

ACTAS DEL CONGRESO NACIONAL

Políticas e instrumentos para la gestión local del suelo

Avances conceptuales, normativos, operativos
y de gestión para los gobiernos locales

Daniela M. Gargantini (compiladora)

volumen **3**

Eje 3

*Acceso al suelo: experiencias,
herramientas disponibles y aprendizajes*

CONICET



C E V E

ASOCIACION



DE VIVIENDA
ECONOMICA

ASOCIACION



DE VIVIENDA
ECONOMICA

SAPLAT



Sociedad Argentina de
Planificación Territorial



FINDEL
Fundación Internacional
para el Desarrollo Local

UNGS/ICO
Universidad Nacional de General Sarmiento
Instituto del Conurbano

ACTAS DEL CONGRESO NACIONAL

Políticas e instrumentos para la gestión local del suelo

Avances conceptuales, normativos, operativos
y de gestión para los gobiernos locales

CEVE-CONICET-AVE

Congreso Nacional Políticas e Instrumentos para la gestión local del suelo : avances conceptuales, normativos, operativos y de gestión para los gobiernos locales / compilación de Daniela Mariana Gargantini. - 1a ed compendiada. - Córdoba : Asociación Vivienda Económica- AVE, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-48661-0-3

1. Hábitat Urbano. 2. Políticas Públicas. 3. Gobierno Local. I. Gargantini, Daniela Mariana, comp. II. Título. CDD 363.5

Compiladora y compaginación editorial

Daniela Gargantini

Diseño y edición gráfica

Betiana Pérez

CONGRESO NACIONAL

"Políticas e instrumentos para la gestión local del suelo. Avances conceptuales, normativos, operativos y de gestión para los gobiernos locales"

25-26 de agosto y 1-2 de setiembre de 2021
Centro Experimental de la Vivienda Económica
(Argentina) Modalidad virtual

Entidad financiadora: CONICET

Entidad organizadora:

Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE)

Entidades co-organizadoras:

Sociedad Argentina de Planificación Territorial
(SAPLAT) Universidad Nacional de General Sarmiento
Fundación Internacional para el Desarrollo
Local-FINDEL Asociación de Vivienda Económica
(AVE)

Comisión organizadora

- Dra. Arq. Daniela Gargantini
- Dra. Arq. Natali Peresini
- Mgtr. Arq. María Cerrezuela
- Lic. Carolina Nievas
- Arq. Verónica Greppi
- Lic. Lucio Scardino
- Dr. Daniel Cravacuore
- Mgtr. Arq. Iliana Mignaqui
- Arq. Eduardo Reese

Comité evaluador de ponencias:

- Dra. Laura Alcalá
- Dra. Paula Boldrini
- Dra. Alejandra Ciuffolini
- Dr. Daniel Cravacuore
- Dra. Daniela Gargantini
- Dr. Tomás Guevara
- Dra. Cecilia Marengo
- Mgtr. Catalina Molinatti
- Arq. Roberto Monteverde
- Dra. Patricia Nari
- Mgtr. María Bernabella Pelli
- Mgtr. Joaquín Peralta
- Dra. Natali Peresini
- Agrim. Mario Piumetto
- Arq. Eduardo Reese
- Mgtr. José María Zingoni

Moderadores de mesas

- Natali Peresini
- Ángeles Traina
- Verónica Greppi
- Verónica Franchini
- María Cerrezuela
- Matilde Martínez
- Carolina Nievas
- Lucas Dombrosky
- Daniela Gargantini
- Elisa Viñas
- Mónica Minoldo
- Luciana Repiso
- Lucio Scardino

Diseño de web y gráfica

- Lucio Scardino
- María Cerrezuela

Soporte técnico e informático

- Eduardo Saldivia
- Mauricio Tarducci
- Lucio Scardino

ÍNDICE

PONENCIAS MESA 3A

Instrumentos para la gestión del suelo vacante en ciudades bonaerenses	pág. 7
Ordenamiento territorial y acceso al hábitat. Articulación normativa y gestión integrada en la provincia de Buenos Aires	pág. 19
Política habitacional en Argentina y su posible articulación con el derecho real de superficie	pág. 31

PONENCIAS MESA 3C

Acceso al suelo urbano en la ciudad de Tandil (Bs. As.) en las primeras décadas del siglo XXI	pág. 45
Aportes epistemológicos y empíricos para (re)pensar las relaciones entre campo jurídico y barrios populares	pág. 55

EXPERIENCIAS LOCALES MESA 3A

Programa Federal Construcción de Vivienda – Techo digno como elemento clave para garantizar el acceso al suelo y la vivienda	pág. 67
--	---------

EXPERIENCIAS LOCALES MESA 3B

La Genesis Territorial del Arraigo. De la Regularización Dominial a la Gestión de Suelo Urbano. Lincoln 2005–2015	pág. 79
Modelo de Gestión Municipal de políticas de hábitat. Río Grande, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (2011–2019)	pág. 91

EXPERIENCIAS LOCALES MESA 3C

“Un Lote = Una Vivienda” Creación de suelo, apoyo a la autoconstrucción, y a la vecindad solidaria y armónica	pág. 99
---	---------

EXPERIENCIAS LOCALES MESA 3D

A 43 años de la Ordenanza de Ordenamiento Territorial en General Villegas: Dificultades y Potencialidades para generar suelo urbano	pág. 109
El rol de la gestión municipal en el desarrollo urbano local: el caso del Parque Industrial de Tres Arroyos	pág. 127
La Micra: el desarrollo territorial que logramos. Crespo y aldeas, Entre Ríos	pág. 135



Ponencias MESA 3A

Instrumentos para la gestión del suelo vacante en ciudades bonaerenses

Dra. CORTIZO, Daniela
IIPAC-UNLP-CONICET
cortizodaniela@gmail.com

Dra. FREDIANI, Julieta
IIPAC-UNLP-CONICET
jfrediani@yahoo.com

PALABRAS CLAVES:
Instrumentos, gestión, suelo vacante

Introducción

El contraste entre la expansión de las superficies urbanas con bajas densidades, y la existencia de suelo vacante al interior de las ciudades constituye una problemática relevante en la agenda de los gobiernos locales en relación al desarrollo urbano.

En este marco, el presente trabajo aborda la problemática de la tierra vacante al interior de las ciudades en general, y bonaerenses en particular, considerándolas como un recurso que puede ser movilizadado para (re)orientar los procesos de crecimiento urbano que conforman la ciudad dispersa, a partir de la utilización de instrumentos de gestión del suelo.

De este modo, se relevan y analizan los distintos instrumentos con los que cuentan los municipios bonaerenses para dar respuesta a esta problemática, con el fin de reconstruir la “caja de herramientas” para actuar sobre el fenómeno de la vacancia del suelo, para que la ciudad no sea el resultado de las lógicas del mercado.

Procesos de expansión urbana en ciudades bonaerenses

La población de Argentina se asienta principalmente en áreas urbanas. En las últimas décadas, la población que reside en ciudades ascendió del 74% en 1960 al 92% en 2017 (Banco Mundial, 2018). De este modo, Argentina se configura como uno de los países más urbanizados de Latinoamérica, y del mundo. Asimismo, las tendencias generales a nivel país muestran un fuerte crecimiento de la superficie urbanizada, en contraste con un crecimiento medio de la población,

¹ Esto puede verificarse a partir de estudios antecedentes empíricos y comparativos sobre crecimiento urbano en ciudades argentinas, entre los que se pueden mencionar algunos impulsados desde el Estado, como el Observatorio Federal Urbano y el Plan Estratégico Territorial Argentina Urbana; y otros impulsados desde universidades y organizaciones sin fines de lucro, como el Atlas de Crecimiento Urbano de la Universidad Torcuato Di Tella, y el estudio del crecimiento de ciudades argentinas del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

lo cual determina un descenso general en la densidad¹. A su vez, se reconoce la existencia de una gran cantidad de suelo vacante en un importante número de ciudades, ya que en promedio representan el 23% de las áreas urbanas (Uccellatore et al, 2015).

La Provincia de Buenos Aires en particular concentra casi el 40% de la población total del país², y el 97% de sus habitantes vive en ciudades³. En el período 1991–2010, una gran cantidad de ciudades bonaerenses experimentaron un aumento acelerado de la superficie urbanizada (Tabla 1): General Rodríguez y Escobar tuvieron una variación (en hectáreas) mayor al 500%; Moreno y Exaltación de la Cruz mayor al 200%; Campana, Tandil y Pilar mayor al 100%; y otros municipios como La Matanza, Navarro, Bahía Blanca, Mercedes, San Andrés de Giles, Tigre, Esteban Echeverría, Hurlingham (entre otros), tuvieron variaciones entre 0 y 100% de sus superficies urbanas.

La expansión se da en muchos casos de manera desfasada en relación a la dotación de servicios, infraestructura y equipamientos. A su vez, las ciudades se extienden sobre tierras con riesgo hídrico, áreas productivas, por fuera de los límites establecidos por las normativas urbanísticas, con gran cantidad de familias que habitan en asentamientos informales, y gran cantidad de urbanizaciones cerradas, lo que pone en evidencia un proceso de crecimiento marcado por las desigualdades.

Estas desigualdades se verifican en la dificultad en el acceso al suelo para una gran cantidad de habitantes, y el déficit de vivienda, infraestructura y equipamientos, en donde el capital privado es protagonista central en el desarrollo urbano. “La falta de acceso al suelo formal, bien localizado y asequible es una de las principales causas que generan el déficit habitacional en Argentina” (Scatolini, 2021).

Tabla 1. Variación de superficie y población de ciudades bonaerenses (1991–2010)

Ciudad	Superficie 1991 (ha)	Superficie 2010 (ha)	Variación sup % 1991-2010	Variación población 1991-2010
General Rodríguez	576	4.327	651 %	104 %
Escobar	1.347	8.952	565 %	58 %
Moreno	1.898	5.901	211 %	74 %
Exaltación de la Cruz	1.446	4.390	204 %	100 %
Campana	2.259	5.393	139 %	35 %
Tandil	3.140	6.572	109 %	28 %
Pilar	4.651	9.627	107 %	117 %
La Matanza	9.278	17.936	93 %	58 %
Navarro	377	714	89 %	49 %
Bahía Blanca	5.008	8.909	78 %	12 %
Mercedes	854	1.487	74 %	17 %
San Andrés De Giles	1.365	2.297	68 %	42 %
Tigre	6.118	9.420	54 %	46 %
Esteban Echeverría	4.485	5.658	26 %	53 %
Hurlingham	1.939	2.374	22 %	9 %

Fuente: Plan Estratégico Territorial. Argentina Urbana. Actualización 2018

² Según estimaciones del Censo INDEC 2010, la República Argentina proyectaba para el año 2020 una población total de 45.376.763 habitantes, y para la Provincia de Buenos Aires una población total de 17.541.141 habitantes, lo que representa el 38,6%. Fuente: Instituto Geográfico Nacional.

³ Según el Censo INDEC 2010, la Provincia de Buenos Aires tenía en ese año una población de 15.625.084 habitantes, de los cuales 15.190.440 eran población urbana (97,2%). Fuente: Instituto Geográfico Nacional.

Los límites de las ciudades se extienden tanto desde los aspectos formales, es decir, a través de la ampliación de las áreas urbanizables desde los códigos de ordenamiento urbano o el cambio de uso rural o urbano a partir de decretos aislados, como así también desde los casos concretos de generación de nuevos barrios por fuera de estos límites. De este modo, estos procesos dan lugar a ciudades dispersas, en donde las periferias son cada vez más extensas, y al mismo tiempo van quedando predios vacantes de distintos tamaños inmersos en sectores ya consolidados (Frediani, 2010), que se encuentran bajo la especulación, la presión inmobiliaria, y la apropiación privada de plusvalías, sobre todo en relación a la presencia de estas tierras vacantes.

La tierra vacante, el Estado y el mercado

Los municipios que poseen extensiones de tierra sin uso (como es el caso de la gran mayoría de las ciudades bonaerenses, a excepción de algunas ubicadas en el conurbano), expanden sus áreas urbanas sobre tierras vacantes periféricas, y al mismo tiempo, poseen terrenos intersticiales vacantes localizados en la ciudad consolidada, con buena dotación de infraestructura, servicios y equipamientos.

En el presente trabajo se entiende por tierra vacante a la tierra que permanece no utilizada (sin uso), o subutilizada, con límites precisos, que puede encontrarse desocupada (vacía) o con alguna edificación abandonada, pudiendo ser de propiedad privada o fiscal (Clichevsky, 2007; Cortizo, 2020). Y se diferencian en tres tipos según su localización:

- Las tierras vacantes estratégicas, localizadas al interior del área urbanizable, en las áreas consolidadas de la ciudad.
- Las tierras vacantes periféricas, localizadas también al interior del área urbanizable pero en áreas de borde urbano.
- Las tierras vacantes adyacentes a las áreas urbanizables, localizadas en áreas rurales cercanas a ciudades.

En la Provincia de Buenos Aires, el Decreto-Ley 8912⁴ clasifica los territorios de los municipios en áreas rurales (zonas destinadas a emplazamientos relacionados con la producción agropecuaria extensiva, forestal, minera y otros), áreas urbanas y áreas complementarias (éstas dos constituyen el área urbanizable, ya que “conforman los centros de población y son partes integrantes de una unidad territorial⁵”). Esta clasificación se establece a partir de las normativas de uso de suelo de cada municipio. De este modo, el área urbanizable hace referencia a la porción de cada territorio en donde se permiten usos urbanos.

Según Uccellatore et al (2015), en las ciudades argentinas los lotes baldíos representan el 23% de todos los lotes urbanos del país. Diferenciándose en las zonas centrales con infraestructura completa, en donde representan el 15% (tierras vacantes estratégicas), y en zonas periféricas con infraestructura incompleta el 36% (tierras vacantes periféricas)⁶.

Este fenómeno de la vacancia del suelo tiene su origen en una gran diversidad de causas (económicas, legales, espaciales-funcionales, ambientales o problemas propios de gestión), es

⁴ Esta ley “rige el ordenamiento territorial de la Provincia, y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo.

⁵ Decreto Ley 8912, Cap 2, Art 5.

⁶ No se reconoce un estudio actualizado y comparativo de ciudades bonaerenses acerca de tierras vacantes por municipio.

por esto que se considera un proceso multi causal, teniendo en cuenta que el suelo urbano es un recurso esencial para la existencia de las ciudades (Baer, 2011), y se configura como espacio de disputa entre actores (sobre todo el vacante), que tienen distintos intereses sobre él.

En este sentido, es importante mencionar que tanto el Estado como el mercado generan tierra vacante. El mercado la genera porque utiliza el suelo como mercancía, como un medio para la obtención de ganancias, a través de procesos especulativos, reteniendo tierra a la espera de que aumente su valor. Esto se debe principalmente a dos motivos, por un lado, las características propias de la mercancía suelo (irreproducible, escasa y durable en el tiempo) que permiten acumular riqueza (Barenboim, 2013; Baer, 2011) y por el otro en relación a cuestiones contextuales que propician la especulación (propiedad privada, coyuntura político económica, marcos normativos generales).

Asimismo, el Estado propicia condiciones para su generación, tanto a través de su acción, con acciones administrativas que aumentan el precio del suelo (modificación de usos, zonificación, ampliación de áreas urbanas, aumento de indicadores), la ejecución de obras públicas (infraestructuras viales, equipamientos, obras de transporte) y el abandono de usos sobre tierras fiscales. Como así también a través de su inacción, con la no utilización de instrumentos de gestión, y la ausencia o ineficacia de políticas integrales. De este modo, la existencia de suelo vacante al interior de la ciudad pone en evidencia la acentuada debilidad e intervención del Estado y un predominio del mercado en la producción de ciudad.

Esto se considera un problema ya que, mientras existen tierras vacantes al interior de las ciudades que poseen buena dotación de infraestructura, servicios y cercanía a equipamientos (tierras vacantes estratégicas), se ocupan otras tierras cada vez más alejadas, que no poseen estas características (tierras vacantes periféricas y adyacentes). Este modelo de crecimiento disperso trae aparejado problemáticas económicas (grandes costos para el estado para la provisión de infraestructura, equipamiento, transporte y servicios a las nuevas urbanizaciones, y un desaprovechamiento de tierras posibles de utilizar), funcionales (disfuncionalidades y discontinuidades en la trama urbana), problemáticas ambientales (degradación, radicación de basurales, contaminación por falta de mantenimiento), y en términos sociales, evidencian la existencia de tierra apta para utilizar en contraposición a la gran demanda habitacional existente.

En este marco, es importante preguntarse cómo se abordar el problema de la vacancia del suelo, considerando que es el Estado quien puede transformar este problema en una oportunidad, a partir de la utilización de instrumentos de gestión.

Los instrumentos de gestión de suelo vacante

Los instrumentos para la gestión del suelo vacante son las herramientas, mecanismos o formas que tiene el Estado (sobre todo en el ámbito municipal) para accionar sobre la problemática de la vacancia. Su utilización es necesaria para que los municipios bonaerenses tengan un rol activo en la gestión del crecimiento urbano y del suelo en general, y del vacante en particular.

Para este fin, es necesario regular el mercado de suelo, para que la ciudad no sea el resultado de sus lógicas (Reese, 2018). Los distintos instrumentos conforman la “caja de herramientas” del Estado (Curtit, Carballo, 2018), y es importante utilizarlos y combinarlos, tendiente a lograr que el recurso tierra –escaso y no renovable– sea criteriosamente utilizado y socialmente distribuido con equidad (Scatolini, 2021).

A pesar de no contar en la actualidad con una ley de ordenamiento territorial a nivel nacional, el Estado argentino tiene organismos con competencia en la regulación y producción del suelo en sus distintos niveles, con marcos regulatorios y políticas en relación a la temática. A nivel

nacional, existen marcos regulatorios generales, se regula la propiedad privada, y se gestionan distintas políticas de vivienda.

A nivel provincial, se regulan los aspectos ambientales y la política tributaria, y a su vez Buenos Aires es una de las pocas provincias que posee una ley de ordenamiento urbano (Decreto-Ley de Ordenamiento Territorial 8912). En relación al hábitat, es importante destacar la sanción en año 2012 de la Ley 14.449, en donde existe una gran cantidad de instrumentos de regulación disponibles para los municipios bonaerenses.

A nivel municipal, existen las normativas urbanas, y planes de ordenamiento, siendo los municipios los principales responsables de la regulación de sus territorios.

En los marcos regulatorios de los niveles del Estado están presentes distintos instrumentos para accionar sobre el problema de la vacancia del suelo. Es importante usar y combinar los instrumentos a partir de reconocer la diversidad de situaciones de tierra vacante existente, la multicausalidad de la problemática, las lógicas de los actores involucrados, y la potencialidad del suelo vacante para redireccionar los procesos de crecimiento urbano. De este modo, los instrumentos de gestión del suelo vacante se clasifican según sean para movilizar, adquirir, administrar, o planificar.

Instrumentos para movilizar tierra vacante

Estos instrumentos (Tabla 2) le permiten a los municipios tener rol activo en la utilización de tierras que estén localizadas en áreas consolidadas con buena dotación de infraestructura, con el objetivo de promover su uso eficiente, “que el Estado contribuyó a desarrollar mediante la inversión de recursos públicos, al ampliar la disponibilidad de suelo urbano (...) En efecto, al optimizar la infraestructura básica instalada, contribuye a una planificación y un ordenamiento territorial más eficiente” (CELS 2017a). Pueden tener 3 objetivos distintos: exigir, facilitar o incentivar la movilización (Cortizo et al, 2021):

Los instrumentos para exigir la movilización se ejecutan a partir de la imposición de construir, subdividir o urbanizar en un determinado plazo de tiempo. Entre ellos se pueden mencionar:

- Edificación y/o parcelamiento obligatorio: permite exigirle al propietario de una tierra vacante la obligación de parcelarla y/o edificarla en un plazo determinado.
- Declaración de zona de desarrollo prioritario: su objetivo es fomentar el desarrollo de edificaciones paralizadas, impulsar la reorganización parcelaria y/o promover la concreción de determinados usos.

Los instrumentos para facilitar la movilización tienen como objetivo simplificar la ejecución de proyectos sobre estos espacios:

- Reajuste de tierras: para reconfigurar espacios urbanos, optimizarlos y darles mejor funcionalidad. Tiene por objetivo posibilitar la ejecución de emprendimientos urbanísticos en áreas formadas por dos o más tierras vacantes de diferentes propietarios, por medio de la modificación de su estructura parcelaria y jurídica (CELS 2017a). Al mismo tiempo, es un instrumento que supone fortalecer los procesos de financiamiento del desarrollo urbano y acordar en cada intervención esquemas de distribución de cargas y beneficios.
- Consorcios urbanísticos: permiten, al propietario de la tierra vacante que no esté en condiciones financieras de emprender obras, asociarse con el Estado y privados para ejecutar proyectos de urbanización o edificación. Resulta interesante que se encuentren articulados con la recuperación de plusvalías, ya que tienen objetivos redistributivos.
- Lote con servicios: facilita la generación y acceso a las tierras vacantes, en particular a las

que se localizan en áreas en crecimiento de las ciudades, permitiendo que los servicios lleguen progresivamente, por lo que en el precio inicial de la tierra no está esa carga.

- Concesión de uso: contrato administrativo mediante el cual quien ejerce el dominio de la tierra vacante (Estado o privado) acuerda su uso durante un periodo determinado, recibiendo un canon u otra contraprestación que se fija previamente.

Los instrumentos para incentivar la movilización de tierras vacantes tienen como objetivo desalentar la especulación inmobiliaria, para que los propietarios construyan u ofrezcan el bien en el mercado. Entre estos se puede mencionar:

- Impuestos: se puede aplicar como disuasivo de la especulación (Lanfranchi et al., 2018); para ello debe ser lo suficientemente elevado, con el objetivo de incentivar al propietario a utilizar la tierra u ofrecerla en el mercado (Perelman et al., 2017). Puede aplicarse como un impuesto progresivo en el tiempo, “como propuesta de desestimulo a los comportamientos especulativos y de captura, por parte de los propietarios, de las plusvalías generadas a partir de inversiones públicas” (Larangeira, 2004). De este modo, aumentando el costo de posesión del bien, se intenta transmitir al propietario que le resultará más costoso mantenerlo en desuso que utilizarlo o venderlo. Deberían gravarse con mayor carga aquellas tierras que posean buena dotación de infraestructura y equipamiento, a diferencia de aquellas que presentan carencias de estos (Uccellatore et al., 2011). Pueden ser tributos al suelo libre de mejoras, sobre-alcuotas al suelo baldío, alcuotas progresivas, multas, entre otros (Min. del Interior, 2018b) y, para su eficacia, necesitan de la articulación entre las políticas de suelo y las tributarias (entre los organismos de planificación urbana y los de recaudación).
- Incentivos económicos y fiscales: pudiendo tratarse de bonos de densidad, transferencia de derechos de edificación y créditos y subsidios para la construcción.

Tabla 2. Instrumentos para movilizar tierra vacante

Objetivo	instrumento	Normativa
Para exigir la movilización de una tierra vacante	Edificación y parcelamiento obligatorio	• Decreto Ley Provincial 8912 (Ordenamiento Territorial y usos del suelo) • Ley Provincial 14.449 (De Acceso Justo Al Hábitat)
	Zonas de desarrollo prioritario	
Para facilitar la movilización de una tierra vacante	Reajuste de tierras	• Decreto Ley Provincial 8912 (Ordenamiento Territorial y usos del suelo) • Ley Provincial 14.449 (De Acceso Justo Al Hábitat)
	Consorcio urbanístico	• Ley Provincial 14.449 (De Acceso Justo Al Hábitat)
	Lote con servicio	• Ley Provincial 14.449 (De Acceso Justo Al Hábitat)
	Concesión de uso	• Decretos 1382, 2670, 1382, 9533
	Impuestos	• Ley Provincial 10.397 (Código Fiscal)
Para incentivar la movilización de una tierra vacante	Bonos de densidad	
	Transferencia de derechos de edificación	
	Créditos o subsidios	

Fuente: Elaboración propia

Instrumentos para adquirir tierra vacante

Sirven para adquirir tierras para el dominio municipal, con dos objetivos: que el Estado constituya una reserva que pueda incorporarse a proyectos de desarrollo, sea de forma unilateral o en consorcio con el privado (Larangeira, 2004), y poder intervenir en los mercados de suelo (Tabla 3). Entre estos se pueden mencionar los siguientes:

- Compra directa.
- Compensación de deudas: los gobiernos pueden invitar a los propietarios de tierras vacantes deudores de impuestos (municipales o provinciales) a compensar su deuda a cambio de tierras.
- Juicio de apremios: este procedimiento judicial constituye un mecanismo para que los municipios puedan demandar judicialmente el pago de los tributos adeudados por los propietarios de tierras vacantes (Lanfranchi et al., 2018).
- Prescripción administrativa: permite la regularización dominial de la tierra vacante (ociosa o abandonada) sobre la que los municipios ejercían derechos posesorios (Scatolini, 2013), en particular en los casos donde no existe un propietario o poseedor de la tierra.
- Acción declarativa de vacancia: permite incorporar al dominio municipal tierras vacantes abandonadas, que no sean reclamadas por sus dueños (Paolinelli et al., 2017).
- Traspaso de tierras: es posible traspasar el dominio de tierras vacantes entre distintos niveles de gobierno.
- Donación: es una forma de adquisición del dominio, que puede ser pública o privada, y requiere de dos cosas, la oferta de donación y la aceptación.
- Expropiación: "pueden ser objeto de expropiación todos los bienes convenientes o necesarios para la satisfacción de la 'utilidad pública', cualquiera sea su naturaleza jurídica, pertenezcan al dominio público o al dominio privado, sean cosas o no" (Ley Nacional 21499). Este instrumento puede utilizarse para la incorporación de tierra vacante al patrimonio del Estado para la satisfacción de esa utilidad pública mencionada. Teniendo en cuenta que para expropiar es necesario consolidar un pago por parte del Estado, se convierte en un problema ya que los que expropiaron son, en muchos casos, los Estados municipales, que no cuentan con grandes recursos económicos.
- Cesión de tierra: le permite al Estado captar tierra ya que, al crear o ampliar núcleos urbanos, los propietarios de los predios deben cederle gratuitamente las superficies destinadas a espacios circulatorios, verdes, libres y públicos (que pasan al dominio público del Estado) y reservas para la localización de equipamiento comunitario de uso público (que pasan al dominio privado del Estado).
- Ocupación de tierras vacantes abandonadas: a partir de ordenanzas municipales se puede establecer la obligatoriedad de mantener dichas tierras en condiciones de limpieza, libres de pastizales, basura, o cualquier elemento que signifique un peligro real o potencial para la salud y/o para el medio ambiente. En caso de no cumplir, se puede disponer su ocupación, ya que por razones de higiene o seguridad afectan los intereses de la comunidad.

