baldíos) no debe contemplar simplemente un recargo sobre su valor, sino ser lo suficientemente contundente para que dicho propietario tenga el interés de volcar al mercado dicha propiedad.

Finalmente, digamos que más allá de las formas de financiamiento ordinario, hay cantidad de instrumentos especiales que pueden ser utilizados o que se debe innovar en ellos. La situación actual es que eso depende únicamente de cada municipio, haciendo muy difícil la transferencia de capacidades entre gobiernos del mismo nivel y una ausencia total de aprovechamiento de dichas prácticas por parte de la provincia.

Entre ellas podemos citar la creación de fideicomisos en los que podemos distinguir entre aquellos conformados por capitales privados, de los que se forman con participación vecinal (el caso más interesante es el de Azul, pero también la experiencia de Mar del Plata).

La contribución por mejoras es sin duda el instrumento más conocido, pero su aplicación es muy variada. Muchas veces el mismo no tiene el sentido deseado, porque solo las personas con alta capacidad de pago son quienes lo pueden utilizar, orientando las políticas municipales a quienes pueden hacerlo a precios de mercado y muchas veces subsidiándolos.

Es necesario lograr un instrumento diferente, que permita ampliar la participación de diferentes sectores en la auto-gestión de obras.

La contribución por valorización es la forma más adecuada, pero no la tenemos incorporada con claridad en las atribuciones del municipio, por lo cual muchas veces no se quiere impulsar este tipo de instrumentos.

La creación de tasas especiales como las de salud, seguridad o ambiental, son casos interesantes para financiar proyectos especiales que tiene consenso social (se acepta el pago a partir de una contraprestación específica).

La adecuación de hechos imposables en las tasas actuales y la búsqueda de un equilibrio sustentable entre los costos originados en ellos y la recaudación es un aspecto esencial de la política fiscal municipal.

La exploración de tributos específicos como la aplicación de derechos (de construcción, de urbanización, de uso del espacio público, de publicidad y otros) o las concesiones, son formas de financiamiento que deben ser tenidas muy en cuenta y analizar bien los componentes. Poco se ha hecho en la materia.

La lógica de capturar plusvalías, sea por instrumentos existentes (como los citados en el párrafo anterior) o por otros más innovadores debe ser una preocupación sostenida que vaya logrando insertarse en la aceptación social y vaya concretándose con hechos reales.

A modo de conclusión

Es esencial reconocer la complejidad de la problemática que enfrentamos en el desarrollo de ciudades. Dicha complejidad hay que enfrentarla con mucha humildad, con la mayor cantidad de instrumentos posibles y con decisiones políticas fuertes y claras.

La provincia tiene un rol clave, que no ha sido explotado. Muestra de ello es la importancia que tienen las ciudades en el organigrama de gobierno provincial: Ninguna. Sus delicados temas son diseminados en direcciones de varios organismos o en programas que nunca logran la coordinación necesaria.

Se impone la necesaria creación de un Ministerio de Ciudades, que jerarquice la problemática, coordine los programas y fortalezca las capacidades municipales.

Desde los municipios la situación es muy variada, algunos tienen experiencias interesantes, modernas y exitosas, mientras otros se mantienen en el rol tradicional y sin perspectivas de modificar el comportamiento.

La planificación, participación y financiamiento deben dejar de ser temas especiales, que se hacen “cuando te sobra el tiempo y los recursos”, para convertirse en el eje de políticas de desarrollo.

Pero fundamentalmente hay que alinear los objetivos, asegurando el compromiso de pautas concretas orientadas a los fines mencionados: la reducción de desigualdades y de la pobreza, como también al fortalecimiento de la ciudadanía y la democracia.

Lo atrapante de la política es la posibilidad de modificar la realidad. No se llega al poder para hacer “amigos”, sino para tomar decisiones. La claridad de las mismas, como la transparencia de los hechos, son aspectos fundamentales de un cambio que debe darse en la política provincial.

BAHÍA BLANCA, 6 DE NOVIEMBRE DE 2008