En muchos casos, los instrumentos de adquisición anteriormente mencionados se utilizan de forma independiente y no coordinada por los gobiernos locales, lo que genera la adquisición de tierras de pequeños tamaños dispersas en la ciudad, que no tienen planificación. Para que la utilización de este tipo de instrumento sea beneficiosa para la gestión, es necesario direccionar las acciones y coordinar con los organismos de registro de propiedad inmueble.

Tabla 3. Instrumentos para adquirir tierra vacante para el municipio

Objetivo	Instrumento	Normativa
Para adquirir tierra vacante para el municipio	Compra directa	
	Compensación de deudas	• Ley Provincial 11.622
	Juicio de apremios	• Ley Nacional 13.406 (Procedimiento de apremio para el cobro judicial de créditos fiscales)
	Prescripción administrativa	• Ley Nacional 26.994 (Código Civil y Comercial) • Ley Nacional 24.320 (Inmuebles fiscales)
	Herencia vacante	• Decreto-Ley Provincial 7322/67 Normas para la denuncia de herencias vacantes
	Acción declarativa de vacancia	• Ley Nacional 26.994 (Código Civil y Comercial) • Decreto-Ley Provincial 9533/80
	Traspaso de tierras	• Ley Nacional 24.146 (Inmuebles) • Decreto-Ley Prov. 9533/80
	Donaciones	• Ley Nacional. 26.994 (Código Civil y Comercial)
	Expropiación	• Ley Nacional 21.499 (Ley Nacional de Expropiaciones)
	Cesión de tierra	• Decreto Ley Prov. 8912 (Ordenamiento Territorial y Usos del suelo)

Fuente: Elaboración propia

Instrumentos para administrar

Son aquellos que le permiten al municipio administrar las tierras vacantes localizadas dentro de sus límites:

- Registro oficial de tierras vacantes: es la base de datos para sistematizar la información catastral, dominial, registral, y de características (localización, dimensiones, infraestructura, entre otros) de la tierra vacante del municipio, de propiedad privada y pública, que debe contener información actualizada periódicamente. Es la base fundamental que necesitan los gobiernos locales para poder aplicar los instrumentos.
- Banco de tierras: administra los bienes inmuebles públicos municipales, entre los que se incluyen las tierras vacantes. Conformar una unidad de servicio útil para la aplicación de otros instrumentos y constituye una reserva física de carácter estratégico para el desarrollo urbano, y esta manera, el municipio cuenta con recursos propios para satisfacer las demandas de suelo y para incidir en el mercado (Uccellatore et al., 2015).
- Fondo de desarrollo urbano: es una cuenta que sirve para financiar las inversiones en bienes públicos con fines de desarrollo urbano local, que se alimenta de los recursos generados a través de la aplicación de otros instrumentos. Los municipios pueden combinar la administración de bienes del banco de tierras con la gestión de este fondo.

Tabla 4. Instrumentos para administrar tierra vacante del municipio

Objetivo	Instrumento	Normativa
Para administrar tierra vacante del municipio	Registro oficial de tierras vacantes	
	Banco de tierras municipal	
	Fondo de desarrollo municipal	• Ley Provincial 14.449 (De Acceso Justo al Hábitat)

Fuente: Elaboración propia

Instrumentos para planificar

Existen instrumentos para planificar, de acuerdo con el crecimiento urbano y las tierras vacantes:

- Participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias: al momento de pensar el desarrollo de áreas vacantes es importante tener en cuenta la valorización que se genera en la zona de influencia del proyecto por las distintas intervenciones que se implementen. Este instrumento puede utilizarse para distribuir la renta urbana y democratizar el acceso al suelo, teniendo como principio que el incremento del precio que puede tener la tierra es socialmente producido (por la acción del Estado) y, por lo tanto, debe ser capturado y revertido para el beneficio de la comunidad. Puede ser capturado de diversas maneras: impuestos, gravámenes, contribución por mejoras, aportes urbanísticos (cesión de tierra), construcción de vivienda social, etc. Sin embargo, a excepción de algunos, estos métodos son muy difíciles de aplicar en Argentina debido a la cultura patrimonialista que rodea la propiedad privada (Reese, 2018).
- Plan urbano territorial: plantea las directrices generales para el crecimiento urbano en general y la tierra vacante en particular. Su elaboración es necesaria para la definición de otros instrumentos que contribuyen a la ejecución de las políticas urbanísticas.
- Planes particularizados: para el desarrollo de propuestas integrales para la renovación, reestructuración y consolidación de áreas vacantes.
- Normativa de regulación: es la expresión jurídica del plan urbano y regula lo que se puede hacer sobre cada tierra vacante, es decir, dónde puede crecer, con qué indicadores urbanísticos debe hacerlo, cómo se puede subdividir y qué usos pueden darse en ella.
- Zonas especiales de interés social: facilitan el acceso al suelo a sectores populares; son delimitaciones de predios vacantes en áreas aptas para urbanizar, que pasan a ser objeto de estudio, intervención y reglamentación específicos (Reese, 2011).

Tabla 5. Instrumentos para planificar en relación a la tierra vacante

Objetivo	Instrumento	Normativa
Para planificar en relación a la tierra vacante	Participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias	• Ley Provincial 14.449 (De Acceso Justo al Hábitat)
	Plan urbano territorial	• Decreto Ley Provincial 8912 (Ordenamiento Territorial y usos del suelo)
	Normativa de regulación de usos del suelo	• Decreto Ley Provincial 8912 (Ordenamiento Territorial y usos del suelo)
	ZPHS y ZEIS	• Ley Provincial 14.449 (De Acceso Justo al Hábitat)
	Plan particularizado	• Decreto Ley Provincial 8912 (Ordenamiento Territorial y usos del suelo)

Fuente: Elaboración propia

Reflexiones finales

La diversidad de instrumentos existentes en las normativas actuales de la Provincia de Buenos Aires para movilizar, adquirir, administrar y planificar en relación a la vacancia del suelo, pone de manifiesto 3 cuestiones. Por un lado, la gran diversidad de formas de accionar sobre esta problemática, y la capacidad y potencialidad que tiene el Estado (en particular municipal) para regular el mercado. Y por el otro, que el manejo del suelo es clave para orientar los procesos de crecimiento urbano.

Frente a la cantidad y diversidad de instrumentos existentes en relación a la vacancia del suelo, surge el siguiente interrogante: ¿por qué el Estado no los aplica?. ¿Es el accionar del Estado funcional a la lógica del Mercado?. ¿O la falta de aplicación de estos instrumentos de gestión del suelo se debe a una multicausalidad de factores que condicionan la capacidad de gestión municipal, entre los que se destacan: la debilidad en la formación de recursos humanos, la limitada capacidad de gestión por el escaso desarrollo de las estructuras administrativas municipales, la continuidad del excesivo centralismo, entre otros aspectos?.

De este modo, y entendiendo a la gestión del suelo vacante como un aspecto esencial en la gestión del crecimiento urbano, es necesario un Estado activo en la regulación del suelo; el fortalecimiento de las capacidades institucionales y articulación de los distintos niveles del Estado; la generación de políticas territoriales en relación al crecimiento urbano que se implementen integralmente; la dinamización de instrumentos disponibles a partir del dictado de ordenanzas, y la combinación de instrumentos para una mayor eficacia, con el fin de modificar de los patrones que promueven la especulación, para disminuir los diferenciales de renta que incentivan la ociosidad, ya que, sin Estado, la tierra vacante es para el mercado.

Referencias bibliográficas

Baer, L. (2011) *El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano. Dinámica de precios de terrenos, desarrollo inmobiliario y acceso a la vivienda en la década de dos mil* [Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires].

Banco Mundial (2018) *Población urbana. Perspectivas de la urbanización mundial*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/sp.urb.totl.in.zs>

Barenboim, C. (2013) *Mercado Inmobiliario, Normativa e Impacto Territorial: Rosario y su periferia*. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

Centro de Estudios Legales y Sociales CELS (2017a) *Herramientas para aplicar la Ley de Acceso Justo al Hábitat*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Centro de Investigaciones de Política Urbana y Vivienda (2013) *Atlas CIPUV de Crecimiento Urbano de las ciudades de Argentina (1990–2000–2010)*. <https://atlasurbano.herokuapp.com/#/>

Clichevsky, N. (2007) La tierra vacante “revisitada”. Elementos explicativos y potencialidades de utilización. *Cuaderno Urbano* 6(6), 195–219. <http://dx.doi.org/10.30972/crn.661023>

Cortizo, D.; Rodríguez Tarducci, R.; Frediani, J. (2021) Instrumentos para la gestión de tierra vacante en ciudades argentinas. *Bitácora Urbano Territorial* 31(3). <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.87415>

Cortizo, D. (2020) *Tierra vacante: Estado y mercado en los procesos de crecimiento urbano. Estrategias para su gestión en el Partido de La Plata*. [Tesis doctoral, Universidad Nacional de La Plata]. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/95325>

Curtit, G.; Carballo, F. (2018) *Aplicación de instrumentos en la producción del hábitat. Ciclo de Charlas de Acceso Justo al Hábitat*. CAPBAUNO.

Frediani, J (2010) *Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010*. [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata]. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3203>

Instituto Geográfico Nacional. *Datos de Argentina, Población*. <https://www.ign.gob.ar/NuestrasActividades/Geografia/DatosArgentina/Poblacion2>

Lanfranchi, G.; Cordara, C.; Duarte, J.I.; Gimenez Hutton, T.; Rodriguez, S.; Ferlicca, F. (2018)

Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Larangeira, A. (2004) *Tierra vacante en las ciudades de América Latina: Desafíos y oportunidades* [Archivo PDF] Lincoln Institute of Land Policy.
<https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/tierra-vacante-en-las-ciudadesde-america-latina-full.pdf>

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Presidencia de la Nación (2018a) *Plan Estratégico Territorial Argentina Urbana. Actualización 2018.*
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/au_2018.pdf

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2018b) *Desarrollo de Áreas Vacantes. Herramientas de la planificación territorial.*
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/herramientas_de_la_planificacion_territorial_-_desarrollo_de_areas_vacantes.pdf

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Presidencia de la Nación. *Observatorio Federal Urbano* (OFU). <https://ofu.obraspublicas.gob.ar/OFU>

Paolinelli, J.; Guevara, T., Oglietti, G.; Nussbaum, M.A. (2017) *Lotes sin dueño. Derecho de propiedad y abandono como problema urbano.* Editorial UNRN.

Perelman, M; Ghelfi, F; Escales, V. (Eds.) (2017). *Consenso Nacional para un Hábitat Digno. Diez propuestas de políticas públicas.* CELS. [Archivo PDF].
<https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/consenso-nacional-para-un-habitat-dignodiez-propuestas-de-politicas-publicas/>

Reese, E. (2018) *Ley de Acceso Justo al Hábitat.* Ciclo de Charlas de Acceso Justo al Hábitat. CAPBAUNO.

Reese, E. (2011) Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. *Café de las ciudades.*
https://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm

Scatolini, L. (2021) La Usucapión Administrativa como instrumento de gestión de suelo. *Café de las ciudades.*
<https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/404/la-usucapion-administrativacomo-instrumento-de-gestion-de-suelo.html?fbclid=IwAR1F8VitN4qlVvjtt5JKWK5Cm0ISkHeR28afhl p8HqQE5HC7IT66LIPye4>

Scatolini, L. (2013). *Prescripción administrativa: Instrumento de gestión de suelo.* [Archivo PDF] Lincoln Institute of Land Policy.
https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/scatolini-wp14ls2sp-full_0.pdf

Uccellatore, M.; Delbón, G.; Krivocapich, G.; Hagedorn, T. (2015) *Financiamiento de Infraestructura Urbana. Criterios para un modelo de gestión público – privado.* Secretaria de Asuntos Municipales.

Ordenamiento territorial y acceso al hábitat. Articulación normativa y gestión integrada en la provincia de Buenos Aires

CURTIT, Guillermo D.

Centro Interdisciplinario de Estudios Complejos – CIEC – FAU UNLP
guillecurtit@gmail.com

PALABRAS CLAVES:

Ordenamiento Territorial – Hábitat – Gestión articulada – Instrumentos

El ordenamiento territorial persigue como objetivo general una organización equilibrada de las actividades habitacionales, culturales, comerciales y productivas, en relación al conjunto de necesidades sociales con sus diferentes características, flujos y localizaciones. Constituye, así, una herramienta geo-política pública fundamental para conducir un desarrollo integrado, sustentable e incluyente. Integrado en tanto interrelacione los diferentes ámbitos urbanos, periurbanos y/o rurales, sustentable al considerar el uso racional y cuidado de los bienes naturales y culturales, e incluyente cuando formula y promueve la democratización y apropiación del territorio en sus variadas escalas y espacios.

La provincia de Buenos Aires regula los usos, subdivisión y ocupación del suelo y la provisión de equipamientos y servicios de infraestructura mediante el DL 8912/77, una norma marco dictada a mediados de los años 70, además de sus reglamentaciones, otros decretos y leyes concurrentes o complementarias. Sin embargo, desde entonces y fundamentalmente a partir de la década del 90, el país y la provincia sufrieron períodos de recesión económica, empobrecimiento y dificultad de acceso al hábitat de gran parte de la población. Muchas personas o familias, en forma individual u organizadamente, se vieron obligadas afrontar sus necesidades habitacionales en sitios no aptos, en zonas desprovistas de servicios y equipamientos, de difícil acceso y des-integradas de la ciudad, o mediante ocupaciones precarias en lo material y/o legal. Como contrapartida, también se produjo una fuerte concentración de la propiedad y de la renta, materializadas en prácticas especulativas que en conjunto impactaron elevando los valores del suelo. Por motivos varios, dichos procesos de deterioro social y contrastes territoriales no fueron resueltos por los sucesivos gobiernos, ni encontraron solución de fondo cuando la construcción de viviendas se realizó en forma desvinculada de la gestión adecuada del suelo urbano o el mejoramiento de barrios populares, y menos aún de la regulación del mercado inmobiliario. La sanción de nuevas normas tampoco significó mayores avances, ya que en general fueron de carácter indicativo, o, en otros casos, no fueron conocidas o gestionadas debidamente por quienes detentaban su posibilidad de aplicación. En ese camino, procurando abordar con mayor profundidad esta problemática y como resultado de un largo y sostenido trabajo de organizaciones sociales, legisladores, funcionarios y académicos, en el año 2012 se sancionó la Ley Provincial 14449 de Acceso Justo al Hábitat. Entre sus fundamentos, la misma reconoce la problemática bonaerense en materia de hábitat e incluye definiciones críticas sobre el DL 8912/77, más allá de encontrarse vinculado al mismo, en la práctica, en tanto marco regulatorio vigente del ordenamiento territorial provincial. Sin embargo, a más de 40 años del dictado del DL 8912/77 son pocos los municipios que han avanzado en procesos de ordenamiento territorial integral, y a casi 10 años de la sanción de la

Ley de Acceso Justo al Hábitat tampoco son muchos los que han desplegado los instrumentos de actuación previstos en forma interrelacionada y avanzando integralmente en el marco de sus principios rectores.

En el caso de la provincia de Buenos Aires se trata de un territorio de gran extensión y complejidad. Cuenta con una superficie de 307.571 km² de unidades ambientales y paisajes diversos, habitada por más de un tercio de la población nacional con una fuerte concentración en el aglomerado metropolitano, importantísimas asimetrías socio-económicas con alrededor de 1800 barrios populares (RENABAP) y organizado en 135 municipios, también de superficie, población y características urbanas y territoriales disímiles.

Frente a esta realidad, sobre la base de lo dispuesto por ambas normas en sus reglamentaciones y disposiciones complementarias (siempre mejorables), los tiempos de sus vigencias y considerando que configuran en el conjunto de sus objetivos, regulaciones e instrumentos un marco consistente para la gestión; cabe preguntarse:

- ¿Por qué no se ha avanzado lo suficiente en su aplicación? ¿Cuáles son las principales dificultades para su implementación ajustada a las necesidades de ámbitos concretos?
- ¿Cómo pueden articularse las herramientas de ordenamiento general que otorgan cierta previsibilidad al desarrollo territorial en el mediano plazo, con instrumentos de actuación específica que atiendan las urgencias sociales en materia de hábitat?
- ¿Qué instrumentos específicos disponemos para trabajar/incidir sobre las principales causas del problema?

Con la modestia del caso, estos párrafos pretenden realizar aportes y reflexiones sobre posibles criterios para la aplicación interrelacionada y secuencial de instrumentos de actuación existentes, de diferentes escala y naturaleza, con el fin de abordar aspectos urgentes de la problemática, sin perder de vista la complejidad de los procesos urbano-territoriales y sus efectos a mediano y/o largo plazo.

...

Para comenzar, comentaremos que un territorio se configura a lo largo del tiempo y es resultado de interacciones inseparables entre sociedades y espacios particulares. Sus problemas constituyen desequilibrios o tensiones en esos vínculos, caracterizados por procesos altamente dinámicos que en un sistema capitalista se encuentran atravesados por conflictos entre intereses particulares y colectivos, actores públicos y privados, entre el hábitat digno concebido como un derecho y la ciudad disputada como objeto de negocios, relaciones económicas y de poder asimétricas, concentración de la propiedad privada, usos inocuos y actividades de impacto negativo, entre otros. Frente a ello, el ordenamiento territorial constituye una herramienta de acción político-técnica orientada a planificar y gestionar la permanente transformación de nuestros ámbitos urbanos, periurbanos y rurales, siendo el Estado (nacional, provincial o municipal) el principal responsable de su conducción. En ese sentido, todo plan de ordenamiento y gestión territorial (incluso cuando no es explícitamente formulado) se vincula a un proyecto político particular.

El DL 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo fue desarrollado y promulgado durante la década del 70'. A pesar de haber sido dictado por un gobierno de facto, una vez recuperada la democracia, su Texto Ordenado fue aprobado mediante el Decreto N° 3389 del año 1987, y complementado paulatinamente por regulaciones diversas¹. Sintéticamente, estableció como objetivos fundamentales (art. 2°, extractos):

¹ Corresponde mencionar el Decreto Ley 9533/80 regulatorio de los inmuebles fiscales, el Decreto Ley 10081/83 Código Rural; la Ley 11459 de Radicación Industrial y su Decreto Reglamentario 531/19 y modificatorio Dto. 973/20; la Ley 11723 de Protección, Conservación, Mejoramiento y Restauración de los Recursos Naturales y del Ambiente; la Ley 12257 de Protección, Conservación y Manejo del Recurso Hídrico provincial (Código de Aguas); la Ley 12573 de Grandes Superficies Comerciales; la Ley 14888 de Bosques Nativos; la Ley 13592 de Gestión Integral de los Residuos Sólidos urbanos, entre otras.

- a) Asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio...*
- c) La creación de condiciones físico-espaciales que posibiliten satisfacer al menor costo económico y social, los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento, servicios esenciales y calidad del medio ambiente...*
- e) La implantación de los mecanismos legales, administrativos y económico-financieros que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad.*
- f) Posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar que tanto a nivel de la formulación propuesta, como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades.*

Aunque puedan existir matices, no resulta difícil reconocer desajustes entre aspectos de su contenido y las características del territorio que regula, y la necesidad de actualizarla parcialmente o renovarla en su totalidad². Pero más allá de ello, para avanzar en una construcción colectiva transformadora de las necesidades actuales de nuestras ciudades y del campo, de los centros y de los barrios, también debemos analizar y comprender las normas vigentes con que contamos, y que –con sus pro y contras– constituyen las herramientas que hoy disponemos para actuar.

Por su parte, la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat fue trabajada y concebida desde una nueva perspectiva de equidad, sancionada a finales del año 2012 y reglamentada por el Decreto 1062/13. Con esta norma se actualizó significativamente el marco para la definición de las políticas públicas urbano-territoriales, así como la aplicación de sus normas e instrumentos, al establecer como principios rectores: el derecho a la ciudad, a la vivienda y a su gestión democrática, la función social de la propiedad y el reparto equitativo de cargas y beneficios del proceso de urbanización. Entre sus objetivos específicos (art. 1º) dispone:

- a) Promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales.*
- b) Abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional.*
- c) Generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan... reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.*

El DL 8912/77 propuso un proceso de planificación con criterio progresivo en cuanto a metas, objetivos y exigencia técnica, incluyendo objetivos y principios generales para la regulación del usos, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo provincial: una primera etapa denominada “Delimitación Preliminar de Áreas”, sucedida por otras tres, la “Zonificación según Usos”, la instancia de “Plan de Ordenamiento Municipal”, y aquellas intervenciones de escala parcial o sectorial, el “Plan Particularizado”.

Si bien la Delimitación Preliminar fue concebida como un instrumento técnico-jurídico básico y operable en el corto plazo, en la actualidad muchos municipios aún se encuentran en esa etapa inicial del proceso. Esa debilidad facilitó que por décadas y en diferentes circunstancias políticas y económicas, el territorio se fuera configurando en función de demandas particulares y los grupos de poder, atomizadas y surgidas de las dinámicas del mercado inmobiliario más que de criterios de desarrollo integral e interés colectivo de la comunidad. En muchos casos, incluso, se favorecieron

² Podemos también, debatir sobre los orígenes de sus contenidos, en parte trabajados a comienzos de la década del 70’ y retomados por un gobierno de facto que realizó recortes sobre aspectos claves y agregados selectivos, o bien detenernos en su sesgo positivista e indicativo y en su modelo urbano “modernista”, característico del paradigma urbano-territorial de la época.

“oportunidades” mediante excepciones a las normas urbanísticas. Ese tipo de procesos conllevó un desequilibrio en las formas de producir ciudad, según se trate de sectores con mayor protagonismo y capacidad de inversión, respecto de aquellos grupos postergados y con menores recursos. Con la sanción de la Ley 14449 y su reglamentación, se promovió, entre otras disposiciones, la necesaria adecuación de los planes de ordenamiento municipales a los fines de articular lo planificado con las debidas acciones para crear suelo urbano accesible a los diferentes grupos sociales, garantizando una oferta homogénea a escala regional mediante la coordinación de las políticas implementadas. Asimismo, se incluyó una serie de instrumentos tales como el programa de lotes con servicios, mecanismos de integración socio-urbana de villas y asentamientos, participación de los municipios en las valorizaciones generadas por la acción urbanística, entre otros.

De diferentes maneras, ya sea como referencia para establecer parámetros diferentes, requerir certificaciones de “aptitud urbanística”, o bien definir los hechos generadores de valorizaciones inmobiliarias reconocidos en su art. 46° (ampliación de áreas urbana o complementaria, aumento en los parámetros de edificabilidad o intensidad de ocupación, autorizaciones de urbanizaciones cerradas o grandes emprendimientos, ejecución de obras públicas, entre otras), varios instrumentos de la Ley 14449 se vinculan a las regulaciones de ordenamiento territorial y ordenanzas municipales convalidadas dentro del marco dispuesto por el DL 8912/77.

En ese sentido y sobre la base del análisis y experiencias de implementación, entendemos que el abordaje de la problemática hábitat-territorio excede los procedimientos tradicionales, la aplicación aislada de herramientas y la consideración normativa fragmentaria y, por lo tanto, es necesario fortalecer la interrelación de las capacidades de gobierno a escala provincial y municipal³. Con esa perspectiva, el análisis conjunto de objetivos, regulaciones e instrumentos del plexo normativo encuentra complementariedad y constituye una fortaleza de la provincia y los municipios para el abordaje de las problemáticas enunciadas, en sus diferentes dimensiones y escalas. Es decir, considerados en su entretejido, posibilitan la operatividad de las competencias del Estado en su rol de responsable primario del proceso de ordenamiento territorial y la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, conforme lo establece la Constitución Provincial. Resulta imprescindible, entonces, avanzar en la implementación articulada y concreta de los dispositivos y regulaciones vigentes (DL 8912/77 y Ley 14449), y para ello, hoy ya disponemos de un conjunto de instrumentos de actuación en diferentes escalas o aspectos de la problemática, vinculados al proceso de ordenamiento territorial, usos del suelo y acceso justo al hábitat:

Planificación y Ordenamiento Territorial general

- Clasificación, Delimitación y Dimensionamiento de áreas, zonas y espacios.
- Definición de Usos, Subdivisión, Intensidad de Ocupación y Equipamiento del Suelo.
- Densificación de áreas urbanas y Límites a la expansión.

Relevamiento de necesidades y stock

- Registro Municipal de demanda habitacional.
- Registro de Suelo urbano, complementario y rural baldío y Edificaciones derruidas

Intervenciones particulares y/o sectoriales

- Planes Particularizados
- Planes o Programas Sectoriales de Infraestructuras, suelo, movilidad, etc.
- Zonas Especiales y de Promoción del Hábitat Social

³ A nivel provincial, en el año 2017 y por decisión la entonces gobernadora de Buenos Aires, se creó el OPISU –Organismo Provincial de Integración Social y Urbana– dentro del ámbito de Jefatura de Gabinete, se sustrajo la Subsecretaría Social de Tierras del Ministerio de Infraestructura trasladándola al Min. de Desarrollo Social (hoy Desarrollo de la Comunidad), mientras que se dejó a la DPOUT –Dcción. Pcial. de Ordenamiento Urbano y Territorial– en el Ministerio de Infraestructura hasta fines del 2018, año en el que fue traspasada a su ubicación actual en el Ministerio de Gobierno.

- Zonas de desarrollo prioritario

Provisión de suelo, viviendas y/o infraestructuras

- Conjuntos Integrales
- Lotes con Servicios
- Integración Socio-Urbana
- Mejoramiento barrial y/o de viviendas

Fondeo y Gestión de recursos monetarios y materiales

- Impuestos progresivos a la tierra y/o edificios vacantes
- Participación del Municipio en las Valorizaciones Inmobiliarias
- Fondo de Desarrollo Urbano
- Banco de Tierras Municipal
- Banco de Materiales
- Banco Social de Microcrédito

Articulación público-privada

- Convenios Urbanísticos
- Consorcios Urbanísticos

Información Ciudadana, Participación y Organización Comunitaria

- Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat
- Consejos Municipales de Ordenamiento Territorial / Hábitat
- Cooperativas de Construcción
- Presupuestos o Proyectos Participativos
- Información Pública de los Actos Urbanísticos

Normas de ordenamiento y gestión del hábitat (leyes, ordenanzas y/o reglamentaciones vinculadas a cada uno de los instrumentos enunciados).

Como podemos observar, algunos dispositivos son de índole general, como los planes en sus diferentes niveles de complejidad o alcances, además de aquellos que posibilitan la clasificación del territorio según sus características y dinámicas locales, la delimitación de ámbitos urbanos, periurbanos y rurales; la definición del parcelamiento, la intensidad de ocupación, la provisión de infraestructuras de servicios, espacios públicos y equipamientos comunitarios, así como el proceso de reestructuración, ampliación de áreas y/o zonas o bien la contención de las mismas. Por otra parte, contamos con instrumentos de alcance sectorial, particular o acción puntual que posibilitan el diseño de proyectos especiales, la generación de loteos de interés social, la integración socio-urbana de barrios populares y la promoción de procesos participativos. Además de disponer con una serie de herramientas para la articulación público-privada que posibilita la captación y la redistribución de los mayores valores generados por la acción colectiva y/o del Estado.

Ahora bien, tenemos claro que ningún instrumento puede valorarse en sí mismo, si no en el marco de una estrategia territorial y un proceso de gestión de referencia, sin cuyo marco, su uso puede resultar inútil, o peor aún, contraproducentes los resultados de su aplicación. En todos los casos, su evaluación debe realizarse en función de la capacidad de cumplir en forma adecuada la tarea para la que fue concebido, por lo tanto, y aunque parezca una obviedad, previo a su elección debe tenerse claro cuál es el aspecto sobre el que debe intervenir o la causa del problema que se pretende revertir, así como con qué otros instrumentos deberá articularse. Por ejemplo, puede resultar contradictorio promover parcelamientos bajo el programa de lotes con servicios u otros similares cuando los Estados carecen de terrenos bajo su propiedad o gestión, y deben comprarlos o consorciarlos mientras el mercado desregulado monopoliza la oferta y los precios del suelo, reproduciéndose, en muchas situaciones, funcionamientos especulativos que inciden en mayores costos fiscales y/o agravan la condición de segregación social de los grupos

destinatarios cuando los predios no integran sectores urbanizados.

Algo similar sucede con la tramitación de ampliaciones del área urbana para nuevos loteos, sin contar con un conocimiento cierto de las necesidades familiares y las demandas reales, o sin promover la movilización del suelo urbano vacante provisto de servicios. Estas acciones descoordinadas en general impactan sobre los valores generales del suelo en la localidad al extenderla e incrementar los gastos en mantenimiento de calles, espacios públicos, equipamientos, etc. que deberán ser afrontados por el Estado a mediano y largo plazo.

En esa búsqueda, y sin pretender ser exhaustivos, enumeraremos algunos de los dispositivos necesarios o posibles de utilizar de manera combinada, a fin de configurar, al menos básicamente, una red de regulaciones e instrumentos útiles. Sin proponer una secuencia lineal, comenzaremos con aquellos que pueden parecer más globales y obvios, pero no menos importantes, ya que sobre su base se tornará posible, luego, la correcta aplicación de aquellos de carácter más puntual o específico:

- **Clasificación, Delimitación y Dimensionamiento de áreas, zonas y espacios⁴.**

A diferencia de otras provincias, los “municipios-partido” de Buenos Aires incluyen ámbitos urbanos (con diferentes roles y escalas) periurbanos y rurales, condición que compromete al Estado a **entender, planificar y gestionar dicha complejidad territorial**. La definición de áreas consiste en una primera pero fundamental clasificación básica de usos, incluyendo previsiones para el crecimiento urbano (expansiones, reservas, etc.) acordes a las tendencias demográficas de la localidad. Y viceversa, qué tierras deberían mantenerse estratégicamente sin urbanizar por su interés para la producción, fuelle entre lo urbanizado y lo rural, riqueza paisajística o valor ecológico, evitando la dispersión urbana con sus incrementos de costos e impacto en los valores del suelo, etc. A su vez, las **Zonas** resultan de la organización de las áreas en unidades territoriales menores a fin de **regular la localización de actividades, el tipo de parcelamiento y la intensidad de ocupación**, en relación a la posibilidad de proveer equipamientos e infraestructuras de servicios. Esta organización territorial se completa con la definición de cesiones de espacios verdes libres y el trazado circulatorio, ambos pertenecientes al **dominio público**, y la configuración de los espacios parcelarios edificables dentro del **dominio privado**. **Áreas, Zonas y Espacios constituyen elementos estructurantes del ordenamiento territorial municipal, y la posibilidad de implementar en forma coherente dentro de un marco planificado el despliegue de instrumentos de actuación del hábitat**

- **Creación, Ampliación, Reestructuraciones de Áreas y Zonas⁵**

Estas herramientas guían el proceso general de ocupación territorial, incluyendo las exigencias y/o requisitos para la **creación o ampliación de áreas y zonas, reestructuraciones de núcleos urbanos, generación de zonas de reserva para ampliaciones urbanas**, entre otras. La regulación vigente establece que estas acciones **no deben apartarse de los criterios de planificación y ordenamiento territorial municipales y/o provinciales**. Se exige la elaboración del “Plan Director” como componente fundamental de las propuestas, ya que, incluso cuando el proceso parta de iniciativas privadas, sus estudios previos y evaluación deben encuadrarse en las previsiones y orientaciones municipales (y no seguir la lógica de demandas aisladas, parcela por parcela, que consolida un urbanismo descontrolado y de excepciones...)

En tanto el ordenamiento territorial persigue el desarrollo integral en función de lo colectivo, sus

⁴ DL 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, Arts. 4° a 13°.

⁵ DL 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, Artículos 14° a 24°.

acciones no pueden responder sólo al interés particular, sino que debe basarse en ajustadas estimaciones de las necesidades según usos (habitacionales, equipamientos, productivos, etc.). En ese sentido, los instrumentos enunciados, de índole general, posibilitan demarcar sobre el “campo” las principales directrices y reglas que organizarán el “juego”, el escenario de actuación donde el Estado responsable deberá gestionar las acciones específicas para una correcta articulación del par territorio-hábitat con principios de equidad e inclusión. Complementariamente, otro tipo de instrumentos necesarios y pocas veces implementados posibilitan conocer las demandas reales de suelo, vivienda, infraestructuras. Asimismo, resulta insoslayable el relevamiento de inmuebles ociosos y edificaciones derruidas en sectores urbanizados a fin de gestionarlos en pos del interés colectivo de la comunidad:

- **Registro Municipal de Demanda Habitacional**

En este tipo de registros se incorpora a las personas o familias con necesidades de vivienda, calidad insuficiente o inaccesibilidad a condiciones materiales, servicios, espacios aptos, u otros déficits habitacionales de tipo cuantitativo o cualitativo, a fin de abordar integralmente la diversidad de la demanda urbano habitacional local. El municipio, mediante la dependencia competente, debe elaborar los informes socioeconómicos que permitan constituir un listado de los solicitantes y establecer los criterios o prioridades para la asignación de beneficiarios de programas de loteos, viviendas, sistemas de microcréditos u otros dispositivos que implemente.

- **Registro de Suelo Vacante y Edificaciones Paralizadas o Derruidas**

El relevamiento de lotes baldíos y/o construcciones derruidas o paralizadas provistos de servicios básicos de infraestructura y localizados en área urbana, es útil para mensurar la vacancia y evaluar la real necesidad de ampliar las plantas urbanas ante demandas particulares de nuevas subdivisiones de suelo. Asimismo, también deben reconocerse aquellas fracciones periurbanas o rurales sin uso que pudiesen ser afectadas a actividades productivas, recreativas, equipamientos colectivos etc.

La utilización de este tipo de registros son claves para sopesar las necesidades reales y el stock de suelo sin uso, analizar las causas de la vacancia, su situación dominial y tributaria, etc. y considerar la posibilidad de gestionar su movilización o afectar a programas específicos tendientes a una ocupación más racional, acorde a las infraestructuras y equipamientos disponibles, consolidar el límite a la expansión urbana sobre suelos productivos, etc.

- **Delimitación de Zonas de Promoción del Hábitat Social⁶**

La creación u homologación de zonas existentes en las normas vigentes como ZPHS, acordes a las necesidades y realidades urbano-territoriales de cada municipio tiene como propósito la aplicación de un “sistema” de parámetros y/o mecanismos de gestión en función de los objetivos de desarrollo con inclusión y función social de la propiedad (y no como simple atajo para realizar loteos o desarrollos inmobiliarios). Esta definición debe integrar los procesos de planificación y actualización normativa generales y articularse con:

- Estudios de base: suelo urbano vacante, existencia de redes de infraestructura, equipamientos, proyecciones de crecimiento, déficit urbano habitacional, etc.
- Movilización de parcelas baldías con declaración de parcelamiento y/o edificación necesaria, incentivos fiscales y mecanismos de financiamiento específicos, provisión prioritaria de servicios y equipamiento comunitario, desarrollo de programas de Lotes con Servicios, procesos de integración socio-urbana, conjuntos integrales (loteo+infraestructuras+viviendas+equipamientos), captación de valorizaciones, etc.

⁶ DL 8912/77 Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, Arts. 2° y 7° y Ley 14449 Acceso Justo al Hábitat, Arts. 5°, 8°, 44° y 45°.

- **Lotes con Servicios⁷**

Se trata de un programa para la generación de loteos de interés social, con provisión progresiva de infraestructuras y destino específico a vivienda familiar única y permanente. Para ello, en el marco de los procesos de gestión del hábitat municipal, ello será necesario:

- Identificar predios aptos para su afectación al programa, preferentemente dentro de las Zonas de promoción del Hábitat Social o de completamiento urbano.
- Registrar la demanda habitacional para la asignación de beneficiarios del programa de acuerdo a prioridades y criterios predefinidos.
- Realizar las articulaciones público-privada y compensar los mayores aprovechamientos en caso de predios de dominio privado.

- **Integración Socio-Urbana de Villas y Asentamientos Precarios⁸**

Se trata de un régimen ajustado a las realidades particulares y características de cada Municipio, vinculando acciones que de forma progresiva, integral y participativa incluyen construcción, mejora y ampliación de viviendas, equipamientos sociales, infraestructuras, acceso a los servicios, tratamiento de los espacios libres y públicos, etc.

- **Movilización de Lotes Baldíos y/o Construcciones Derruidas o Paralizadas⁹**

Sobre la base del Registro de Suelo y Edificaciones Vacantes, los inmuebles que fuesen declarados a movilizar, previa certificación de condición baldía o derruida y notificación fehaciente al titular de dominio, deberán ser obligatoriamente parcelados o edificados, en un plazo máximo de X años a partir de la fecha de declaración. Cumplido los plazos previstos el Municipio aplicará un gravamen especial sobre el inmueble y en caso que la obligación no sea cumplida, podrán definirse los plazos y procedimientos para la su declaración de utilidad pública sujetos a expropiación.

Estos instrumentos, que promueven un crecimiento racional y una ocupación sustentable del suelo, junto a la limitación de la expansión urbana injustificada, posibilitan el completamiento de tejido mediante la ocupación de parcelas vacantes existentes, así como la “urbanización” (cesión y apertura de calles, parcelamiento y generación de espacios públicos) de grandes predios expectantes insertos en de la trama.

En la misma línea, analizar la consolidación y densificación de las zonas provistas de infraestructura, el fomento de actividades compatibles y el aumento de población residente, fortalece las centralidades urbanas y la estructuración funcional de las localidades.

Por otra parte, corresponde sancionar Ordenanzas que regulen la participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias surgidas del proceso de urbanización, promoviendo un reparto equitativo de cargas y beneficios:

- **Participación Municipal en las Valorizaciones Inmobiliarias¹⁰**

Estas valorizaciones se producen por la acción colectiva o del Estado sobre inmuebles privados, originados en cambios normativos o tales como ampliaciones de áreas, creación de nuevas zonas, autorizaciones para desarrollar Barrios Cerrados o Clubes de Campo, así como todas aquellas autorizaciones administrativas o modificaciones de las regulaciones de subdivisión, ocupación o

⁷ Ley 14449 Acceso Justo al Hábitat, Arts. 15°, 17° a 25°.

⁸ Ley 14449, Arts. 26° y ss, con referencia a estándares y condicionamientos fijados por el DL 8912/77 y reglamentaciones.

⁹ Estos procedimientos que ya constaban en el DL 8912/77 art. 84° y ss, fueron retomados y modificados por la Ley 14449, Art. 64°.

¹⁰ Ley 14449 Acceso Justo al Hábitat, Arts. 46° al 51°.

usos, que posibiliten una mayor intensidad de aprovechamiento y/o rentabilidad, constituyendo hechos generadores de la participación del municipio en las valorizaciones inmobiliarias. Dichas participaciones se efectivizan mediante la recepción de las compensaciones (inmuebles o monetarias) correspondientes, según las particularidades de cada caso, proporcionales al mayor aprovechamiento que resulte entre una posibilidad de usos, parcelamiento y edificación actual y otra futura.

- **Convenios o Consorcios Urbanísticos¹¹**

Estos acuerdos de **articulación público-privada** permiten consolidar diferentes acciones o ejecutar programas determinados. Los mismos no tienen capacidad de modificar las normas vigentes en ninguno de sus aspectos, sino otorgar legalidad a diferentes actuaciones previstas en las regulaciones que requieren articulación entre el Estado y los particulares propietarios.

- Se entiende por “Convenio Urbanístico” al acuerdo celebrado entre el Municipio y particulares, u otros organismos gubernamentales, para la gestión de acciones propias del avance e implementación del Plan municipal. Los casos que encuadren como hechos generadores alcanzada en la Ley Provincial 14449, art. 46° requerirán celebrar el Convenio correspondiente.
- Se entiende por “Consorcio Urbanístico” al acuerdo, alternativo al Convenio, entre el Estado y particulares propietarios cuando exista ejecución conjunta de proyectos de urbanización o edificación, en el que una parte aporta inmuebles de su propiedad y la otra, obras de infraestructura o edificación. Luego, y como resultado del acuerdo, cada parte recibe unidades inmobiliarias debidamente urbanizadas y/o edificadas en compensación por su inversión.

La implementación interrelacionada de los instrumentos citados, posibilita al Municipio la constitución de un stock de inmuebles o fondo monetario destinados al desarrollo integral del hábitat, pero, previamente y para tornar operativo ese proceso deberá generar los ámbitos específicos (bancos o fondos) mediante la sanción de las Ordenanzas correspondientes y la asignación de funciones a los organismos competentes.

- **Banco Municipal de Tierras**

El BMT registra las parcelas de dominio municipal existentes destinadas a programas habitacionales, equipamientos comunitarios, o que pasan a dicho dominio como resultado de convenios o consorcios celebrados, cesiones, compras, etc.

La creación de Bancos de Tierras será por ordenanza especificando claramente la procedencia de las parcelas a ingresar en el mismo y su destino, dentro del marco de ordenamiento territorial planificado y criterios de información pública y transparencia en la gestión del Estado.

- **Fondos de Desarrollo Urbano**

El FDU se destina a compra de tierras, pago de infraestructuras, equipamientos y/o urbanizaciones de interés social, fondeados a partir de aportes monetarios provenientes de diferentes actuaciones urbanísticas, multas, o compensaciones urbanísticas por participación en las valorizaciones inmobiliarias.

La creación de Fondos de Desarrollo Urbano será por ordenanza y deberá especificar claramente la procedencia de los fondos a ingresar en el mismo y su destino, dentro del marco de ordenamiento territorial planificado y criterios de información pública y transparencia en la gestión del Estado.

Como complemento fundamental y para promover un desarrollo integral y equilibrado en la articulación territorio-hábitat resulta fundamental promover la representación de la comunidad, procesos de organización colectiva, así como aquellas iniciativas habitacionales y de urbanización

¹¹ Ley 14449 Acceso Justo al Hábitat, Arts. 55° y 56°.

a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro:

- **Promoción de procesos de organización colectiva¹²**

Acciones que impulsan programas específicos, proyectos e iniciativas habitacionales y de urbanización que sean promovidos o promuevan procesos de organización colectiva de esfuerzo propio, ayuda mutua y autogestión del hábitat, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro debidamente constituidas. Para actuar como tales, dichas organizaciones deberán cumplimentar los requisitos y tramitaciones establecidas por la Ley e incorporarse en el “Registro Provincial de Organizaciones No Gubernamentales”.

- **Publicidad de los actos urbanísticos**

Difundir, por los medios que el municipio considere pertinente, la información referida a las propuestas de modificación de los Planes vigentes o cualquier tipo de norma que implique el cambio de las regulaciones en forma previa a su aprobación, otorga transparencia a los procesos de gestión. Asimismo deberá hacer públicos los informes producidos por el **“Consejo de Ordenamiento Territorial y Hábitat”**, los **Convenios** o **Consortios** urbanísticos a celebrar y los informes surgidos a partir del desarrollo de **Audiencias Públicas**.

- **Consejo de Ordenamiento Territorial y Hábitat Local**

Configura un órgano de participación calificado, consultivo y asesor, integrado por representantes de distintas áreas del Ejecutivo municipal, Concejo Deliberante, organizaciones sociales, colegios profesionales, centros académicos con incumbencias o vinculados directamente a los temas de ordenamiento territorial y gestión del hábitat. El Consejo asiste al municipio respecto de las políticas públicas de ordenamiento urbanoterritorial y gestión integral del hábitat, acompañando la implementación del proceso de planificación integral, planes particularizados, programas y proyectos, así como la revisión y actualización de sus instrumentos de actuación. Asimismo, ejerce la representación municipal ante el “Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat” en el marco de lo dispuesto por la Ley Provincial 14449, art. 60°, sus lineamientos generales y principios rectores.

Para concluir estas líneas, recordaremos que la complejidad de la problemática territorio-hábitat se configura desde múltiples dimensiones sociales, económicas, ambientales, legales y variadas escalas (locales y regionales) relacionadas e inter-definidas. Su abordaje integral, por lo tanto, demanda el uso simultáneo de diferentes instrumentos y el despliegue de acciones tendientes al logro de los objetivos de desarrollo territorial y las respuestas a las necesidades habitacionales urgentes. Será necesario una fuerte articulación técnico-política y la formulación de un conjunto normativo concebido como un “marco para la acción”, en función del interés público y colectivo de la comunidad y gestionado entre y desde las diferentes áreas municipales y los diferentes niveles del Estado. Concebir a los planes de ordenamiento integralmente y reposicionar la toma de decisiones sobre las grandes cuestiones de la ciudad en una instancia de naturaleza política, estableciendo una orientación precisa que se constituya en referencia válida para las iniciativas de a mediano y largo plazo, y definiendo, al mismo tiempo, estrategias que comprometan programas y presupuestos centrados en la atención de acciones prioritarias para las transformaciones del hábitat que se pretenden alcanzar a corto plazo, dotando de coherencia al proceso. Por este camino, se desalentará la tentación de reducir la gestión a la propuesta de una mera “norma de zonificación” o a proyectos que se aprueban puntualmente y quitan el control político y ciudadano sobre los procesos territoriales.

Todo ello requiere articular/integrar/complementar las acciones ejecutadas por parte de los diferentes organismos (en “vertical”: Nación, provincias, municipios; y en “horizontal”: entre

¹² Ley 14449 Acceso Justo al Hábitat, Art. 5° y reglamentación.

Ministerios, Secretarías, Direcciones, etc.) a fin de evitar efectos no deseados o disruptivos en procesos territoriales que, por naturaleza, son altamente complejos. Demanda, asimismo, un conocimiento profundo de las causas que originan y/o impiden el acceso a la ciudad y a un hábitat digno, incluyendo las vinculadas al marco normativo vigente y los instrumentos de intervención disponibles (ya sea por carencia o desactualización), las relacionadas al lugar asignado a la cuestión urbano-territorial en las agendas públicas, así como aquellas nacidas como consecuencia de la inacción de quienes detentan responsabilidades de planificación y gestión.

El desafío excede el trabajo, los procedimientos tradicionales y las competencias de cada estamento u organismo en sí mismos, y demanda **fortalecer una política pública del par “territorio-hábitat” articulando gestión y normativa entre la provincia y los municipios**, considerando sus características y complejidades particulares:

- traducir en acciones territoriales la esencia de los planes de gobierno, aportando lineamientos, estrategias e instrumentos fundamentales para priorizar obras, direccionar inversiones y racionalizar recursos;
- vincular los contenidos técnicos al rol político de la planificación para poder dirimir ante los conflictos de intereses y las situaciones actuales y urgentes de hábitat crítico, brotes especulativos y desequilibrio en la distribución de cargas y beneficios del proceso urbano;
- desestructurar la noción de plan declamativo y rígido por abordajes dinámicos relacionados a la noción de proceso continuo y complejo que recupera los problemas centrales, vitales, de cada territorio;
- transformar la usual y simplificada demanda de nuevas normas de zonificación por un enfoque que entreteja diferentes niveles de actuación, sin que ello signifique caer en propuesta de planes “super-ambiciosos” que se sacralizan o banalizan en el tiempo;
- promover los medios de información e implicación ciudadana en relación a las acciones de gestión público-privada y de participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por el Estado, otorgando transparencia a las herramientas de financiamiento y desarrollo; y
- potenciar los procesos de ordenamiento territorial en su integralidad, con principios de sustentabilidad ambiental, desarrollo productivo e inclusivo, articulando las normativas vigentes y los instrumentos de acceso justo al hábitat en el marco de las previsiones territoriales urbanas, periurbanas y rurales, de modo de desencadenar un proceso coherente en la organización, mixtura de usos y ocupación racional del suelo.

Referencias bibliográficas

Boldrini, P. (2016). *Procesos colectivos de producción del hábitat. Habitar en contextos de desigualdad*. Proyecto Habitar. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Breide, J. (diciembre, 2018). Mercado de suelo y políticas públicas. Aproximación a los instrumentos de gestión y captación de plusvalías urbanas en las ciudades bonaerenses. Presentación en *1er Encuentro de Becarios FAU-UNLP-UNLP*. La Plata, Argentina.

CELS-Brot, (2017). *Ley de acceso justo al hábitat. Guía para su aplicación*. Buenos Aires, Argentina.

Curtit, G. (2003) *Ciudad, gestión local y nuevos desafíos ambientales. Reflexiones en torno a las políticas neoliberales y sus efectos sobre nuestros territorios*. Ed. Espacio. Buenos Aires.

Curtit, G. (noviembre, 2016). Complejidad y límites del conocimiento frente a la crisis del habitar: La formación del arquitecto en relación a los procesos de construcción social de la ciudad y la gestión del hábitat popular. Presentación en *Jornada de Investigación del Centro Interdisciplinario de Estudios Complejos*, CIEC-FAU-UNLP, La Plata, Argentina.

del Río, J. P. Duarte, J. I. (2011). La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación

compleja para la política habitacional en el Conurbano Bonaerense. En Cravino, M. C. (Coord.) *Construyendo barrios. Transformaciones socio-territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el AMBA (2004-2009)*. Ediciones UNGS, Buenos Aires.

Habitar Argentina: <http://habitarargentina.blogspot.com.ar/> Trabajos sobre cinco líneas de acción: desalojos, regularización dominial, alquileres, planificación territorial y vivienda.

Iturburu, M. y Cantar, N. (2017). Capacidades del gobierno local para el desarrollo del hábitat. En Gargantini, D. (Coord.) *Gobiernos locales y acceso al hábitat: capacidades y desafíos para la gestión integral del hábitat*. AVE, Córdoba.

Proyecto de Investigación UNLP (2020-2024). *Hábitat y Territorio, elaboraciones conceptuales y metodológicas desde un enfoque multidimensional. Procesos de producción social de la ciudad en el aglomerado urbano del Gran La Plata*. CIEC-FAU-UNLP. La Plata, Argentina

Rodríguez, Apella, y Relli M. (coord.). (2009) *El derecho a tener derechos. Manual de derechos para organizaciones sociales*. Galpón Sur. CIAJ. ISBN: 978-987-1497-20-1. Editorial El Colectivo. La Plata

Scatolini, J. L. (2015). *Hábitat. Hacia un nuevo paradigma urbano*. Buenos Aires.

Scotti, E. (2000) *Legislación Urbanística en la Provincia de Buenos Aires*. Ed. Scotti, Argentina.

Secretaría de Asuntos Municipales (2014). *Guía Práctica de Instrumentos Urbanísticos*. SAM, Ministerio del Interior y Transporte de la Nación. Argentina.

Secretaría de Asuntos Municipales (2015). *Financiamiento de Infraestructuras Urbanas. Criterios para un modelo de gestión público-privado*. SAM, Ministerio del Interior y Transporte de la Nación. Argentina.

Legislación

Decreto Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo.

Decreto 1549/86, reglamentario del DL 8912/77.

Ley Provincial 14449 de Acceso Justo al Hábitat.

Decreto 1062/13, reglamentario de la Ley 14449.

Páginas Web

RENABAP – Registro Nacional de Barrios Populares. Secretaría de Integración Socio Urbana. Ministerio de Desarrollo Social. Rep. Argentina

Política habitacional en Argentina y su posible articulación con el derecho real de superficie

PRIVITERA, Eliana G.

Centro de Investigación en Derecho Ambiental y
Desarrollo Nacional Sustentable (CIDANS), Facultad de Derecho, UNR
elianagpdp@gmail.com

RODRIGUEZ, Roxana M.

Centro de Investigación en Derecho Ambiental y
Desarrollo Nacional Sustentable (CIDANS)

PALABRAS CLAVES:

Articulación, tenencia, regularización, superficie

Introducción

La problemática de la urbanización de los asentamientos informales involucra numerosas aristas. Desde un abordaje multidimensional, se requiere atender a déficit cuanti y cualitativo. Por un lado, resulta indispensable obtener la provisión de servicios públicos esenciales, infraestructura, equipamiento colectivo, asequibilidad, adecuación cultural, etc. Además, es fundamental el mejoramiento –según criterios mínimos de habitabilidad– no sólo de las viviendas, sino también del medio ambiente circundante.

Por otro lado, la urbanización supone la seguridad de la tenencia y la regularización dominial de las viviendas.

En tal sentido, es que se considera necesario “establecer nuevas formas de legalización de la tenencia del suelo, más adecuadas, que no se limiten a la propiedad individual y respeten las modalidades ancestrales (como las arrendaticias, la propiedad colectiva, comunitaria y familiar), o los derechos de superficie, uso o posesión”¹

Desarrollo

Atendiendo a nuestro plexo normativo, cada Provincia mantiene el poder originario sobre el recurso suelo, atento a que se trata de una competencia reservada, y no delegada, al gobierno nacional. Sin embargo, teniendo en cuenta la organización federal, toda política habitacional que pretenda resultados al mediano y largo plazo supone la articulación conjunta y coordinada de las tres esferas gubernamentales.

Tras la sanción del Código Civil y Comercial la preeminencia del Derecho Público sobre el Derecho de los particulares queda incólume. La Declaración Universal de los Derechos humanos, art.17, admite que se puede privar de la propiedad privada, de un modo no arbitrario. Sigue exactamente

¹ FERNANDEZ WAGNER, R; AREBALO M. “El derecho al suelo y la ciudad en América Latina. LA realidad y los caminos posibles”. Disponible en www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1577

igual el principio de Derecho Humano que expresa “La Ley puede subordinar tal uso y goce al interés general” (CIDH, art. 21 inc 1º). Ambos principios incorporados con mayor jerarquía que el CCC, según indica el art. 75 inc 22º de la propia Constitución Nacional.

Por su parte, en la CN perduran los art. 17 que garantiza la propiedad privada, como el art. 14, según el cual los derechos se ejercen “según las leyes que reglamenten su ejercicio” (Frase del art. 14 aplicable a la propiedad privada desde el caso Ercolano. CSJN 1922). El art.124 declara que las provincias tienen el dominio originario de los recursos naturales que existen en su territorio, por lo que conservan la competencia para regular sobre el uso del suelo, teniéndose en cuenta que se diagraman: a) facultades concurrentes entre Nación y provincias (arts. 75 inc. 18 y 19, art 125); b) facultades en protección ambiental, el Congreso Nacional dicta presupuestos mínimos; c) facultades reservadas por las provincias, normas por ejemplo sobre régimen del uso del suelo, códigos técnicos sobre edificación; d) ejercicio del poder de policía a cargo de provincias, salvo cuando se trate de comercio interprovincial, etc.

De lo expuesto, puede colegirse que, en usos de sus legítimas facultades, la administración reglamentará, de la manera que considere más provechoso a la comunidad, el uso del suelo.²

En el sistema institucional argentino, coexisten organismos que gozan de estabilidad –como el Sistema Federal de Vivienda sancionado por ley nacional N° 24.464 de 1995 y entes provinciales – con programas cuyo *status* normativo es endeble por estar sujetos a vaivenes políticos y recambios gubernamentales.

Debe señalarse que, tras diversas demandas sociales, se sanciona la Ley Nacional 27.453 “*Régimen de regularización dominial para integración socio urbana*” por la que se aborda la problemática de vivienda, infraestructura y servicios sanitarios, transporte y cuidado del medio ambiente. Por la misma se autoriza a la expropiación, conforme Ley 21.449, de los inmuebles en que se asienten los barrios populares relevados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) creado por Decreto 358/17. Por su parte autoriza a la Agencia de Administración de Bienes del Estado, conforme artículo 7 inciso 5 “Establecer un marco regulatorio especial para la regularización dominial de las viviendas, que se encuentran en los bienes identificados en el RENABAP...”, el art. 10 dispone que estos proyectos deben concretarse con la participación, coordinación y acuerdo de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios..., el art. 13 faculta al Ejecutivo Nacional a la creación de un fideicomiso con el objeto de financiar la totalidad de las actividades que resulten necesarias para llevar adelante el objeto de la ley...” El fideicomiso mantendrá la propiedad fiduciaria de la totalidad de los inmuebles identificados en el RENABAP.³

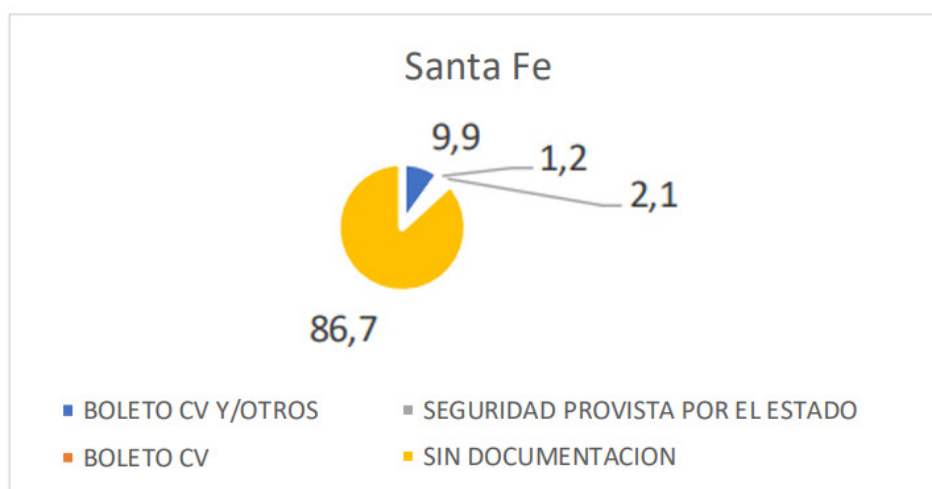
Cabe mencionarse que en la Legislatura de la provincia de Santa Fe, se presentaron y debatieron desde el año 2016 a la actualidad: a) Proyectos de ley Marco de Planificación Urbana y Acceso al Suelo y al Hábitat, que introduce un cambio de paradigma en el enfoque de la política pública articulando las políticas de vivienda con los procesos de producción y crecimiento de las ciudades, y establece mecanismos de reparto de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano (analizados en el desarrollo de este proyecto de investigación) y, b) Proyectos de ley de adhesión a la ley nacional 27.453. La importancia del dialogo legislativo no es menor, ya que el 86.7% de ocupantes en asentamientos informales en la provincia carece de documentación respaldatoria de la tenencia sobre el suelo.⁴

² Petrelli, Hernán; El urbanismo y el nuevo CCC. Un análisis crítico de la legislación argentina.

³ 19.07.19 Ley 27.488 por las que se incorpora nuevos anexos a la Ley 27.453, a fin de incorporar 188 barrios a los 4.228 ya relevados por el RENABAP.

⁴ <https://www.techo.org/argentina/wp-content/uploads/sites/3/2019/04/Informe-Relevamiento-deAsentamientos-Informales-2016-TECHO-Argentina.pdf>

Imagen 1. Tenencia del Suelo



Fuente: TECHO. Relevamiento de asentamientos informales, 2016.

Pese a diversas iniciativas como las descriptas sobre la sanción de una ley uso de suelo en Santa Fe, persiste la escasa regulación del mercado inmobiliario por parte del Estado. El mantenimiento de una política fiscal obsoleta en la temática y sin mecanismos idóneos de captación de plusvalía han coadyuvado a la consecución de dos fenómenos que se retroalimentan en forma continua:

a) por un lado, amplios sectores de la población no pueden acceder al suelo y a la vivienda propia en el mercado formal.

b) por el otro, reducidos sectores de la población nucleon la propiedad de gran parte del suelo urbano y ejercen el control fáctico del mercado inmobiliario, fijando en forma unilateral los precios y permitiendo la existencia de tierra vacante intersticial⁵.

Sin soslayarse las variadas circunstancias que inciden en la conformación del precio del suelo servido, esto es accesibilidad, tamaño, cualificación urbanística y características sociales de los actores sociales intervinientes, puede señalarse que los montos de la Tasa General de Inmuebles y del Impuesto Inmobiliario Provincial se encuentran desactualizados en relación al valor real de la propiedad, situación por la cual a los propietarios les resulta rentable dejar el suelo ocioso –a la espera de su revalorización– antes que lotearlo y que ingrese al circuito formal de operaciones inmobiliarias. Esto se advierte en que *“el país carece de leyes e instrumentos que obliguen a los propietarios privados el cumplimiento de la función social de la propiedad, con el objetivo de darle un uso social, ambiental, económico, histórico y/o cultural en los casos de no edificación, no-utilización o subutilización.”*⁶

⁵ De acuerdo a datos proporcionados en forma extraoficial, por Servicio de Catastro e Información Territorial de la Provincia de Santa Fe, la superficie urbana baldía de la ciudad de Rosario asciende a 2.969,26 hectáreas, lo que representa el 22,4% del total de suelo urbano. Desde el punto de vista jurídico dominial, la propiedad de la tierra vacante corresponde a los particulares (1.659,01 ha); al Estado Nacional, Provincial o Municipal en calidad de tierra fiscal (952,54 ha) o bajo la forma de bienes del dominio privado (70,90 ha), y a diversos cultos religiosos (12,95 ha). Es importante destacar que la calidad de baldío para el SCIT resulta de la inexistencia de mejoras catastralmente declaradas, por lo cual son considerados como tierra vacante terrenos que, en los hechos, se encuentran ocupados con construcciones irregulares, como es el caso de los asentamientos informales, las villas y los barrios populares.

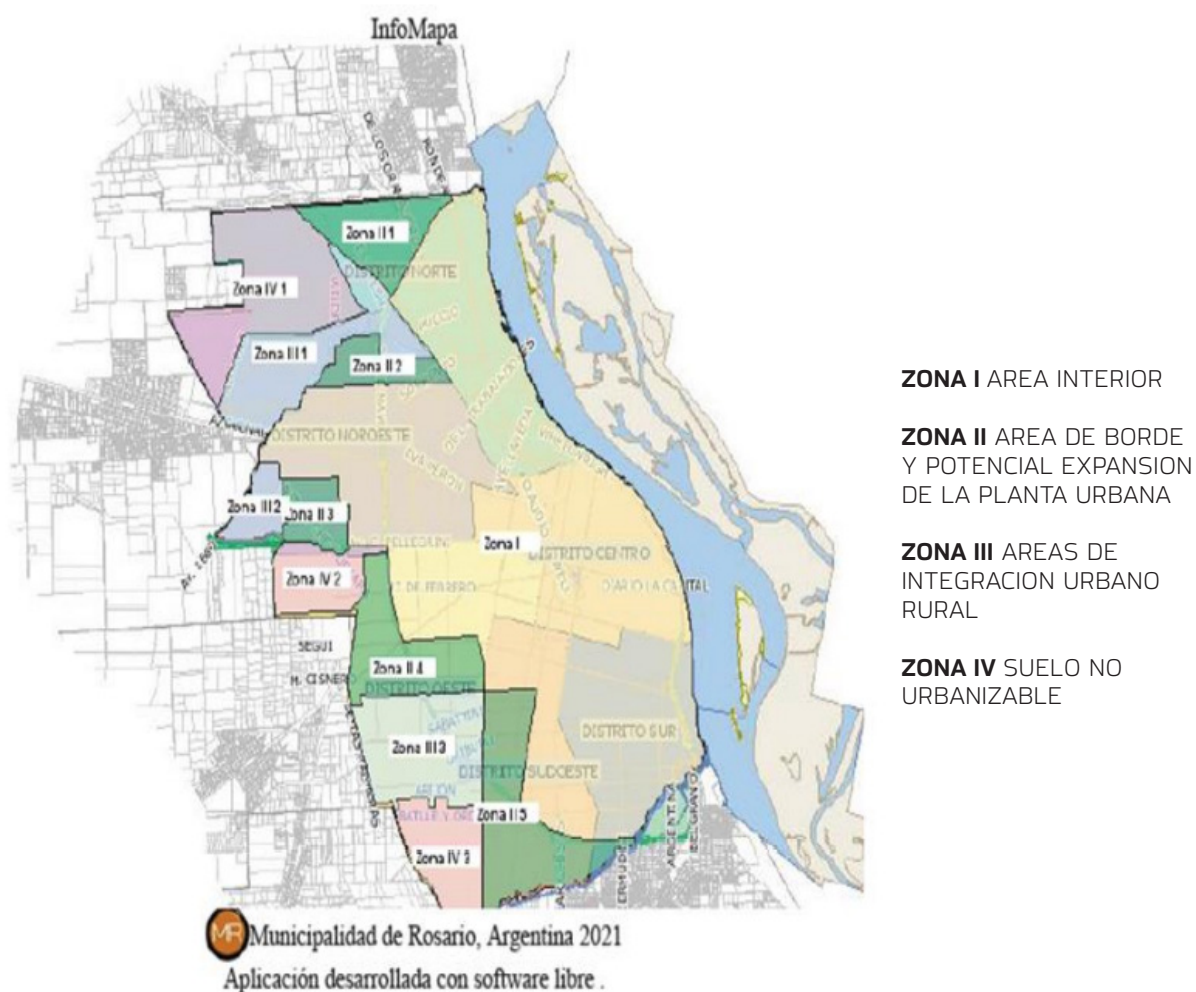
⁶ SCHUSTER, Gloria; CARDENAS, Edurne y YANOS, Marité. Derecho a una Vivienda Digna. Diagnostico Argentina. Proyecto: “Mujer y Vivienda: Construyendo dignidad”. Disponible en: <https://hical.org/que-hacemos/derechos-humanos-vinculados-al-habitat/Consultado el 13/08/2021>.

A partir de esta articulación de normas de diversa jerarquía, tanto nacional como provincial y municipal/comunal, se entreteje el andamiaje político jurídico por el que se planifica el diseño, implementación, financiamiento y monitoreo de las políticas habitacionales en nuestro país.

Atendiendo a los Lineamientos internacionales de buena urbanización, a saber: ciudad inclusiva, ciudad participativa, ciudad compacta, ciudad segura, ciudad sostenible y ciudad resiliente, nos interesa el concepto de ciudad compacta ya que refiere al fortalecimiento de la planificación urbana e instrumentos de regulación del mercado de suelo.

Tomamos ejemplificativamente el caso de la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, en que las ordenanzas de Reordenamiento Urbano (n° 8243/088244/08, 8980/12 y 9068/13) diagraman en la ciudad cuatro áreas, a saber: el área central, el primer anillo perimetral al área central, el segundo anillo perimetral al área central y los cordones perimetrales. En el área central y el primer anillo es escasa la tierra vacante, más en el segundo anillo perimetral y cordones, se presenta mayor cantidad de tierra vacante, en la que se sitúan los asentamientos informales, conforme se muestran en las siguientes figuras 2 y 3.

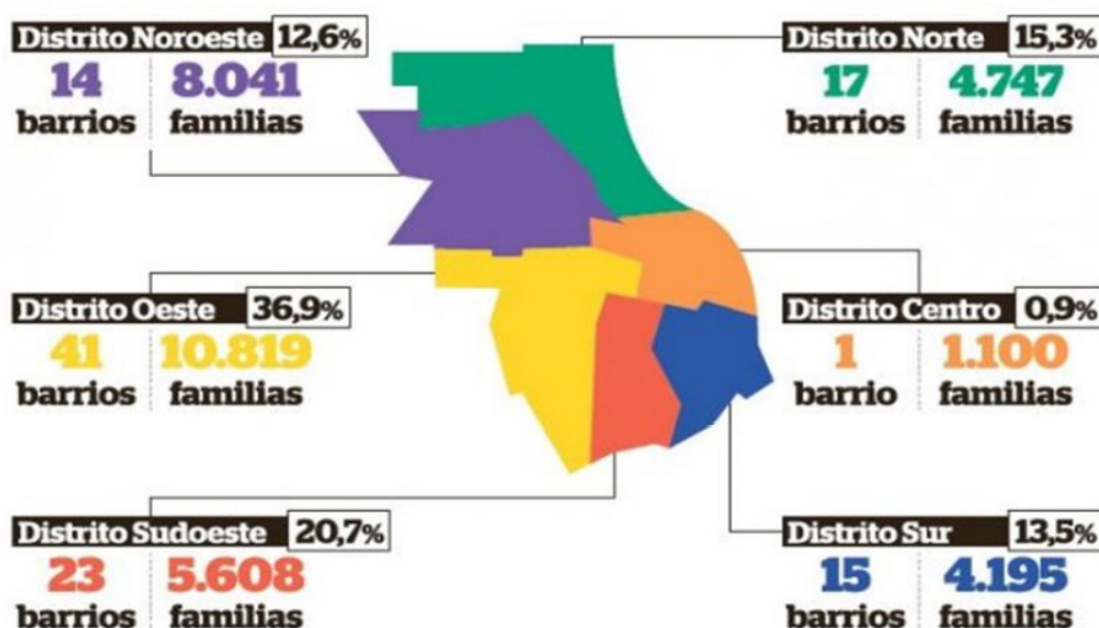
Imagen 2. Zonas urbanización y subdivisión de la tierra



Fuente: Infomapa.⁷

⁷ <http://infomapa.rosario.gov.ar/emapamapa.htm#>

Imagen 3. Ubicación de asentamientos en ROSARIO



Fuente La Capital.

*“El informe TECHO destacó que cerca del 60 por ciento de la población en emergencia habitacional se concentra en los distritos Oeste y Sudoeste. Se revela además una problemática estructural: los asentamientos informales relevados tienen un promedio de 32 años de antigüedad.”*⁸

Por otra parte, es necesario destacar que a nivel internacional se postulan diversas herramientas normativas a efectos de posibilitar la regularización dominial, ya que *“está claro que el derecho al suelo, a la vivienda, a la ciudad, no son sinónimos de propiedad, y menos aún de propiedad privada y exclusiva. El disfrute de los bienes y servicios habitacionales puede darse de otras muchas formas...”*⁹

Conforme lo expuesto es que consideramos que, entre las posibles formas de posibilitar la tenencia segura, cabe escudriñar la potencialidad del Derecho Real de Superficie¹⁰.

En efecto, el Artículo 1887 inc g) CCC, lo describe como un derecho real temporario, que se constituye sobre un inmueble ajeno, otorgando a su titular la facultad de uso, goce y disposición material y jurídica del derecho de plantar, forestar o construir, o sobre lo plantado, forestado o construido en el terreno, el vuelo o el subsuelo, según las modalidades de su ejercicio y plazo de duración (...) ¹¹.

⁸ <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/el-oeste-y-sudoeste-concentran-los-vecinos-mayordeficithabitacional-n1439860.html>

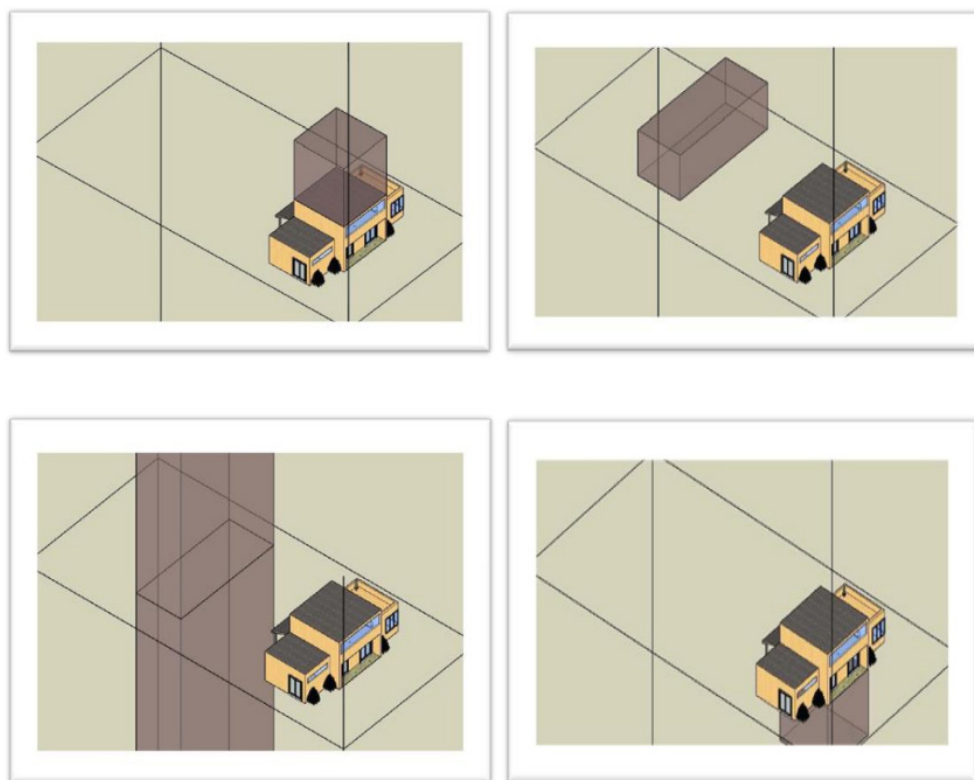
⁹ FERNANDEZ WAGNER, R; AREBALO M, ob. Cit.

¹⁰ Encuentra su antecedente inmediato en la Ley 25.509, que establecía la creación del derecho real de superficie forestal, y preveía su constitución sobre inmuebles susceptibles de forestación o silvicultura. Además, la institución fue recogida en los Proyectos de 1987, 1993 y 1998.

¹¹ Artículo 2114 CCyC

"Entender la geometría de los objetos territoriales legales ayuda a comprender su concepto." (Frickx, Norberto)¹², para ello veamos la Figura 4 en que se grafica el objeto del DRS.

Imagen 4. Alternativas de Construcción en suelo, vuelo y subsuelo



Fuente: Frickx, "Presentación 8va. Jornada Nacional sobre Agrimensura y Derecho."

El DRS puede constituirse a través de dos modalidades¹³:

- 1ª el superficiario puede realizar construcciones, plantaciones o forestaciones sobre la rasante, vuelo y subsuelo del inmueble ajeno, haciendo propio lo plantado, forestado o construido (derecho real sobre cosa ajena).
- 2ª el derecho se constituye sobre plantaciones, forestaciones o construcciones ya existentes, atribuyendo al superficiario su propiedad (la propiedad superficiaria supone un derecho real sobre cosa propia).
- En ambas modalidades el derecho del superficiario coexiste con la propiedad separada del titular del suelo.

Gurfinkel de Wendy entiende que *"hay una clara desmembración del derecho real: en tanto que el dominio vacuo es conservado por el titular del terreno, el superficiario accede a su dominio útil"*.¹⁴

¹² "8va. Jornada Nacional sobre Agrimensura y Derecho", Rosario, octubre 2020.

¹³ Artículo 2115 CCyC.

¹⁴ GURFINKEL DE WENDY, Lilian N. Derechos Reales. 2ª Ed.Act. T II. (2º Edición, 1º Reimpresión, CADA, Abeledo Perrot, 2016). Pág. 917.

Se establece una limitación a la extensión temporal del DRS: el plazo no puede exceder de 70 años en el caso de construcciones, el cual se computará desde la adquisición del derecho de superficie (*esto es, desde que el superficiario, reunidos los requisitos de título y modo, tiene el uso del terreno y puede comenzar la construcción o plantación*¹⁵). Además, el derecho podrá constituirse sobre todo el inmueble o sobre una parte determinada, con proyección en el espacio aéreo o en el subsuelo, o sobre construcciones ya existentes aun dentro del régimen de propiedad horizontal¹⁶.

Son legitimados activos para su constitución los titulares de los derechos reales de dominio, condominio y propiedad horizontal. Consecuentemente, podrán ser objeto del derecho los inmuebles pertenecientes a personas humanas y personas jurídicas privadas, y los inmuebles del dominio privado del Estado Nacional, Provincial y Municipal.

El derecho de superficie se orienta fundamentalmente al *aprovechamiento útil del suelo*, logrando beneficios concretos para el propietario del terreno –quien recibe una contraprestación y mantiene la disposición jurídica y material del mismo–, para el superficiario –que podrá ser un particular o el propio Estado asumiendo la función de construcción de viviendas o la rehabilitación de las ya existentes–, y para la sociedad en general –en el sentido que se evitan suelos vacantes y ociosos que no son objeto de una real explotación.

Respecto de la recepción normativa del DRS a nivel latinoamericano, el mismo se encuentra legislado en Bolivia, Brasil, Cuba, Perú y Uruguay; interesa su incorporación al Estatuto de la ciudad de Brasil como capítulo de Política Urbana, y Uruguay lo incorpora en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del año 2008 reconociéndolo como instrumento de planificación.

En el caso del titular registral particular, ésta figura resulta de utilidad en tanto supone la posibilidad de permanecer en el dominio del terreno, aun cuando el mismo no está siendo ocupado o puesto a producir. Piénsese que *“en la provincia de Santa Fe hay unas 195 mil viviendas deshabitadas, 65 mil unidades más que los registros de demanda habitacional que maneja el Estado provincial (unas 130 mil). Es decir, mientras muchos santafesinos aún no pueden acceder a un techo estable para vivir dignamente, un elevado porcentaje de unidades habitacionales está vacía, en general por cuestiones asociadas a dinámica de mercado...”* conforme INDEC 2010¹⁷

La aplicación del DRS ante esta situación de viviendas desocupadas, facilitaría la recuperación del tejido urbano, evitaría el avance de posibles usucapiones y/o de eventual expropiación por motivos de interés público.

En el caso de bienes del dominio privado del Estado, ésta figura reviste interés en tanto permite regularizar la tenencia sin tener que descapitalizarse transfiriendo el dominio pleno de los lotes a los particulares¹⁸, *“la regulación del derecho de superficie constituye una excelente herramienta para regularizar dominialmente asentamientos informales y garantizar la seguridad en la tenencia de la vivienda de los que allí viven. A su vez, este derecho permite que los Estados*

¹⁵ GURFINKEL DE WENDY, Lilian N. Derechos Reales, ob. cit.

¹⁶ Artículo 2116 CCyC.

¹⁷ <https://www.lacapital.com.ar/economia/el-ultimo-censo-revelo-que-santa-fe-hay-mas-viviendavacias-que-familias-casa-n375137.html>

¹⁸ Como principio de aplicación del DRS, en enero de 2019, el Gobierno Nacional implementó proyectos de inversión a efectos de conservar el patrimonio de tres inmuebles a saber: Palacio Otamendi (Prov BsAs), Casa Mansilla (CABA) y Establecimiento General Cáceres (Corrientes).

no se despatrimonialicen deshaciéndose en forma absoluta de sus tierras y que conserven la facultad de regular el uso y el destinatario de las mismas.”¹⁹

En lo que refiere a las facultades que le competen al superficiario, es decir a los residentes en asentamientos que se regularicen a través del derecho real de superficie, cabe destacar que al contar a su favor con un derecho real de superficie, podrán agilizarse trámites administrativos en lo que refiere a las solicitudes de prestaciones ante entes prestatarios de servicios, y en lo que respecta a la propia disposición del derecho, enfatizándose en que el superficiario puede:

- A) Transmitir el derecho superficiario, ya sea por actos entre vivos o por causa de muerte.
- B) Constituir derechos reales de garantía (hipoteca).
- C) Constituir derechos reales de disfrute (usufructo, uso, de habitación).
- D) Afectarlo al régimen de propiedad horizontal y enajenar y gravar las unidades funcionales.
- E) Constituir derechos personales (locación y/o comodato).
- F) Afectar al régimen de protección a la vivienda conforme arts. 244 y sigs. CCC, su propiedad superficiaria.

Cabe mencionarse que todas las atribuciones señaladas a favor del superficiario podrá constituir las en el plazo de duración determinado a su derecho de superficie. Por otra parte, habrá de considerarse la necesidad de asentimiento conyugal en caso de enajenación o gravamen, y al tratarse de vivienda familiar, es aplicable el art. 456 en cuanto estipula límites a la ejecución por deudas.²⁰

Conclusión

Del abordaje efectuado, cabe coleccionar algunos interrogantes que aún hoy merecen replanteos a efectos de posibilitar el adecuado desarrollo de las políticas habitacionales en nuestro país.

Dentro de los interrogantes, puede señalarse A) La necesidad de un enfoque integrador en las temáticas abordadas por los diversos programas de acción planteados, es decir atender a las temáticas de vivienda e infraestructura, desde una conceptualización multidimensional del fenómeno. B) La diferente jerarquía de las normas que estructuran el entramado de políticas habitacionales, apareja dispersión de esfuerzos tanto en recursos técnicos como financieros. Sumado a ello, los vaivenes políticos hacen mecha en la implementación de aquellas, perjudicándose su continuidad en el tiempo. C) Una preocupación insoslayable es la de comprender la habitabilidad como un tema a largo plazo en que han de desplegarse las intervenciones. Asimismo, su factibilidad e impacto queda pendiente de los respectivos informes técnicos que emitan las áreas pertinentes de los niveles gubernativos con competencia en la materia.

Por lo que atendiendo a la extensión territorial provincial, la necesidad de coordinación interministerial a nivel del propio estado provincial e intergubernamental entre provincia y municipios, es que proponemos como alternativa que posibilite la tenencia segura a los sectores más vulnerables de la población, al derecho real de superficie, atento que por sus características es un instituto idóneo para reconfigurar el mercado inmobiliario, lo cual aplicado a viviendas sociales, podría transformarse en un *instrumento* eficiente, con potencialidad de ajustarse a las necesidades de los distintos actores intervinientes y su articulación.

¹⁹ HABITAR ARGENTINA – Propuestas para la Comisión Bicameral para la Reforma, Actualización y Unificación de los CCyC. Disponible en: <http://www.cels.org.ar/Common/documentos/DocRedHabitareformaCCyC.pdf> Consultado el 20/09/2017.

²⁰ Para un estudio pormenorizado sobre DRS véase LAFAILLE, Héctor, Derecho Civil, Tratado de los Derechos Reales. T.6, Bs.As., La Ley-Ediar, 2011, 2ª ed., p 438 y ss.

Además, posibilita la coordinación de los diversos organismos nacionales y subnacionales competentes en el área.

El instituto nos habilita a construir sobre un terreno sin ser el dueño, es decir, sobre un terreno ajeno, generalmente a cambio de una contraprestación sin necesidad de compra del terreno, lo que facilitaría en el tiempo el diseño y ejecución de la política habitacional

Por otro parte, el propietario del terreno puede mantener la titularidad sobre el mismo, hasta, inclusive transcurrido el plazo legal, pudiendo obtener las mejoras.

El Estado es un actor social primordial cuando hablamos de viviendas sociales, dentro de las medidas que puede adoptar se encuentran las de: a) arbitrar créditos para la construcción de inmuebles en los terrenos superficiarios b) arbitrar y armonizar los derechos de propiedad entre las distintas esferas gubernamentales a fin de poder incorporar tierras al mercado, adquiriéndolas de distintas formas (utilizando también su facultad de expropiación), y pudiendo conservar su titularidad sin exigírsele el desprendimiento definitivo de las mismas.

Se incentiva la construcción y el otorgamiento de créditos, debido a la posibilidad de constituir hipoteca sobre lo construido.

El superficiario cuenta con un derecho que podríamos llamar económicamente dinámico ya que puede cederlo en locación o constituir otros derechos reales, facilitando la localización familiar en el territorio.

La postulación de la implementación de este derecho se realiza considerando, a la problemática que acucia a los diversos niveles del Estado argentino de obtener fuentes de financiamiento, ya que los recursos necesarios para afrontar las políticas habitacionales en nuestro país han estado marcados por el desembolso de la banca internacional, ante la inexistencia de recursos propios suficientes para afrontar los proyectos. Con lo cual las etapas de ejecución de los mismos han quedado supeditadas a los procedimientos y tiempos marcados por aquellos. Ello dispara una preocupación central que apunta a la capacidad de endeudamiento de la esfera pública, y cómo sostener en el tiempo el diseño, implementación y monitoreo de las políticas habitacionales.

Por lo que acudiendo al Derecho de Superficie, no solo podrá darse curso a la financiación por parte de organismo internacionales – como ha venido sucediendo –sino que también puede resultar atractivo a la inversión privada, desarrolladores urbanísticos que conocen nuestro territorio, atendiendo además que la ley 27.453 habilita a las Asociaciones Publicas Privadas y los entes subnacionales han implementado diversos instrumentos de promoción y desarrollo urbano, lo que permitiría reencauzar el suelo ocioso e incrementar actividad del sector de la construcción.²¹

Mencionamos como ejemplo de los primeros pasos en el desenvolvimiento de la figura superficie, que la Comunicación “A” 6297 (10/8/2017), incorpora a la hipoteca sobre derechos de superficie como garantía bancaria, tiene como objetivo ampliar el crédito para la actividad productiva mediante una mejora de las condiciones de acceso al crédito bancario del sector agropecuario, forestal y de la construcción, y de cualquier otro sector en la medida en que el tomador del crédito posea un derecho de superficie sobre un inmueble ajeno, y particularmente, beneficiar a aquellas personas físicas o jurídicas que no cuenten con inmueble propio.

Amalgamando el complejo normativo-institucional existente en nuestro país, y coordinando los diversos institutos jurídicos, es que consideramos fundamental la voluntad política de revertir no solo el déficit cuantitativo sino también –y principalmente– el déficit cualitativo que aqueja a los residentes en asentamientos informales.

²¹ A mayor abundamiento remitimos al análisis de. LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN FACILITADORES DEL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Dra. Adriana Taller, Dra. Analía Antik y Dra. Debora Paredes. <http://ceysrosario.org/wp-content/uploads/2018/07/Rosario-Habitat-2018.compressed.pdf> pag.42

Es insoslayable mencionar la necesaria participación de los residentes en asentamientos para la conformación de cualquier línea de acción ya que, sin la debida atención a los requerimientos y demandas de los mismos, ninguna política será adecuada. En este sentido recordamos Michel Foucault en cuanto establece lazos entre el poder, el saber y el derecho, y postula que los discursos hegemónicos en el pensamiento occidental han circulado produciendo efectos de verdad. Su pregunta es “qué reglas de derecho hacen funcionar las relaciones de poder para producir discursos de verdad que están, en una sociedad como la nuestra, dotados de efectos tan poderosos...”²².

Asumimos la complejidad de la temática abordada, y por ello acudimos a la implementación del derecho real de superficie, en cuanto instituto idóneo para “...impulsar la actividad de la construcción, tan necesaria para paliar la crisis habitacional...”²³

El derecho real de superficie, implica replanteos y desafíos, y es por ello que “Apoyamos enfoques sensibles a su contexto en relación con la financiación de la urbanización y la mejora de la capacidad de gestión financiera en todos los niveles de gobierno mediante la aprobación de instrumentos y mecanismos concretos, necesarios para alcanzar un desarrollo urbano sostenible, reconociendo que cada país tiene la responsabilidad principal de su propio desarrollo económico y social.”²⁴

Referencias bibliográficas

Barenboim, Cintia “Estructuración, crecimiento y transformación urbana en la ciudad de Rosario”, disponible en https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/13621/07barenboimproyeccion10.pdf; Proceso de segregación socioespacial y revalorización inmobiliaria. El caso de Rosario, Argentina (UNR Editora, Libro Digital). Disponible <http://www.unreditora.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2013/02/Proceso-desegregacion-FINAL.pdf>

Casazza, Juan; Monkkonen, Paavo; Reese, Eduardo y Ronconi, Lucas. Análisis de las características del funcionamiento del mercado de suelo en tres ciudades de la Argentina: Buenos Aires, Córdoba y Rosario. Disponible <http://www.bibliotecacpa.org.ar/greenstone/collect/libagr/index/assoc/HASH0127.dir/doc.pdf>

Castagna, A.; Raposo, I.; Woelflin, M. Evolución de los asentamientos irregulares en Rosario. Análisis de una problemática compleja de revertir en el ámbito local. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn331/sn-331-81.htm>; Crecimiento económico y desarrollo urbano. La problemática de los asentamientos irregulares en Rosario. <http://ceysrosario.org/wp-content/uploads/2014/07/crecimientoeconomico.pdf>

CIPPEC. Hacia ciudades sustentables. Disponible en: <http://www.cippec.org/-/hacia-ciudades-sustentables>; Hacia la planificación estratégica. http://cippec.org/files/documents/Otras%20Publicaciones/Planificacionestrategica_DL.pdf

Consejo Económico y Social Rosario. Habitat y Asentamientos Irregulares en Rosario: reflexiones colectivas para la construcción de políticas públicas. ceysrosario.org/wp-content/uploads/2014/11/PublicacionHabitat2014.pdf

²² Foucault, M., Genealogía 2. Poder, Derecho, verdad, en Genealogía del racismo, Altamira, Buenos Aires y Nordan Comunidad, Montevideo, 1993, p. 24.

²³ LAFAILLE, Héctor, ob. Cit. P. 443

²⁴ Numeral No. 131 de la Nueva Agenda Urbana <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agendaurbana-en-espanol> visitada 27.7.19

Comisión de Hábitat y Asentamientos Irregulares del Consejo Económico y Social Rosario, documento digital "Procesos sociales y dinámicas urbanas en Rosario y su región. Abordajes teóricos y experiencias", disponible en <https://www.rosario.gob.ar/web/ciudad/distritos/participacionciudadana/consejo-economico-y-social-rosario>

Fernandes, Edesio. Regularización de asentamientos informales en América Latina. Disponible en: <http://www.lincolninst.edu/publications/policyfocus-reports/regularizacion-asentamientos-informales-en-america-latina>

Fernandez Wagner, R; Arebalo M. "El derecho al suelo y la ciudad en América latina. LA realidad y los caminos posibles". Disponible en www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1577

Foucault, M., Genealogía 2. Poder, Derecho, verdad, en Genealogía del racismo, Altamira, Buenos Aires y Nordan Comunidad, Montevideo, 1993

Gurfinkel De Wendy, Lilian N. Derechos Reales. 2ª Ed.Act. T II. 2º Edición, 1º Reimpresión, CADA, Abeledo Perrot, 2016)

Habitar Argentina. Consenso Nacional para un Hábitat digno. Iniciativa multisectorial por el derecho a la tierra, a la vivienda y al hábitat. Disponible <http://www.habitarargentina.org.ar/>

Lafaille, Héctor, Derecho Civil, Tratado de los Derechos Reales. T.6, Bs.As., La Ley-Ediar, 2011, 2ª ed.

Normativa Urbanística de la Ciudad de Rosario, MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, disponible en <https://www.rosario.gob.ar/web/ciudad/arquitectura-y-urbanismo/normasurbanisticas>

Petrelli, Hernán; El urbanismo y el nuevo CCC. Un análisis crítico de la legislación argentina

Schuster, Gloria; Cardenas, Edurne y Yanos, Marité. Derecho a una Vivienda Digna. Diagnostico Argentina. Proyecto: "Mujer y Vivienda: Construyendo dignidad". Disponible en: <https://hic-al.org/quehacemos/derechos-humanos-vinculados-al-habitat/>

Taller A.; Antik Analía "LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN FACILITADORES DEL ACCESO A LA VIVIENDA" Disponible en: <http://ceysrosario.org/wp-content/uploads/2018/07/Rosario-Habitat2018.compressed.pdf>

TECHO Informe-Relevamiento-de-Asentamientos-Informales-2016. Disponible <https://www.techo.org/argentina/wpcontent/uploads/sites/3/2019/04/Informe-Relevamiento-de-AsentamientosInformales-2016-TECHO-Argentina.pdf>

Thea Federico Gastón; Benente Mauro (comp.), Derecho a la vivienda y litigio estructural – 1a ed. – José C. Paz: Edunpaz, 2017



Ponencias MESA 3C

Acceso al suelo urbano en la ciudad de Tandil (Bs. As.) en las primeras décadas del siglo XXI

GIRADO, Agustina

GESC-FACSO-UNICEN/ CONICET
giradoagustina@gmail.com

VALENTE EZCURRA, Dana

CESAL-FCH-UNICEN/CONICET
danavalenteezcurra@gmail.com

MIGUELTORENA, Alejandro

IGEHCS – FCH – UNICEN/ CONICET
amiguel@fch.unicen.edu.ar

LANUSSE, Lautaro

IGEHCS-FCH-UNICEN/ CONICET
lanusselautaro@gmail.com

GARCÍA, Flavio

FCH-UNICEN
flavioegarcia@gmail.com

PALABRAS CLAVES:

Tandil – suelo urbano – acceso justo al hábitat – derecho a la ciudad

Introducción

En la presente ponencia nos proponemos caracterizar el proceso de acceso al suelo urbano en la ciudad media de Tandil (Buenos Aires) durante las primeras décadas del siglo XXI. Los antecedentes de trabajo e interrogantes que guían estas reflexiones, se desprenden, por un lado, de las investigaciones académicas que actualmente desarrollamos desde diferentes campos disciplinares de las Ciencias Sociales –Antropología, Historia y Geografía– y, por otra parte, desde nuestra experiencia colectiva en el marco de distintos Proyectos de Extensión Universitaria –2013 a la actualidad– vinculados con el Acceso Justo al Hábitat y el Derecho a la Ciudad. Entre estos últimos, podemos destacar el trabajo colectivo en la Asamblea de Tierra y Vivienda (2013–2015), en los Foros Locales de Acceso al Hábitat (2015–2017) y, en la Mesa Barrial de Villa Gaucho, Palermo y Selveti (2018–2021), en el marco de los Puntos de Extensión Territorial (PET-UNICEN). Estos espacios impulsaron actividades tendientes a visibilizar las problemáticas sociales urbanas y a intervenir sobre ellas articuladamente, destacándose la co-construcción del diagnóstico de acceso al hábitat en los barrios Villa Gaucho, Palermo y Selveti, realizado junto a diferentes actores sociales, referentes institucionales y barriales, estudiantes, docentes y graduados (Girado et al, 2019; Migueltoarena et al, 2019).

En este sentido, el objetivo central de la ponencia es recuperar y reconstruir algunas de las principales problemáticas y dinámicas socio-espaciales desarrolladas en la ciudad de Tandil y

dar cuenta de las políticas públicas implementadas por el Estado y las experiencias de acceso al suelo urbano impulsadas por organizaciones sociales diversas. Con este fin, hemos recurrido a diferentes fuentes de información primaria y secundaria, estudiadas mediante técnicas de análisis documental y espacial.

Caracterización socioespacial de la ciudad de Tandil (Buenos Aires) a comienzos del Siglo XXI

La Argentina, como el resto de Latinoamérica, no escapa a problemáticas y conflictos vinculados con el acceso al derecho a la vivienda digna, a la ciudad y al hábitat. Las ciudades se han transformado en escenarios donde se ponen de manifiesto diversos procesos de participación social, movilización y lucha por parte de diferentes actores sociales, quienes disputan su conformación, sus funciones y sus recursos.

En las últimas décadas, la configuración urbana de la ciudad de Tandil ha experimentado grandes transformaciones, vinculadas a su crecimiento demográfico, a la reestructuración productiva y al desarrollo de la actividad inmobiliaria con emprendimientos de complejos residenciales y turísticos. La valorización diferencial del suelo profundizó las dinámicas de segregación socioespacial de la población entre las áreas Norte y Sur de la ciudad y, también se registraron cambios en la situación de tenencia de vivienda, destacándose el notable ascenso de la población inquilina: *“Según los censos nacionales (...) a pesar del aumento del número de viviendas, los propietarios descendieron de un 70,4 % a un 62,6 %, mientras que los inquilinos crecieron del 15,5 % al 24,5 % de la población”* (Migueltoarena, 2017:9). Paralelamente, crecieron los índices del déficit habitacional –cuanti y cualitativo–, la informalidad urbana y los conflictos por el acceso a la tierra, la vivienda y la ciudad.

En los últimos años la situación del hábitat ha sufrido grandes cambios debido, principalmente, a la importancia que alcanzó el desarrollo inmobiliario, expresado en la suba en los valores de las viviendas y terrenos:

*“...coincidiendo con el intento de posicionar a la ciudad como **lugar soñado**. Este slogan implicó el incentivo de la especulación inmobiliaria y un boom de construcciones y emprendimientos destinados principalmente a fines turísticos, recreativos y conjuntos habitacionales privados, impactando en el uso y apropiación del espacio urbano”* (Pagliaro, Girado y Migueltoarena, 2017: 2).

Esta situación provocó que gran parte de la población no pudiese acceder al sueño de la casa propia, encontrando incluso dificultades para alquilar. A su vez, también han surgido diferentes problemas relacionados con la falta de servicios e infraestructura urbana en los barrios periféricos, generando que sus habitantes no puedan disfrutar de los beneficios que implica la vida en la ciudad (Girado et al, 2019: 5).

En este sentido, puede observarse que el crecimiento urbano experimentado en las últimas décadas, acentuó aún más las diferencias entre el centro de la ciudad y los barrios periféricos. En la zona céntrica se multiplicaron edificios en altura y complejos de departamentos con precios muy altos, de imposible acceso para los trabajadores que viven de su salario. En la parte sur se encuentran los sectores residenciales de clases medias y altas, incluyendo barrios cerrados y urbanizaciones especiales, lo cual está vinculado directamente a la presencia del sistema serrano de tandilia que ofrece paisajes que han sido valorizados por la actividad turística e inmobiliaria. Mientras tanto, en los barrios periféricos, ubicados al noroeste y noreste, nos encontramos con las zonas que presentan una valorización inmobiliaria de menor magnitud (Migueltoarena, 2019). Allí, la población va construyendo sus viviendas según sus posibilidades y, esta situación a veces genera que se habiten lugares que no cuentan con los servicios mínimos como luz, agua

o cloacas (Girado et al, 2019: 5). Asimismo, más del 70% de los asentamientos precarios que crecieron de forma acelerada, se establecieron en los últimos 20 años (RENABAP, 2018).

La ciudad de Tandil no contaba, hasta finales del siglo XX, con un déficit significativo de viviendas, situación que comenzó a modificarse en los últimos años, coincidiendo con el boom de la construcción, la dinámica inmobiliaria, la consolidación del perfil turístico y la valorización de las sierras como entorno natural. Concretamente, hacia fines de la década anterior comenzaron a emerger una serie de problemas que no eran propios de esta ciudad intermedia, entre ellos la ocupación de conjuntos habitacionales inconclusos y de terrenos.

Así, podemos observar un doble fenómeno en el proceso de urbanización actual. Por un lado, y como en la mayoría de los centros urbanos de la Argentina, se da un importante dinamismo de la actividad inmobiliaria y de la construcción, conjuntamente con el desarrollo de grandes proyectos urbanísticos y una fuerte valorización del suelo/paisaje serrano; y, por el otro, se acrecentó la tendencia del surgimiento y expansión de asentamientos informales, que hasta comienzos del siglo XXI no eran un elemento considerable dentro de las ciudades medias.

Políticas Públicas de Ordenamiento Urbano y Acceso al Hábitat

Entre las políticas públicas más relevantes que se han implementado en Tandil para pensar el ordenamiento urbano y el acceso al hábitat se destaca el Plan de Desarrollo Territorial (PDT) en el año 2005. Fue producido a través del Programa Municipios del Tercer Milenio y contó con recursos aportados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En términos generales, el PDT regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo, al igual que determina el sistema de planificación y gestión territorial. A partir del mismo, el Municipio de Tandil clasifica el territorio de su jurisdicción en 3 áreas: urbana, complementaria y rural, estableciendo, además, una Zona Protegida Natural "Sierras de Tandil". El PDT fue y aún sigue siendo tildado por diversas organizaciones como una medida "progresista" en términos propositivos, puesto que: busca disminuir las barreras entre el centro y la periferia, entre el norte y el sur de la ciudad; manifiesta la importancia de contener la urbanización en la zona serrana en virtud de su importancia geológica, ecológica y social; y promueve la oferta de suelo urbano para que los sectores populares puedan acceder al hábitat y se produzca el desarrollo de áreas periféricas mediante la provisión de servicios básicos y de transporte. Sin embargo, también se lo identifica como una política pasiva y privatista (Migueltoarena, 2014), puesto que la implementación de sus lineamientos generales son condicionados constantemente por los intereses de diversos actores sociales con capacidad de influencia, violando la aplicación de la normativa vigente a través de la figura de la excepción, manejada discrecionalmente por el gobierno municipal. El otorgamiento de excepciones a particulares y empresarios –locales y foráneos– es discutido en el Honorable Concejo Deliberante y, la mayoría de las veces, refiere a la modificación de los parámetros de construcción establecidos por el PDT de acuerdo a la localización de los terrenos.

Específicamente en lo que respecta al manejo del sistema serrano de Tandil, desde la década del 70' existen declamaciones sociales por su preservación. Si bien el PDT buscó subsanar –parcialmente– este aspecto, presiones ejercidas por parte de los diferentes inversores (inmobiliarios, turísticos y los relacionados con la explotación minera) produjeron dilaciones en pos de que no se concretara el Plan Especial de Manejo de la Zona Protegida "Sierras de Tandil". El accionar de agrupaciones ambientalistas locales y de diferentes actores sociales resultó central para que, en el año 2010, se aprobara la Ley N° 14.126 la cual declaró "Paisaje

Protegido" a la zona denominada "la Poligonal" (intersección de las actuales Rutas Nacional N° 226 y Provinciales N° 74 y N° 30). Específicamente, dicha Ley prohíbe el desarrollo de la actividad minera a los fines de "...conservar y preservar la integridad del paisaje geográfico, geomorfológico, turístico y urbanístico del área especificada" (Artículo 2°), viéndose afectado el funcionamiento de cuatro canteras. Sin embargo, la normativa no genera una regulación de la explotación minera por fuera del área de "la Poligonal", ni tampoco refiere a la construcción inmobiliaria en el faldeo de la totalidad de las sierras.

Durante los cinco mandatos de la gestión de Lunghi (2003 a la actualidad), se advierte una valoración progresiva del suelo urbano, de los inmuebles y de los alquileres, a partir del rol protagónico que tuvieron los empresarios de la construcción y los inversores inmobiliarios. Las acciones y políticas implementadas por el gobierno municipal, lejos de mitigar esta situación la profundizaron buscando fortalecer la marca ciudad "Tandil, Lugar Soñado". En este sentido, el acceso al suelo urbano y la vivienda no fue conceptualizado como un problema de primer orden en la agenda institucional. Por cuestiones estrictamente presupuestarias y de competencias, el gobierno local considera que son el Estado Nacional y Provincial los responsables de implementar políticas habitacionales que posibiliten atacar en forma estructural la problemática. De este modo, los programas habitacionales más ambiciosos que se implementaron en la ciudad –en relación al número de viviendas construidas–, fueron el Plan Federal de Construcción de Viviendas y el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PROCREAR).

En relación al primero, en 2005 se implementó el Plan Federal I, proyectando la construcción de 139 viviendas y, en 2006 se implementó el Plan Federal II, proyectando la construcción de 200 viviendas más. La implementación de la primera etapa del Plan Federal tuvo un "efecto no deseado" para la dirigencia local, en tanto visibilizó públicamente el déficit habitacional. Al tiempo que se anunciaba la apertura de la inscripción al programa, el Municipio dio a conocer a través de un diario local un informe sobre la situación habitacional señalando que de un total de 39.502 hogares, 68,8% resultaban propietarios y el 31,4% alquilaba u ocupaba por préstamo una vivienda, es decir, que el programa nacional solo cubría menos del 10 % de la demanda local por el acceso a una vivienda digna (Nueva Era, 14 de septiembre de 2006).

Ante la creciente demanda por tierra y vivienda que diferentes actores organizados colectivamente le realizaban al gobierno municipal, en 2010 el Ejecutivo encomendó a la Secretaría de Desarrollo Social la realización de un registro único para conocer el déficit de viviendas en la ciudad. El registro buscaba comprobar el supuesto que maneja el oficialismo respecto a la existencia de tres tipos de demandas, debiéndose brindar diferentes respuestas, a saber: familias que necesitaban terrenos urbanos estando en condiciones de construir su vivienda con financiamiento, familias que no estaban en condiciones de afrontar la compra de terrenos urbanos y posterior construcción de la vivienda, y familias que sólo necesitaban materiales para la terminación de su vivienda o ampliación de las mismas.

Algunas organizaciones denunciaron que el registro a los pocos meses de abrirse –principios de 2010– se cerró de manera arbitraria luego de relevar la situación habitacional de 3000 familias, no existiendo un auténtico compromiso para medir el déficit habitacional local. No obstante, en el año 2010 se realizó un nuevo Censo Nacional que posibilitó acceder a nuevos datos. En comparación con el Censo del 2001, en términos generales se señala un incremento del número de habitantes, de 101.228 se pasa a 123.871, también se produjo un incremento en el número de hogares pasando de 33.746 a 43.155. Los datos más significativos del Censo se vinculan con un constante incremento del número de viviendas y de inquilinos, acompañados por una disminución en el número de propietarios, lo cual refleja una concentración en materia de bienes producto del negocio y la especulación inmobiliaria.

Durante el año 2014 se implementó el PROCREAR. Particularmente queremos centrarnos en los desarrollos urbanísticos puesto que implicaron la construcción de 628 viviendas, más allá

de las otras líneas de financiamiento que ofrece el programa. Es decir, resultó el segundo plan habitacional más ambicioso, en relación al número de viviendas, que se implementó en Tandil. Sin embargo, las respuestas que se generaban continuaban siendo insuficientes para atender al déficit habitacional. Ante este panorama, diversas agrupaciones visualizaron a la Ley de Acceso Justo al Hábitat N° 14.449 como una herramienta jurídica estratégica para fundamentar demandas colectivas, habilitar espacios de negociación con el Estado y avanzar en la producción social y política del hábitat. Fue a partir de numerosos pedidos y movilizaciones de diferentes agrupaciones que se logró la adhesión del Honorable Concejo Deliberante, a fines de agosto de 2015. No obstante, muchas de las herramientas disponibles para la generación de suelo urbano –como Consejos Locales, Bancos de Tierras, etc.– continúan sin entrar en plena vigencia, situación que complejiza la problemática urbanohabitacional en Tandil. Recién en el año 2020 fue presentado un Proyecto de Ordenanza para la creación del Consejo Local de Hábitat en el marco del Honorable Concejo Deliberante, pero, a la fecha éste órgano continúa sin entrar en vigencia. De este modo, la actitud pasiva del gobierno municipal en lo que refiere a la gestión de la problemática habitacional, ha habilitado –desde el 2003 a la actualidad– el incremento de procesos de informalidad urbana así como también acciones colectivas por parte de la ciudadanía en pos de acceder a un lugar donde vivir, aspecto que se abordará con mayor detenimiento en el próximo apartado.

Experiencias colectivas de organización por el acceso al hábitat

Ante las dificultades vivenciadas por variados sectores sociales para acceder al suelo urbano, en los últimos años, no solo se produjeron conflictos heterogéneos, sino que también, se diversificaron las experiencias colectivas de organización por el acceso al hábitat, surgiendo diferentes asociaciones civiles y organizaciones sociales. Algunas, tuvieron importante participación en luchas y conflictos urbanos y ambientales. Otras, fueron capaces de promover mediante diversas estrategias, proyectos urbanísticos vinculados con la generación de suelo urbano, construcción de viviendas, regularización dominial e integración sociourbana. A continuación, mencionamos algunas de estas experiencias y sus principales características:

Asamblea por la Preservación de las Sierras: Los impactos socioambientales y socioeconómicos generados por la explotación minera canteril, así como también los emprendimientos inmobiliarios ligados al turismo y uso residencial en el faldeo serrano, comenzaron a ser denunciados por diversos ciudadanos posibilitando la conformación de una organización ambientalista. Así, en el año 1999 surgió la *Multisectorial por la Preservación de las Sierras de Tandil*, cuya exigencia fundamental se relacionaba con la declaración de las sierras como “Áreas Protegidas”. Posteriormente, en el año 2006, la misma se disuelve y da lugar al surgimiento de un nuevo espacio, actualmente se denomina *Asamblea por la Preservación de las Sierras de Tandil*, en pos de retomar y reorganizar la presión comunitaria en favor de la preservación de las sierras. Pese a que se introdujeron cambios en la gestión del territorio –particularmente a través del PDT y la Ley 14.126–, la Asamblea sigue denunciando y debatiendo los impactos de la actividad minera y el avance vertiginoso de las construcciones sobre las sierras; entendiendo que las medidas legales implementadas posibilitan reactivar y actualizar la discusión en torno al proyecto de ciudad existente.

Ocupaciones colectivas de tierras y viviendas: Las ocupaciones colectivas de tierras constituyen un fenómeno novedoso en la historia reciente de la ciudad de Tandil, vinculado, principalmente, a las transformaciones socioespaciales, como un fenómeno asociado a las dinámicas de segregación y de repulsión de población –de sus lugares de residencia y de su posición en

la estructura social- (Valente Ezcurra, 2021). En este sentido, pueden entenderse como una estrategia de organización de los sectores más empobrecidos frente al aumento del precio del suelo urbano y del déficit habitacional.

Entre los años 2005 y 2016, comenzaron a desarrollarse reiteradas experiencias de este tipo, tales como: la *ocupación de terrenos y viviendas inconclusas en el Plan Federal I* del barrio La Movediza (2009-2011), resuelta a través de negociación y, en la actualidad, en proceso de regularización dominial de 63 casas y 143 terrenos; la *ocupación de viviendas inconclusas en el ex Barrio Smata* del barrio Villa Laza (2009-2010), resuelta mediante presión de desalojo y relocalización con construcción de viviendas en comodato a las 14 familias que continuaban el predio; la *ocupación de viviendas inconclusas del Plan Federal II* en el barrio La Movediza (2013), finalizada en desalojo negociado de las 16 familias a cambio de acceder durante un año a la política de alquileres sociales del Municipio; la *ocupación de tres manzanas en lo que luego será el barrio Darío Santillán*, en La Movediza (2013/actualidad), donde las familias pudieron negociar con el Municipio la regularización dominial de 96 terrenos; la *ocupación colectiva sobre un macizo de tierras serranas sin amanzanar en el barrio Villa Cordobita* (2015), desarrollada por 130 familias con acompañamiento del Movimiento Primero de Octubre, rápidamente desalojada de manera compulsiva con intervención de Policía y Gendarmería bajo orden judicial; y, la *ocupación de terrenos del Sindicato de Trabajadores Municipales de Tandil* en el barrio La Movediza (2016), resuelta mediante desalojo compulsivo con intervención de la Policía (Pagliaro, Girado y Migueltoarena, 2017: 4-5).

Durante la pandemia, con el agravamiento de la crisis habitacional también se registró una *ocupación colectiva en el barrio Palermo* (2018/2020-2021), donde a lo largo del tiempo se llegaron a asentar 20 familias ("La síntesis", 22 de septiembre de 2020). La justicia dispuso el desalojo voluntario y, a pedido del Defensor Oficial otorgó una prórroga hasta enero de 2021 a la espera de que se solucione la situación habitacional de las familias que continuaban ocupando el predio ("La Voz de Tandil", 28 de diciembre de 2020). En las negociaciones se evaluó la relocalización en lotes del Plan Familia Propietaria de las seis familias que permanecían en la ocupación, buscando una solución pacífica al conflicto ("El Eco de Tandil", 14 de enero de 2021). Vencido el plazo de desalojo voluntario, se desarrolló una audiencia de mediación en busca de lograr un acuerdo y, en declaraciones a la prensa, el Defensor Oficial sostuvo que: "...esta situación es porque han fracasado los caminos institucionales previos, entre ellos la política de viviendas (...) cuando el conflicto se judicializa, las soluciones se estrechan (...) Si hubiese una política de viviendas o creación de suelo urbano, las circunstancias serían distintas" (Radio Tandil, 6 de abril de 2021).

Agrupación Mujeres Sin Techo: Surgió en 2008 con un fuerte anclaje territorial en el Barrio Tunitas, siendo integrada inicialmente por 200 familias. En mayo de 2009, luego de numerosas protestas y negociaciones con el gobierno municipal, lograron obtener ocho lotes en el Barrio Movediza -Noreste de la ciudad-. Tiempo después, lograron firmar un convenio con el Intendente para la adjudicación de treinta lotes ubicados en el Barrio 17 de Agosto -Noroeste de la ciudad-, y construir 10 viviendas (8 en Barrio Movediza y 2 en Tunitas) financiadas a partir de fondos obtenidos del Programa de Mejoramiento de Viviendas. También emprendieron proyectos de compra y urbanización de suelo: "Cedro Azul" de 48 viviendas en el Barrio Villa Aguirre -Noreste de la ciudad- y de "De Corazón I" con 96 viviendas ubicadas sobre Avenida Estrada; la subdivisión de este último macizo la lograron gestionar a través de la Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat, herramienta que también utilizaron para implementar un programa de microcréditos para mejoras habitacionales (Girado, 2018).

Tiempo después comenzaron a trabajar en otros proyectos orientados a generar lotes con servicios, también utilizando la Ley de Acceso Justo al Hábitat: uno ubicado en Villa Aguirre -Norte de la ciudad- y otro en el Barrio Villa Italia Norte ("El Eco de Tandil", 24 de abril y 5 de

noviembre de 2018). En plena pandemia, y con el apoyo financiero del Instituto Provincial de la Vivienda, iniciaron otro proyecto de compra de tierras para generar 64 lotes con servicios ubicados en la zona de la ex fábrica Kafka en Villa Aguirre –Norte de la ciudad– (“La Voz de Tandil”, 2 de julio de 2021).

Asociación Civil Docentes de Tandil por la Promoción Cultural y la Solidaridad: conformada en el año 2010 por un grupo de docentes que se propuso organizarse colectivamente para impulsar un proyecto cultural desde un marco integral y una perspectiva de hábitat, gestionando la compra de macizos de tierras a ser subdivididos por el Estado y loteados a través del Plan Familia Propietaria. A medida que se fueron sumando más docentes a la experiencia, se desarrollaron nuevas etapas en las que se fue ampliando la compra de tierras. Así se generaron alrededor de 220 lotes ubicados, en el barrio La Movediza –Oeste de la ciudad–. El desarrollo de la urbanización fue costado por la Asociación, a través del aporte mensual de sus integrantes: “... con un costo bastante accesible (...) y sin necesidad de recurrir al sistema financiero” (Pagliaro, Girado y Migueltoarena, 2017: 8).

Barrio Darío Santillán: Esta experiencia nace en el año 2013, a partir de un asentamiento donde cerca de 100 familias se establecieron sobre tres manzanas, que fueron loteadas siguiendo la forma de cuadrícula del barrio, sumándose a dos manzanas más que habían sido ocupadas previamente en el barrio La Movediza –Noreste de la ciudad–. Las familias se organizaron adoptando “...una modalidad de negociación pacífica con los funcionarios del gobierno municipal, acordando limitar el barrio a cuatro manzanas y reubicando en los terrenos libres a aquellas familias que se encontraban por fuera de este espacio” (Pagliaro, Girado y Migueltoarena, 2017: 9). En la búsqueda de la regularización dominial contaron con el acompañamiento del Movimiento Popular Patria Grande; a través de la herramienta de la Asociación Civil Territorio Cultural, logrando el ingreso de los 96 lotes que componen el barrio en el Plan Familia Propietaria.

Durante el 2017, luego de pagar los terrenos en cuotas, las familias recibieron los boletos de compra-venta y comenzaron a desarrollarse obras de infraestructura urbana en el barrio.

Conclusiones

Consideramos que los gobiernos locales juegan un rol central en la definición y gestión de políticas habitacionales, pero existe una actitud pasiva en lo que refiere a sus responsabilidades y posibilidades para resolver las problemáticas urbanohabitacionales de sus territorios. De este modo, los municipios disponen de funciones y recursos propios –principalmente relacionados con la planificación urbana– que no son utilizados a los fines de pensar e intervenir de manera integral y sostenible sobre las variadas demandas (Gargantini, 2020).

En el caso de Tandil podemos identificar diversas políticas públicas que permitirían avanzar en la implementación de una mirada integral y sostenible del hábitat. Por un lado, desde 2005 la ciudad cuenta con un Plan de Desarrollo Territorial, en donde se establecen diferentes directrices que podrían aplicarse en profundidad (convenios urbanísticos, banco de tierras, fondo de desarrollo urbano, consejo local de hábitat, entre otros). Y, por otro lado, en el 2015 adhirió a la Ley de Acceso Justo al Hábitat N°14.449, utilizándola para la subdivisión de diferentes macizos en lotes. Esta Ley, conjuntamente con otras ya existentes, también ofrece un abanico de herramientas para que los municipios puedan hacerse de recursos en pos de gestionar el acceso al hábitat para variados sectores sociales. Sin embargo, pese a la existencia de estas políticas públicas, por la prevalencia de las lógicas de mercado, se registra cada vez más una modalidad de desarrollo urbano “por excepción”, que se contrapone a los objetivos de ordenamiento territorial y favorece los intereses de agentes inmobiliarios.

Asimismo, asociado a las transformaciones socioespaciales, es destacable el crecimiento

de la conflictividad urbana. En este sentido, queremos ponderar la experiencia de variadas organizaciones sociales, agrupaciones y asociaciones civiles abocadas tanto a la generación de suelo urbano, viviendas y espacios colectivos, como a la defensa del derecho a la ciudad (Harvey, 2013). Estas experiencias ponen en el centro del debate que el acceso al suelo urbano constituye la principal demanda, ya que en lo que respecta a las viviendas existen mayor variedad de opciones para su construcción (autoconstrucción, créditos bancarios, planes de viviendas estatales, etc.).

Pero además, las experiencias reseñadas nos permiten advertir que, para la implementación de los proyectos, se ha desbordado la escala local, generando vinculaciones directas con el Estado provincial y nacional. Otro aspecto a destacar se vincula con quiénes pueden acceder al hábitat a partir de estas estrategias, ya que se trabaja mayormente con aquellas personas que tienen cierta capacidad de ahorro y posibilidades de pago en cuotas. En consecuencia, los sectores populares quedan por fuera de estas soluciones habitacionales, incrementando los procesos de informalidad urbana en la ciudad.

Finalmente, en relación al problema de la vivienda y el déficit habitacional, quisiéramos señalar que el gobierno local no cuenta actualmente con un instrumento de registro de la demanda habitacional, el cual resultaría crucial para comprender las diferentes dimensiones de la problemática y de ese modo proponer líneas viables de actuación.

Referencias bibliográficas

"El Eco de Tandil", 24 de abril de 2018: "Mujeres sin Techo adquirirá un nuevo predio para proyectar unos 48 lotes con servicios". Disponible en: <https://www.eleco.com.ar/laciudad/mujeres-sin-techo-adquirira-un-nuevo-predio-para-proyectar-unos-48-lotes-conservicios>

"El Eco de Tandil", 5 de noviembre de 2018: "En medio de una demanda creciente, Mujeres sin Techo apuesta a su método y adquiere más lotes". Disponible en: <https://www.eleco.com.ar/la-ciudad/en-medio-de-una-demanda-creciente-mujeres-sintecho-apuesta-a-su-metodo-y-adquiere-mas-lotes>

"El Eco de Tandil", 14 de enero de 2021: "Con la esperanza de la relocalización, se aplazó el desalojo de los ocupas del barrio Palermo". Disponible en: <https://www.eleco.com.ar/policiales/con-la-esperanza-de-la-relocalizacion-se-aplazo-el-desalojo-de-los-ocupas-del-barrio-palermo>

Gargantini, D. M. (2020) Capacidades estratégicas para el diseño y gestión de políticas integrales y sostenibles de hábitat en municipios argentinos. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (22), 5-36.

Girado, A. (2018) "Producir y gestionar la problemática habitacional de una ciudad media bonaerense. Un estudio antropológico de la agrupación Mujeres Sin Techo". Tesis Doctoral. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.

Girado, A.; Migueltoarena, A.; Valente Ezcurra, D.; García, F.; Díaz, J.; Lanusse L. y Suárez, R. (2019): *Hábitat en Tandil. Relevamiento de condiciones de hábitat en Villa Gaucho, Palermo y Selvetti*. Año 2, N°2. Tandil: UNICEN ISSN 2683-8346.

Harvey, D. 2013. *Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Argentina: Akal.

"La Voz de Tandil", 28 de diciembre de 2020: "Toma en Barrio Palermo: Se cumple la prórroga del desalojo y no hubo soluciones". Disponible en: <https://www.lavozdetandil.com.ar/2020/12/28/toma-en-barrio-palermo--se-cumple-laprorroga-del-desalojo-y-no-hubo-soluciones>

"La Voz de Tandil", 2 de julio de 2021: "Mujeres sin Techo" tiene varios proyectos en carpeta, luego de terminar las 24 viviendas". Disponible en: <https://www.lavozdetandil.com.ar/2021/07/02/>

[mujeres-sin-techo--tiene-variosproyectos-en-carpeta--luego-de-terminar-las-24-viviendas](#)

“La síntesis”, 22 de septiembre de 2020: “Una toma masiva en Tandil hace crecer la preocupación por más usurpaciones en la región”. Disponible en: <https://www.lasintesis.com.ar/nota-una-toma-masiva-en-tandil-hace-crecer-lapreocupacion-por-mas-usurpaciones-en-la-region-106311>

Ley Provincial de “Paisaje Protegido”, N°14.126. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2010/14126/2759>

Ley Provincial “de Acceso Justo al Hábitat”, N° 14.449. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/B3mgaUjO.html>

Migueltoarena, A. (2014): “Políticas habitacionales y planeamiento del espacio urbano en Tandil, en el período actual”. Huellas, N°18, pp. 17–36.

----- (2017): “Informalidad urbana en la ciudad de Tandil: posibilidades de regularización dominial y acceso al hábitat en el período actual”. Revista Universitaria de Geografía, Vol. 26, pp. 131 – 154.

----- (2019): *Espacio urbano y lógicas de producción del hábitat en la ciudad de Tandil, a comienzos del siglo XXI*. Tesis de Doctorado. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. La Plata: UNLP.

Migueltoarena, A.; Girado, A.; Valente Ezcurra, D.; García, F.; Díaz, J.; Suárez, R. y Lanusse, L. (2019): *Informe Técnico “Acceso al hábitat en Villa Gaucho, Palermo y Selvetti”*. Disponible en: <https://www.fch.unicen.edu.ar/wpcontent/uploads/2019/11/Informe-T%C3%A9cnico-Acceso-al-H%C3%A1bitat.pdf>

“Nueva Era”, 14 de septiembre de 2006: “Preocupante informe sobre la situación habitacional”. Edición impresa. S/p.

Pagliaro, S.; Girado, A. y Migueltoarena, A. (2017): *Hábitat en Tandil*. Tandil: UNCPBA. Plan de Desarrollo Territorial Tandil. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRE/PlanDesarrollo-Territorial-Tandil.pdf>

Radio Tandil, 6 de abril de 2021: “Audiencia este viernes por los terrenos ocupados en Palermo”. Disponible en: <https://www.radiotandil.com/2021/04/06/audiencia-esteviernes-por-los-terrenos-ocupados-en-palermo>

Relevamiento Barrios Populares (RENABAP) 2018. Disponible en: www.argentina.gob.ar/barriospopulares

Valente Ezcurra, D. (2021): *Luchas sociales por el acceso a la tierra y la vivienda en la Historia Reciente de Tandil. La ocupación colectiva de terrenos y viviendas del Plan Federal en el Barrio La Movediza (2009–2011)*. Tesis de Licenciatura en Historia. Facultad de Ciencias Humanas. Tandil: UNCPBA.

Aportes epistemológicos y empíricos para (re) pensar las relaciones entre campo jurídico y barrios populares

NÚÑEZ, Ana

Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano,
Tecnología y Vivienda-Universidad Nacional de Mar del Plata
nunezmdp@gmail.com

FERNÁNDEZ, Manuel

Asociación Bonaerense de Abogados para la Promoción
de Derechos (APDER) Mar del Plata
manuelfernandezabogado@hotmail.com

PALABRAS CLAVES:

juridificación – políticas públicas – derecho urbanístico

Introducción

“La persecución de una igualdad no puede hacerse si no es introduciendo desigualdades en el tratamiento jurídico, favorables a quienes ocupan una posición social menos favorecida”

(Atienzo y Manero, en Cárcova, 1993:71)

La mesa nos propone un espacio de encuentro y de reflexión en relación a la necesidad de **actualizar** e **innovar** en las políticas de **gestión** y **acceso** al suelo, invitación que quisiéramos complementar con dos interrogantes que nos interpeló el reciente II Encuentro de Asentamientos Populares, en torno a ¿De qué formas se tendría que actuar en el futuro desde los gobiernos y las sociedades para restituir derechos, a la vivienda, a la ciudad, al territorio y los derechos humanos en conjunto para toda la ciudadanía? y ¿Representa esta crisis una oportunidad para repensar y abordar de manera **estructural** el problema del hábitat popular? Ello es así pues interrelacionan dimensiones que abordaremos en este trabajo (derechos, crisis, repensar, hábitat popular) pero también porque se sugieren acciones sobre las que reflexionar, tales como “actualizar”, “innovar”, “gestionar”, y “acceder” que exigen detenernos en un posicionamiento ético y político que nos ancle epistemológica y conceptualmente en nuestras formaciones sociales, dominadas por el sistema capitalista. Sólo así, entendemos, podremos buscar nuevas formas de avanzar en el conocimiento y la acción (Núñez, 2012; Zubero, 2015), apartándonos de la visión neoclásica utilitarista de la relación sujeto-objeto, para enmarcarlo en el conjunto de relaciones sociales de la totalidad capitalista, y para escapar, como señala Zubero (2015), del término “innovación social” como un concepto-fetiché que permea también el ámbito académico, y situarlo en el terreno del cambio social, abordando las prácticas sociales concretas. ¿A qué prácticas nos referimos cuando hablamos de innovación y qué horizonte de transformación las orienta? (Zubero, 2015:14-18). Si la crisis del capitalismo, la desigualdad social persistente y extendida, contiene la crisis urbana y la crisis de la planificación como “política o asunto de

profesionales”, en términos de Laval y Dardot (2015) ¿qué estrategia urbana pensaremos, para articular una estrategia de conocimiento y una estrategia política que modifique las estrategias de clase? En este contexto podríamos, en principio, conceptualizar la *gestión* como los intentos de racionalización de las contradicciones que se producen en el *proceso de urbanización*, siendo el espacio el *locus* privilegiado de la acumulación y el consumo social, y sede de las contradicciones entre necesidades y aspiraciones de la población y los requisitos de valorización del capital.

En este marco, la motivación de la ponencia se inscribe en una trayectoria de investigación y extensión que venimos desarrollando en barrios populares, desde hace casi tres décadas, en relación a su socio-génesis y dinámicas internas, desde el punto de vista socio-jurídico.

Como es sabido, en América latina, en general, se asiste desde hace varios años a un conjunto de transformaciones del orden jurídico-urbanístico, cuyo punto de inflexión podríamos decir que lo constituye el Estatuto de la Ciudad de Brasil (Ley Federal N° 10257), cuyo marco conceptual e instrumental son la función social de la propiedad y de la ciudad, como bien de uso colectivo.

En nuestro medio, el EC fue en parte ejemplar para la sanción, en la Provincia de Buenos Aires, de la Ley 14449 (de Acceso Justo al Hábitat), entre cuyos principios rectores también se encuentran el derecho a la ciudad y la vivienda, y la función social de la propiedad, introduciendo diversos instrumentos para una política de regulación, financiamiento y gestión del suelo, regularización dominial y urbana de los barrios populares, entre otras.

Más recientemente, en el año 2018, se sancionó y reglamentó, a nivel nacional, la Ley 27453 de Regularización Dominial e Integración Socio-Urbana, que fija el marco de estas acciones para los barrios populares inscriptos en el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP), pero con la expropiación como instrumento dominante.

Por un lado, entonces, emergieron nuevos derechos colectivos (denominados “difusos”) que nutren derechos sociales fundamentales y, por otro, se plantea su necesaria adecuación e interdependencia. Así, planteamos la necesidad de espacializar el Derecho, a la vez que ampliar la mirada hacia una teoría crítica, alternativa y dialéctica del Derecho, para lo cual proponemos reflexionar y debatir en torno a las posibles combinaciones con derechos reales, pues son dos matrices de juridicidad que no operan de manera aislada, existiendo instrumentos en el Código Civil y Comercial, por ejemplo, que podrían reinterpretarse de forma emancipadora para los procesos sociales populares en relación al suelo y la vivienda.

Estructuramos el trabajo en tres apartados, dedicando el primero a inscribir el problema del suelo dentro del movimiento de la totalidad social capitalista; en el segundo dialogamos con el entramado jurídico, desde la génesis de la propiedad y en relación a nuestra experiencia investigativa de campo y con colegas de Brasil y Colombia, y en el tercero todo ello adquiere una forma propositiva de innovación social, a partir de un estudio de caso concreto de un barrio popular de Mar del Plata, inscripto en el ReNaBaP.

Apertura epistémico-conceptual: suelo y capitalismo

“...se tiene la costumbre de insistir demasiado, sobre el problema del precio del terreno. A mi modo de ver, si se consideran las cosas de esa manera, nos condenamos a no comprender el conjunto de los fenómenos ni el fondo del problema.”

(Topalov, 1988:647)

En esta cita, Topalov refiere a que, en el sistema capitalista, la forma “precio de la tierra”, al

no ser ésta una mercancía en sentido estricto, es independiente de todas las formas de valor, ya que el valor de uso no tiene valor de cambio. El precio sería un fetiche, un valor de cambio especial que adquiere la tierra, para resolver su intrínseca contradicción de que sin tener costo ni valor, por no ser un bien producido, circula como mercancía. Empero, esa forma fetichizada en el precio, oculta y naturaliza que deviene de las luchas y conflictos por la apropiación de una parte de la plusvalía social, transfigurada en renta. Es la renta capitalizada lo que se presenta como precio de la tierra (Marx, 1956)¹ y, por tanto, el problema del precio es político y social, no económico. También Harvey nos advierte que “la naturaleza de la renta no puede ser entendida independientemente del hecho de que es una manifestación de la plusvalía bajo la institución capitalista de la propiedad privada. Considerar la renta como algo ‘en sí mismo’, independiente de otras facetas del modo de producción e independiente de las instituciones capitalistas, es cometer un error conceptual” (Harvey, 1980:121, trad. nuestra). Error conceptual, entendemos, porque la renta, que brota de la sociedad y no de la tierra, no sólo es una mediación necesaria para comprender el modo de producción capitalista y la lógica con la que opera, sino que es, en términos de Marx (1956:691), un componente de la fórmula trinitaria, que aparece sobre el final de *El Capital*: “Capital-ganancia (beneficio del empresario más interés); tierra-renta del suelo; trabajo-salario: he aquí la fórmula trinitaria que engloba todos los secretos del proceso social de producción”. El problema es que aquellos elementos de la fórmula trinitaria de la sociedad (rentas, beneficio y salario) se presentan en una separación fetichizada: “Existe, pues, apariencia enajenada de las relaciones sociales, apariencia que desempeña un papel ‘real’. [...] La separación es, a la par, falsa y verdadera. [...]”

Es únicamente debido a su acción común que se produce la riqueza social” (Lefebvre (1976:37). Ahora bien, en el proceso de acumulación de capital, los sujetos personifican mercancías y, en el caso específico de la tierra, como bien plantea Caligaris (2014:29 y 91), su propietario se distingue del resto porque lo que personifica invierte la relación social general: **tiene una mercancía porque es propietario**, en vez de ser propietario por tener una mercancía; el contenido de la relación económica es una relación jurídica, es decir, su papel social no surge de la mercancía que tiene, sino de un título sobre un valor de uso social. Pero es una relación jurídica que abarca una pluralidad de relaciones económico-sociales concretas, y no una sola. En términos de Singer (1978:21), “La ocupación del suelo es apenas una contingencia que el status de la propiedad privada torna fuente de renta”. Por lo antes expuesto, podríamos decir que la propiedad no es la relación de un sujeto con un objeto, si no el derecho a participar de la apropiación social de una parte de la riqueza social (plusvalía). En tal sentido, la transformación del suelo en espacio para habitar involucra un proceso de materialización que **expresa y contiene** trabajo humano, es decir, valorización².

A modo de apertura al segundo apartado, señala Maldonado Copello (2003:209-211) que uno de los mayores obstáculos que enfrentó el largo proceso de delineación de la propiedad como institución, fue encontrar los mecanismos e instrumentos que le permitieran circular en el mercado como cualquier **bien mueble**, y ese fue el papel que le cupo al código civil napoleónico, eliminando responsabilidades o solidaridades. La libre disposición remite a un mundo móvil: el del mercado. Por tanto, esa propiedad consagrada en el código no es la propiedad-conservación, sino la propiedad-circulación, cuya riqueza proviene de la **transformación**³. Así, si el espacio no es un objeto, sino un lugar donde se ejercen derechos (Maldonado Copello, 2003:361), ¿cómo redistribuir esos derechos, y cómo interpretar la participación del conjunto de la sociedad en la apropiación de la plusvalía transformada en renta?

¹ Para una profundización y reconstrucción bibliográfica sobre la renta, ver Núñez (2018).

² En los barrios populares, entonces, todo el proceso de valorización está en manos de los sectores populares, sin participación alguna del propietario de la tierra.

³ Resaltamos “transformación” porque, como veremos en el segundo acápite, en el Capítulo II, Art. 1947 y 1957 del Código Civil y Comercial de la Nación, se explicita la adquisición del dominio a través de la “apropiación” y la “transformación”.

Diálogos con los niveles del discurso jurídico

“El discurso jurídico reconoce distintos niveles [...] El producto de los órganos autorizados; [...] el de las teorías, doctrinas y opiniones y manipulación del primero [...] y en el que se juega el imaginario de una formación social [...] en un juego de creencias, desplazamientos y ficciones”

(Cárcova, 1993:23)

En América latina, en general, y en Argentina en particular, existe una tensión entre el derecho civil y los derechos fundamentales y los colectivos denominados difusos, específicamente en lo que refiere a la propiedad (concepto ya expuesto), el derecho de propiedad (institución) y el derecho a la ciudad y un hábitat digno (derecho social fundamental). Distintos autores (Femenías, 1997; Macpherson, 1991)⁴ encuentran en Aristóteles un punto de partida para pensar este tema en la actualidad o bien las bases de una teoría del derecho a la propiedad, como un conjunto de relaciones sociales que involucran personas y objetos, y cuyo análisis (Femenías, 1997) refería al **obligado** ejercicio de la generosidad, y **regulación ética** de los bienes, examinando tres tipos posibles de propiedad: propiedad privada de uso común; propiedad común de uso privado; y propiedad común de uso común, no concibiendo la propiedad privada de uso privado por considerarla despojada del vínculo uso-obligación (Femenías, 1997:18). Tal como plantea Macpherson (1991), este significado amplio se fue estrechando, hasta traducir la mística de la omnipotencia del propietario en el tríptico *usus, fructus, abusus* (Maldonado Copello, 2003:351), consagrado en nuestros códigos civiles. No obstante, en países como Brasil y Colombia, desde mediados del siglo XX, se han venido discutiendo y plasmando, más a partir de la década de 1980, en su andamiaje jurídico-político-urbanístico la restitución de esos vínculos entre uso y obligación, cuestionando aquel ordenamiento legal exclusionista⁵. A diferencia de Argentina, que contamos con algunos instrumentos que caminan en esa dirección, como la Ley 14449, en estos dos países existe un ordenamiento jurídico-urbanístico-político que **enhebra** instrumentos de ordenamiento territorial y de intervención en el mercado de suelo, a través de la función social del urbanismo. Tanto en Colombia como en Brasil, las obligaciones y responsabilidades están incorporadas a la **reconfiguración** de la propiedad, y no son un límite externo. No es sólo cómo financiar el suelo sino cómo emprender y comprender el ordenamiento integral del territorio, concibiendo la función social de la propiedad como **inherente** a ella misma (Maldonado Copello, 2003^a), sustantivamente diferente a como se la ha instituido en distintos instrumentos de nuestro país.

En este marco, hace tiempo venimos sosteniendo y argumentando con trabajo empírico que emerge de los barrios populares, que no sólo es posible sino necesario interpretar artículos del Código civil en beneficio de los sectores sociales más desfavorecidos, bajo nuevos presupuestos éticos y políticos, pero que además dialogan con las prácticas sociales allí desenvueltas, permitiéndonos pensar políticas urbanas igualitarias, sin apelar a legislación ad-hoc fragmentada y homogénea (Núñez, 2011; 2012; Magalhães, 2016; Magalhães y Núñez, 2020). Como señala Fernandes, ello podría conciliar derechos y necesidades colectivas, promoviendo el reconocimiento de la seguridad en la tenencia, que no va a conseguirse solamente a través de la

⁴ Esta síntesis se basa en Núñez (2013).

⁵ En Brasil, a través de la Constitución Federal de 1988 y la Ley Federal 10257 o el estatuto de la Ciudad de 2001, y en Colombia principalmente a través de la Constitución de 1991 y la Ley 388/1997. Ver Fernandes y Maldonado Copello (2010).

ley, sino también a través de un proceso político que apoye el tan aclamado “derecho a la ciudad” como noción política y jurídica (Fernandes, 2010:82–83–85). Así como en Brasil los movimientos sociales se han valido de la categoría de ocupación, que en términos de la legislación civil constituye un modo de adquisición de la propiedad de bienes que no poseen dueño (Magalhães, 2016), en Argentina contamos con los Artículos 1908, 1909 y 1910 del CCyC que refieren a las relaciones de *posesión y tenencia*⁶. Asimismo, otra forma de adquirir el dominio es la *apropiación* (Art. 1947) y la **transformación** (Art. 1957): “Hay adquisición del dominio por transformación si alguien de buena fe con una cosa ajena [un terreno], mediante su sola actividad [trabajo] o la incorporación de otra cosa [materiales], hace una nueva [vivienda] con intención de adquirirla, sin que sea posible volverla al estado anterior. Si bien en ambos países, en lo que dicen de la posesión, disociada de la propiedad, admiten la posibilidad de adquirirla por un acto unilateral justificable, luego de cierto tiempo y acompañada de otros requisitos, tales como la *usucapión* (Art. 1900).

Asimismo, recordemos que es sólo a través de esta transformación que proviene la riqueza. Otros dos derechos reales importantes para tener en cuenta son el Art. 2154 y el 2158, sobre uso y *habitación*, que consisten en usar y gozar una cosa ajena, el primero, y morar un inmueble ajeno construido, el segundo, ambos constituidos a favor de la persona humana.

Esto nos conduce particularmente al proceso sostenido que ha tenido la internacionalización de los **derechos humanos fundamentales**, protegidos internacionalmente y legitimados en el ordenamiento jurídico nacional. Si bien no hay aplicación directa, la ley los convierte en un mandato jurídico, y su efectivización concierne no sólo al Estado sino a la sociedad en su conjunto. Específicamente, el Art. 11° del Pacto DESC es un mandato obligatorio. En este aspecto, seguimos a Ferrajoli (2002) y su teoría sobre la **igualdad jurídica** y el universalismo de los derechos fundamentales, por la cual son universales porque están atribuidos a todos y porque estos derechos sirven para proteger al más débil, frente a cualquiera. Incluimos, aquí, el derecho humano fundamental a una vivienda adecuada en condiciones de dignidad⁷, uno de cuyos indicadores es la seguridad en la tenencia. Ferrajoli incluye el derecho de **convertirse** en propietario, diferenciándolo del derecho patrimonial de propiedad. En otros términos, allí donde existe un derecho universalmente válido, existe un derecho fundamental a ser protegido y garantizado (Ferrajoli, 2002). En nuestra opinión, uno de esos derechos es la recuperación del suelo como bien de uso, que permita la apropiación de la riqueza materializada como habitar, sobre lo que volveremos más adelante.

¿Hacia el espacio diferencial?

“Las categorías jurídicas son importantes fuera de los círculos profesionales de los abogados, jueces y agentes inmobiliarios porque son parte de las historias personales; más aún, su función es dar significado a las experiencias de la gente”

(Azuela, 2010:81).

A lo largo de nuestra trayectoria de trabajo colaborativo junto al campo popular, venimos

⁶ Según el CCyC, los bienes materiales se denominan “cosas”. Hay posesión cuando una persona ejerce un poder de hecho sobre una cosa, comportándose como titular de un derecho real. Y hay tenencia cuando una persona ejerce un poder de hecho sobre una cosa y se comporta como representante del poseedor.

⁷ Recordemos que Naciones Unidas declaró el derecho al agua como un derecho humano fundamental en el año 2002.

bregando porque esa relación que la gente trama con la tierra que habita, sea reconocida formalmente, pues está cargada de significado y juridicidad. Creemos que en este trabajo, hemos dado cuenta suficiente que distintas prácticas que dialogan y conviven con la propiedad privada, encuentran su lugar incluso en el derecho civil. Hay una apropiación legítima, sin necesidad de ser propietario. Son otros derechos no patrimoniales que incluyen las distintas formas socioterritoriales de apropiación del habitar como bien de uso (Núñez, 2011). En la ciudad de Mar del Plata hay alrededor de 15000 familias inscriptas en el Registro de Emergencia Habitacional, aproximadamente 10000 en el ReNaBaP, y un persistente 17%/20% de hogares con inseguridad en la tenencia. Uno de los barrios donde confluyen estas tres estadísticas, es el B° Autódromo; un loteo del año 1987 sobre tierra rural, inundable, vendido en **condominio**⁸, en plena vigencia del Decreto-Ley 8912⁹. Por un lado, esta normativa prohíbe la venta de tierra rural para fines urbanos pero, por otro, las 96 actas de infracción contra el loteador fueron declaradas nulas, justamente porque el juez dictaminó que vender una superficie indivisa no contravenía la ley. Hubo, en nuestra opinión, una manipulación creativa de la normativa pero los distintos gobiernos de la ciudad lo nominaban como *ilegal*, identidad que, junto a su localización, impedía no sólo la llegada de los servicios básicos, sino su regularización dominial. Hoy, se han emprendido acciones de *urbanización temprana* desde el ReNaBaP, pero surgieron diversos problemas en torno a la mensura que cubren de incertidumbre la regularización dominial. Frente a esta situación, hemos propuesto dos alternativas: 1) legislar mediante ordenanza el instrumento de origen brasileño *usucapión especial colectiva*, que atiende a la función social y a la seguridad en la tenencia, promoviendo una reorganización urbanística colectiva basada en la urbanización + la regularización. Es un instrumento que no requiere delimitación, es para áreas superiores a 250 m², urbanísticamente el barrio tiene sentido como un todo, no hay “terrenos”, y a cada familia le corresponde una superficie ideal. Es un **condominio indisoluble**, y el municipio no necesita invertir en la compra de suelo. Y 2) apelar al derecho real del condominio, existente en el CCyC en el Art° 1983 y ss. (tal como fue vendido hace 35 años), o bien al de “conjunto inmobiliario”¹⁰, también incorporado al CCyC (Art. 2073 a 2077), como un derecho real de propiedad horizontal especial. Es decir, en los barrios populares circulan, históricamente, reglas del derecho propias del derecho civil argentino, pero que se transformarían en instrumentos contrahegemónicos en manos del campo popular (Núñez, 2012; Magalhães y Núñez, 2020). Así, la contradicción del espacio se va ahondando entre lo posible y lo real, dando lugar a la producción del espacio diferencial en el que está implicado y aplicado el derecho a la ciudad.(Lefebvre, 1972) El espacio diferencial es aquel en el que emergen diferencias al orden dominante, otras relaciones sociales, diferentes a la propiedad privada, y que exaltan el valor de uso, y no de cambio¹¹. Ello nos exige profundizar, entonces, en la transformación que propugnamos de pensar el derecho a la apropiación de tiempos y espacios diferenciales para propiciar otras experiencias de vida en los territorios populares (Núñez, 2014). El espacio diferencial conserva ciertas particularidades del espacio homogéneo, pero sobreviven con otro significado. Pensar el derecho a la apropiación

⁸ Los habitantes no lo sabían y *creían* ser propietarios. De hecho, sólo el 14.7% de las familias se declaraba “ocupante”, y de ellos, el 10% “ocupante de derecho”. Núñez (2012).

⁹ Ver un estudio exhaustivo de este tema en Núñez (2012).

¹⁰ Para una “Interpretación jurídica de los conjuntos inmobiliarios”, ver Bressan, P. y Linares de Urrutigoity, M. (2017). En *Revista del Notariado*. N° 926. Buenos Aires Colegio de Escribanos.

¹¹ En la teoría del espacio diferencial de Lefebvre, la reconquista de la cotidianeidad pasa por un collage de temporalidades que resisten a las coacciones, en tanto respeta la pluralidad y la apropiación de la ciudad, como bien de uso colectivo, como obra, como creación (Lefebvre, 1972).

de espacios diferenciales como **proyecto posible** y políticas urbanas concomitantes, enraizadas en las prácticas sociales imperantes, que confrontan con el orden social vigente y con las categorías que las niegan, es el horizonte de nuestro avance en el conocimiento.

Aperturas para el debate

“La búsqueda de soluciones jurídicopolíticas novedosas de tenencia [...] debe integrar la promoción de la tenencia individual con el reconocimiento de los derechos sociales de vivienda”

(Fernandes, 2010^a:89)

Pensar la innovación desde el análisis de las prácticas sociales concretas, como plantea Zubero (2015:16), en el marco de este trabajo, es concebirla como una práctica que busca soluciones colectivas a problemas que en primera instancia podrían experimentarse como individuales; como un proceso de transformación de relaciones sociales de poder, a favor de las fracciones sociales expropiadas, previamente silenciadas (Subirats, 2015:60). Dichas prácticas varían en función de su horizonte o ambición transformadora, pudiendo ser de “reajuste” o de “cambio de paradigma” (Zubero, 2015:17). Así, distintos autores coinciden en que los cambios jurídicos que emanan de las luchas sociales constituyen transformaciones objetivas de las relaciones sociales, es decir, el derecho es un objeto de la lucha política, y no puede disociarse de la realidad (Fernandes, 2010; Azuela, 2010; Cárcova, 1993).

Un autor que ha estudiado en profundidad el *pluralismo jurídico* con el propósito de elaborar una teoría de las relaciones entre Estado y derecho en las sociedades capitalistas, investigando especialmente en las favelas, es Santos (1991). Este pluralismo jurídico no es el que ha sido teorizado por la antropología jurídica, o el que refiere a la coexistencia de dos o más órdenes jurídicos, sino que se concibe como la superposición e interpenetración de varios espacios jurídicos, que conduce al concepto de *interlegalidad*. En una creativa y magistral comparación del derecho con los mapas (en un abordaje centrado en escalas, proyecciones y simbolizaciones),

Santos (1991:18–37) defiende un universo ético y jurídico policéntrico, que abra camino a un nuevo sentido común jurídico, cuestionando la sacralización y profesionalización del derecho. Dentro de la cartografía analítica de las prácticas innovadoras, Zubero (2015:21 y ss) señala el “procomún colaborativo” de Rifkin, que reemplazaría el valor de cambio de los bienes, los “comunes urbanos” de Harvey, las “grietas” de Holloway¹², y las “utopías reales” de Wright, que romperían con la naturalización del orden social capitalista, prácticas que podrían considerarse contrahegemónicas, y como un potencial activo de reconstitución del derecho a la ciudad real. Pensamos que, si nos basamos en las dimensiones que proponen Zubero (2015:30) y Subirats (2015) para identificar prácticas de innovación social, el tránsito seguido en este trabajo podría constituirse en tal con el horizonte, en principio, de la seguridad en la tenencia¹³

El desafío es si sabremos encontrar los indicios de una praxis instituyente de lo común (Laval y Dardot, 2015), que nos permita avanzar colectivamente en la co-producción de políticas urbanas, en un proyecto donde se fortalezca la organización barrial, y exaltando el sentido de la apropiación del espacio-tiempo, que no es más (ni menos) que el derecho a la ciudad y a la vida

¹² Una *grieta* es, para Holloway, la creación común de un espacio o momento en el que afirmamos un modo diferente de hacer, que resulta de la transformación apenas visible de actividades cotidianas (Zubero, 2015:29)

¹³ Surge como respuesta a una necesidad objetiva; propone una nueva definición social; aspira a cambios objetivables, busca soluciones colectivas a problemáticas que podrían experimentarse como individuales, entre otras.

plena (Carlos, 2017, Núñez, 2014).

Lo *común*, como principio político concebido por Laval y Dardot (2015), conjuga la democracia radical y el derecho de uso (más allá de la propiedad). Es mediante la creación de instituciones con reglas coproducidas por parte de las comunidades como puede articularse una propuesta política en la que lo común sea el centro; lo común es una relación y una praxis instituyente, como actividad colectiva creadora de sus propias reglas, que escapa a la burocracia y al mercado, y **donde se inventan reglas de derecho**: “El uso instituyente de los comunes (...) es la negación en acto del derecho de propiedad, en todas sus formas” (Laval y Dardot, 2015:546).

¿Cuáles serían las posibilidades de profundizar sobre la praxis instituyente, especialmente para las luchas contra la propiedad privada y en defensa del uso de la tierra? ¿Cómo debe una política de lo común concebir el derecho de uso? El derecho de uso no tiene ninguna efectividad si es separado de derecho de coproducir las reglas del uso común. “Para ser verdaderamente común, la costumbre debe implicar la deliberación y determinación colectivas, por los propios interesados, y no por sus representantes” (Laval y Dardot, 2015:529 y ss.)

Referencias bibliográficas

Azueta de la Cueva, A. (2010). “El panorama de ideas sobre el derecho de propiedad”. En Smolka, M. y Mullahy, L. (ed.). *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Botassi, C. (2017). “Limitaciones administrativas a la propiedad en el Código Civil y Comercial”. En Scheibler, G. (coord.): *Cuestiones de derecho urbano*. Buenos Aires: Asociación de derecho Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires. Pp. 33–72

Caligaris, G. (2014). “Dos debates en torno a la renta de la tierra y sus implicancias para el análisis de la acumulación de capital en Argentina”. En Razón y Revolución. N° 27. Buenos Aires. Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales. 1er. Semestre. pp 59–79

Cárcova, Carlos (1993). *Teorías jurídicas alternativas. Escritos sobre Derecho y Política*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina

Costa, Margarita y Mizrahi, Esteban (comp.) 1997: *Teorías filosóficas de la propiedad*. Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires

Carlos, A. F. (2017). “A privação do urbano e o ‘direito à cidade’ em Henri Lefebvre”. En Carlos, A.; Alvez, G. y de Padua, R. (orgs): *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo: Contexto

Femenías, M. Luisa (1997). “El derecho a la propiedad privada en Aristóteles y su significado ético”. En Costa, Margarita y Mizrahi, Esteban (comp.): *Teorías filosóficas de la propiedad*. Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. pp. 7–20

Fernandes, E. (2010): “Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización”. En Smolka, M. y Mullahy, L. (ed.): *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Pp. 82–85

Fernandes, E. (2010^a). “La ley y la producción de ilegalidad urbana”. En Smolka, M. y Mullahy, L. (ed.): *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Pp. 86–93

Ferrajoli, L. (2002): *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta (3ª ed)

Harvey, D. (1980). *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec

Laval, Ch. y Dardot, P. (2015). *Común. Ensayo sobre la revolución del siglo XXI*. Barcelona: Gedisa

Lefebvre, H. (1976). *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*. Barcelona: Editorial Península

Lefebvre, H. (1972). *La revolución urbana*. Madrid: Ed. Alianza

Macpherson, C. (1991). *Ascenso y caída de la justicia económica y otros ensayos. El papel del estado, las clases y la propiedad en la democracia del siglo XX*. Buenos Aires: Manantial

Magalhães, A. (2016). "Investigación empírica en derecho urbanístico. Reflexiones epistemológicas sobre un trabajo de campo en favelas". En Núñez, A. (comp): *Epistemologías del (des)orden territorial*. Mar del Plata: EUEM. PP.29-60

Magalhães, A. y Núñez, A. (11-2020). "Instrumentos epistemológicos contrahegemónicos en las relaciones entre asentamientos de baja renta y campo jurídico. Una reflexión comparativa entre Brasil y Argentina". VI Congreso Asociación Latinoamericana de Antropología. *Desafíos emergentes. antropologías desde América latina y el Caribe*. Uruguay (en prensa)

Maldonado Copello, M. M. (2003). Los principios éticos y jurídicos en materia de ordenamiento territorial y gestión del suelo en Colombia". En Maldonado Copello, María. M (ed). *Reforma urbana y desarrollo territorial. Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9° de 1989 y 388 de 1997*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá/Lincoln Institute/Universidad de Los Andes/Fedevivienda

Maldonado Copello, M. M. (2003ª). "Propiedad y territorio en la Constitución de 1991". En Arocha, J. (comp.): *Utopía para los excluidos. El Multiculturalismo en Africa y América latina*. Colombia: Facultad de Ciencias Humanas UN, Colección CES. Parte III: "Territorio y conflictos".

Marx, Karl (1956). *El capital. Contribución a la crítica de la economía política*. Tomo III. Buenos Aires: Ed. Cartago

Núñez, A. (2011). "Formas socioterritoriales de apropiación del habitar y derecho al espacio diferencial". *Territorios* (24) Balance de políticas públicas de desarrollo territorial. pp. 165-192. Bogotá: Universidad del Rosario.

Núñez, A. (2012). *Misericordias de la propiedad. Apropiación del espacio, familia y clase social*. Mar del Plata: EUEM

Núñez, A. (2013). "Las perspectivas histórica y socio-antropológica en torno a la propiedad y el derecho de propiedad". *Theomai*. Perspectivas diversas sobre la problemática territorial y urbana. (27-28). pp. 31-41 Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Núñez, A. (2014). "Del derecho a la ciudad, al derecho al espacio diferencial". En *Revista de Direito da Cidade*. Vol. 6. N° 1. Faculdade de Direito. UFRJ pp. 90-110

Núñez, A. (2018). "Hay gente que sigue comprando así nomás ¿me entiende? Renta y configuración de territorialidades". En Aczebrud, E.; Barrios García, G. y Pérez Roig, D. (Ed.): *Naturaleza, Territorio y Conflicto en la trama capitalista contemporánea*. (pp. 228-263). Buenos Aires: Extramuros/Theomai/GEACH

Santos, Boaventura de Sousa (1991). "Una cartografía simbólica de las representaciones sociales. Prolegómenos a una concepción posmoderna del derecho". En *Nueva Sociedad*. N° 116. Caracas. Pp. 18-38

Singer, P. (1979). "O uso do solo urbano na economia capitalista". Em Maricato, E. (org.): *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-omega. Serie 1°. Vol. 1, pp. 21-36

Subirats, J. (2015). "Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad". En Subirats, J. y Bernardos, A. (Eds). *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Barcelona: Icaria. Pp. 95-112

Topalov, Ch. (1988). "La formación de los precios del suelo en la ciudad capitalista: introducción al problema de la renta". En Bassols, M.; Donoso, R. et. al (comp.): *Antología de sociología urbana*. México: UNAM pp. 617-667

Zubero, I. (2015). "Innovación social: una propuesta para pensar las prácticas sociales en clave de transformación". En Subirats, J. y Bernardos, A. (Eds). *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Barcelona: Icaria. Pp. 13-41

Bibliografía de fuentes

Código Civil y Comercial de la Nación Argentina. Ley 26994. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>

Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat



Experiencias Locales MESA 3A

Programa Federal Construcción de Vivienda – Techo digno como elemento clave para garantizar el acceso al suelo y la vivienda

BARENBOIM, Cintia Ariana

Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales, dependiente de CONICET/UNR.
Facultad de Arquitectura de la Universidad Abierta Interamericana.

arq.barenboim@gmail.com

Distrito Noroeste de la ciudad de Rosario

PALABRAS CLAVES:

Política habitacional, acceso al suelo, derecho a la vivienda, sectores medios-bajos

Descripción de la experiencia

Fundamentación

La provisión de una “vivienda digna” para la población, consagrada como un derecho en la Constitución Argentina, tiene una influencia directa en la calidad de vida. Esta comprende su habitabilidad, calidad constructiva, asequibilidad –tanto en el precio de la vivienda como en el monto del alquiler– infraestructura básica, emplazamiento en áreas seguras y tenencia jurídica, entre las principales características (Barreto, 2010). Previo a esto, debe contar con el soporte y elemento básico de todo desarrollo: el suelo urbano (Vinuesa Angulo y Vidal Domínguez, 1991).

El financiamiento se inserta dentro de un complejo espectro de grandes dimensiones que plantean un único problema: la valorización de la propiedad por encima de la capacidad de pago de un sector importante de la población, a partir de los intereses de los agentes privados intervinientes en el mercado inmobiliario (Domínguez y otros, 2017). El capital hasta cierto punto manipula y controla la oferta y la demanda de inmuebles en la ciudad (Harvey, 2012).

El Estado no es ajeno a lo antedicho, siendo el actor principal con una participación fundamental para asegurar el desarrollo de políticas públicas que permitan la reducción del déficit habitacional, incorporando al mismo tiempo criterios de la planificación urbana (Barenboim, 2020).

En el marco de la recuperación económica impulsada por el nuevo gobierno nacional en el año 2003, el cual entiende a la política habitacional como un dinamizador de la economía, crea en el año 2004 una Política Federal de Viviendas con cuatro programas: Solidaridad Habitacional, Mejor Vivir,

Emergencia Habitacional y Construcción de Viviendas (I). El propósito era reducir el déficit habitacional, atendiendo la necesidad del acceso a la vivienda propia de los sectores más desprotegidos, fortaleciendo al mismo tiempo el proceso de reactivación económica del sector habitacional y de la construcción. Posteriormente en el año 2007 como una continuidad del anterior se lanza el Programa Federal II.

En términos operativos, la implementación y ejecución de los programas quedaba en manos de los gobiernos locales (diseño de proyecto, gestión del financiamiento, confección de pliegos,

licitación pública, inspección de obras, administración de recursos y selección de los beneficiarios), mientras que el gobierno nacional se encargaba de seleccionar, financiar y auditar los proyectos, y los Institutos Provinciales de Vivienda supervisaban el avance de las obras, orientaban y fiscalizaban el proceso de adjudicación, escrituraban las viviendas y recuperaban la inversión.

Por último, en el año 2009 se lanza la tercera versión del Programa Federal de Construcción de Viviendas – Techo Digno, en reemplazo de los programas I y II. El fin era asegurar la continuidad de las obras de infraestructura existentes y ejecutar otras complementarias imprescindibles para la habilitación de las viviendas, ampliando en algunos casos la demanda hacia los sectores sociales medios, que hasta el momento no habían tenido respuesta del Estado.

Objetivos

Los objetivos del PFCV-TD según la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (2009), se refieren a tres cuestiones:

- consolidar la evolución decreciente del déficit habitacional,
- fortalecer el proceso de reactivación económica del sector habitacional,
- mejorar la calidad de vida de los hogares.

Según Olejarczyk (2013), difieren de los objetivos originales (PFCV I y II) en cuanto a la generación de empleo, quizás asumiendo que el país ya había atravesado la situación de crisis inicial y se enfoca más en una evolución decreciente del déficit habitacional. Asimismo, continúa mencionando la reactivación económica del sector y la intención de incidir en el mercado de la construcción, pero esta vez generando condiciones de producción favorables para el mismo.

Particularmente, el objetivo de la experiencia radica precisamente en el análisis de la implementación de la política de acceso al suelo y la vivienda PFCV – Techo Digno en la ciudad de Rosario. Esta resulta novedosa, en relación a otras del país, dado que tuvo características propias como ser que se articuló con otros programas de orden provincial (MT,MC), la coordinación entre distintos organismos (nacional, provincial y municipal), el cambio de destinatarios de sectores bajos a sectores medios (maestros, policías, demanda general), la localización y concentración de los cuatro proyectos en el borde noroeste.

Estrategias de intervención

El PFCV-TD posee dos líneas de acción:

- *Construcción de viviendas nuevas*: prevé atender la gran demanda de viviendas nuevas, a través de la construcción de proyectos sustentables, contribuyendo además al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat.
- *Mejoramiento del hábitat urbano, obras de infraestructura y complementarias*: prevé atender la demanda de las obras de infraestructura y complementarias para las viviendas del programa, contribuyendo al desarrollo, saneamiento y mejoramiento de las condiciones del hábitat. Asimismo, financia en forma parcial o total las obras necesarias para la habilitación de viviendas.

El procedimiento para aprobar y realizar un proyecto tiene dos etapas:

Etapla 1: De Gestión del proyecto

Los Entes Ejecutores presentan a la SDVyU, nota de adhesión al programa, solicitud de aptitud técnica (terreno, equipamiento y accesibilidad, infraestructuras, proyecto urbano, vivienda y

presupuesto) y memoria descriptiva.

El proyecto se selecciona privilegiando la localización, transporte, calidad de vivienda y presupuesto, debiendo destinar un 5 % para personas con capacidades diferentes. Aprobado técnicamente, la SDVyU emite la "no objeción técnica" quedando habilitado para iniciar la licitación. En caso de que la obra la hiciera el EJ se firma el acuerdo, convenio, entre las partes (nación provincia y/o municipio).

El EJ emite la solicitud de no objeción financiera con una memoria descriptiva de costos, tiempos, ofertas empresas, etc. Cumplida esta etapa la obra se considera financiable y se procede a la firma del convenio.

Etapas 2: De Ejecución del proyecto

La Subsecretaría ejecuta los envíos de los fondos a EJ, pudiéndose incorporar obras no previstas. Los EJ ejecutan los proyectos cuando no hay licitación.

La Unidad de Gestión (UG) supervisa y audita desde el inicio, los avances y la finalización.

Una vez finalizada la obra, la provincia y/o municipios procederá a la entrega, en el caso de la vivienda nueva y de la escritura.

La SDVyU podrá suspender la ejecución de cada línea de acción cuando no se cumpla lo establecido en los acuerdos.

Actores intervinientes y alianzas

Las instituciones intervinientes en la implementación son las siguientes:

- *Unidad de gestión (UG)*: Programa en sí, dependiente de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales. Fija los criterios de elegibilidad de los proyectos, los supervisa y audita desde el inicio, los avances y la finalización. También realiza la evaluación de la documentación presentada por los Entes Ejecutores.
- *Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDVyU)*: dependiente de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, emite la objeción financiera de los proyectos, audita, monitorea y financia los programas, gestionando además los desembolsos.
- *Secretaría de Obras Públicas (SOP)*: dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, ratifica los acuerdos firmados por la SDUyV
- *Entes Ejecutores (EJ)*: Organismos provinciales y/o municipales de vivienda. Elaboran los proyectos, licitan las obras cuando no las realizan, suscriben los contratos, ejecutan los proyectos, informan los estados de avance a la Unidad de Gestión y adjudican las viviendas. Asimismo, proveen en gran parte de los casos las tierras para los desarrollos habitacionales (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2009).

Los tres primeros actores (UG, SDUyV y SOP) intervienen en todos los programas del país mientras que los Entes Ejecutores dependen del territorio específico (provincial y/o municipal), teniendo características particulares.

En el caso de estudio de Rosario, se crea en el año 2011, la Secretaría de Estado del Hábitat (SEH) de la provincia de Santa Fe, la cual aborda políticas de difusión y creación de suelo urbano local a través de distintas soluciones que integran al ciudadano en el proceso de construcción, promoviendo el esfuerzo compartido de los actores sociales (públicos y privados). El nuevo organismo absorbe y trabaja en forma coordinada con la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU), histórica institución orientada a programas de vivienda para grupos

familiares no propietarios, mayoritariamente de clase media – baja, financiados por los fondos del FONAVI y otros programas de la Nación (Barenboim y Brizuela, 2018).

Ambos organismos provinciales intervienen formalmente como Entes Ejecutores en la implementación del PFCV-TD en la ciudad. La DPVyU gestiona la adjudicación de las viviendas a través de sorteos públicos de los ciudadanos inscriptos en el Registro Digital de Acceso a la Vivienda.

Asimismo, se dio lugar a alianzas con otros actores. Por ejemplo, dentro de la misma SEH se combinaron dos programas Mi Tierra, Mi Casa que brinda los terrenos urbanizados y PFCV-TD que realiza las viviendas o con el gremio docente AMSAFE que brinda el terreno y el PFCV-TD realiza la infraestructura y viviendas.

Resultados

El PFCV-TD se implementa en la ciudad de Rosario a partir del año 2011 ejecutando cuatro conjuntos habitacionales, sumando un total de 1.248 viviendas, concentrados en el Distrito Norte.

Barrio Docente (2011)

Conformado por 104 viviendas para el gremio AMSAFE, de las cuales 8 fueron para personas con discapacidad. Ubicado entre las calles Baigorria, Paunero, Fontana y Suárez, contando con una extensión de 4 hectáreas. La zona tiene una buena accesibilidad, próxima a la Av. Circunvalación y a la Ruta Nacional 34, con calles numeradas, limita con un gran asentamiento irregular y un área no urbanizada.

Las obras de infraestructuras que se realizaron son las básicas, sin embargo, padecen de bajones de tensión eléctrica, los colectivos no ingresan y problemas de seguridad.

La edificación es con el sistema de construcción tradicional, entre 50 y 63 m² cubiertos, prototipos dúplex y planta baja, distribuidas en dos dormitorios, baño, cocina – comedor y patio.

Plan 244 Empalme (2017)

Localizado entre las calles en Martínez de Estrada, Colombia, Schweitzer, Schork, Camoati y Ave Lallemand, y comprende unas 6 hectáreas, próximas a la Av. Circunvalación y Shopping Paso del Bosque. Limita con los barrios jardín de Fisherton del Este y Municipal Schweitzer, un área no urbanizada y un asentamiento irregular.

La población que reside allí se divide en: 20 % Excombatientes de Malvinas y Bomberos voluntarios, 20 % policías y el resto para demanda general.

La urbanización de 244 unidades cuenta con todas las obras de infraestructura básica. Las viviendas son de tipo dúplex, con una superficie cubierta de 67 m² distribuidas en dos dormitorios, baño, cocina – comedor y patio. En este caso, el destino social de dos viviendas fue vulnerado, una casa puesta a la venta y otra deshabitada; fueron recuperadas y entregadas a las familias suplentes.

Parque Habitacional Ibarlucea (2017) y Parque Habitacional Ibarlucea Este (2017-2021)

Ambos desarrollos son parte de un master plan mayor "Plan Habitacional Rosario Norte" ubicándose entre ellos la denominada "Zona Cero", barrio de vivienda social que cuenta con espacios verdes, centro de salud, jardín de infantes, escuela primaria y secundaria. Favorece además la cercanía a elementos preexistentes como ser: un club de rugby, barrios de clase media –baja y áreas de huertas urbanas, contiguo la Av. de Circunvalación, Autopista Rosario – Santa Fe y Ruta Nacional 34.

Los conjuntos de PFCV-TD fueron construidos sobre un sector menor dentro de las urbanizaciones del Programa Mi Tierra, Mi Casa, que incluyen viviendas construidas corresponden el Programa Pro.Cre.Ar. y de forma independiente ejecutadas por los beneficiarios. Las viviendas fueron destinadas a personas con discapacidad en un 10 %, policías en un 20 % y el resto a la demanda general.

El Parque Habitacional Ibarlucea se ubica entre las calles Cullen y Ugarte y Tres Sargentos, contando con una extensión de 6 hectáreas, con 260 unidades habitacionales. Las obras de infraestructuras que se realizaron son las básicas, no posee gas natural sino en garrafa. Cada unidad posee 64 m², bajo los prototipos dúplex y planta baja, distribuidas en dos dormitorios, baño, cocina – comedor y patio.

El Parque Ibarlucea Este se localiza entre las calles Cullen y Ugarte, Autopista Rosario-Santa Fe, calle 1379 y Grandoli, ocupando cuatro cuerdas de una gran extensión de 23 hectáreas. En el año 2017 se construyeron 379 viviendas y se incorporaron 130 en el año 2019 y 140 entre los años 2020 y 2021. Las obras de infraestructuras son las básicas, faltando en algunas casas la red cloacal que terminó la gestión actual. Las viviendas son de 64 m², distribuidas en dos dormitorios, baño, cocina – comedor y patio. Las tipologías son de tres tipos: planta baja, dúplex y triplex de carácter evolutivo.

En suma, todos los conjuntos habitacionales descritos están ubicados en el área periférica de la ciudad quedando un poco relegados del sistema de transporte y desconectados de las centralidades urbanas donde se concentran los equipamientos (comerciales, de salud, educativos, etc.).

También, en los últimos años las deficiencias en la seguridad pública comenzaron a ser notoria, sumado a los inconvenientes con otros servicios, hicieron de estos barrios posean una menor calidad de vida, cercenando de esta forma el derecho a la ciudad.

Aciertos y dificultades

Entre los *aciertos* se pueden mencionar:

- El loteo, la subdivisión, la construcción de vivienda y su posterior venta por parte del Estado lo que evita la especulación inmobiliaria frecuente cuando el estado financia de manera indirecta y los beneficiarios con un crédito deben comprar en el mercado.
- La combinación del Programa con otros como ser el caso de MT,MC que brinda los terrenos y PFCV-TD las viviendas.
- La flexibilidad de la política nacional orientada para los sectores de menores recursos, que tenía como propósito en un principio reactivar la economía y la generación de empleo, y que luego se extendió para responder al déficit habitacional de los sectores medios, en un momento donde no había respuestas del Estado.

Entre las *dificultades* se puede mencionar:

- Incrementos de los precios (materiales, mano de obra e insumos) en los últimos años, por la inflación y ahora la pandemia.
- Terrenos en la periferia carentes de servicios e infraestructuras.
- Falta de coordinación entre las distintas gestiones provinciales (2016 a 2019 y 2020 en adelante), dejando algunas obras de infraestructuras sin finalizar, por ejemplo cloacas en Ibarlucea.

- Dificultad para encontrar datos públicos, referidos a los proyectos, los cambios contractuales, condiciones de financiación de las viviendas, implementación, etc.

Aprendizajes y desafíos

En el año 2004 el Estado vuelve a tomar protagonismo en la política habitacional con el Programa Federal, incluyendo en el año 2009 con “Techo Digno” a los sectores medios que no tenían respuesta. El programa es un instrumento completo e integral, abarca tanto la construcción de vivienda como la generación de suelo urbanizado, no evidenciándose especulación inmobiliaria dado que el Estado ofrece las viviendas a precios inferiores del mercado. También resulta de gran relevancia la articulación con otros programas que ofrecen el suelo urbanizado como el caso de Mi Tierra, Mi Casa, ampliando así la posibilidad de acceso al suelo y a la vivienda.

Contrariamente no se concretaría completamente el derecho a la ciudad por su localización en el borde urbano carente de servicios (conectividad, seguridad, transporte) y equipamientos (escuelas, hospitales, comercios) completos, a pesar de disponer de la infraestructura básica (agua, electricidad, desagües, pavimento).

Esto nos hace reflexionar y nos plantea nuevos desafíos en cuanto a que la localización de la vivienda pública no debería plantearse siempre en las periferias sino en zonas más intermedias o vacantes dentro de la ciudad, en la articulación de la política habitacional con la política de ordenamiento local de modo que se integre el proyecto de vivienda con la ciudad existente, en la flexibilidad de las políticas para incorporar a otros sectores sociales que tienen capacidad de pago pero no respuestas del Estado, en la diversidad de instrumentos para el financiamiento de suelo y vivienda lo que amplía las posibilidades de acceso, en incorporar e incentivar al sector privado para la construcción de vivienda para sectores medios con financiamiento, en la necesidad de generar más tierra urbanizada siendo usualmente el suelo el cuello de botella para acceder a la vivienda (abordándose esto último en el reciente Plan Nacional de Suelo Urbano), entre otras cuestiones.

Plano 1. Ubicación de conjuntos habitacionales PFCV-TD en Rosario
Fuente: elaboración propia Barenboim, 2021.

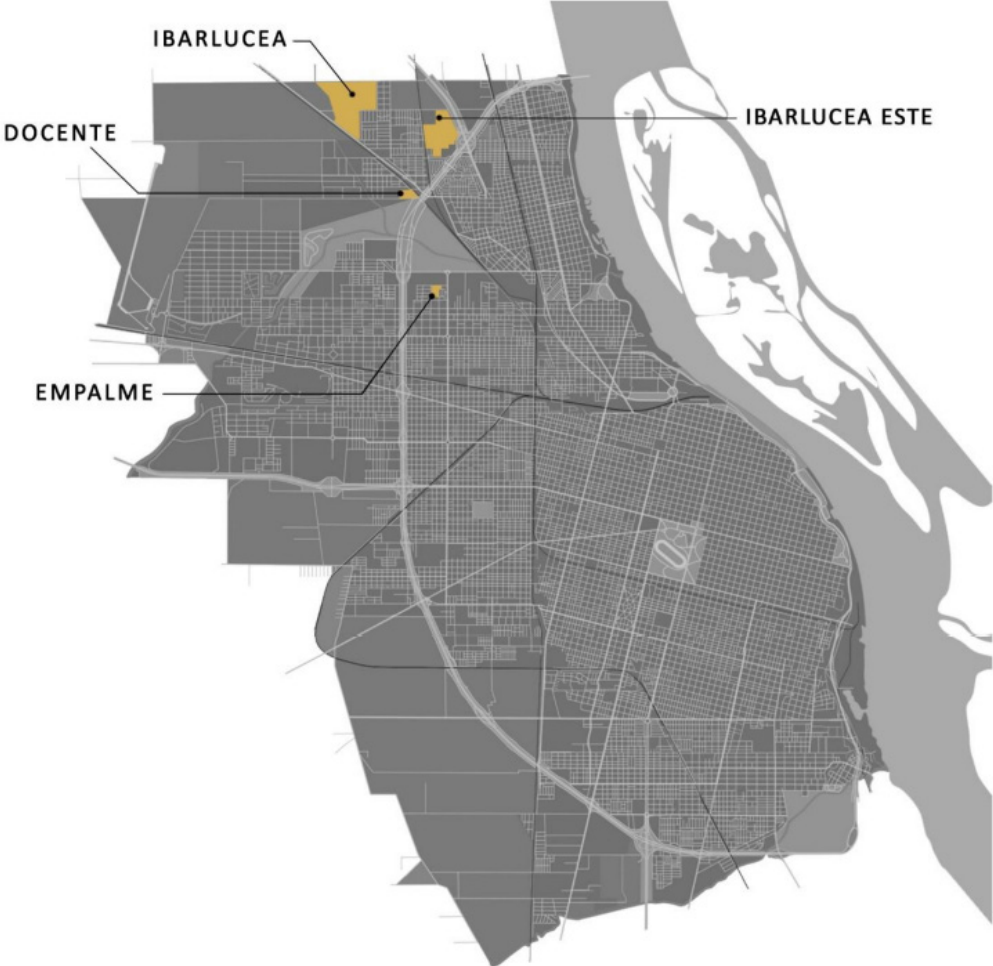


Imagen 1. Barrio Docente



Imagen 2. Barrio Empalme



Imagen 3. Ibarlucea



Imagen 4. Ibarlucea Este



Bibliografía

Barenboim, C. (2020). Principales instrumentos de financiamiento público. El acceso a la vivienda propia en los sectores medios y medio-bajos en Rosario. Estudios del Hábitat, 18 (2). La Plata: UNLP.

Barenboim, C. y Brizuela, F. (Septiembre, 2018). ¿Garantizar el derecho a la vivienda? Políticas habitacionales en Rosario?. Trabajo presentado en XI Jornadas de Economía Crítica. Sociedad de Economía Crítica, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

Barreto, M. (2010). El concepto de hábitat digno como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos. Revista INVI, 25 (69). Chile: INVI.

Domínguez, J. y otros. (2017). *Financiamiento del mercado de vivienda en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Harvey, D. (2012). *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. London: Verso.

Olejarczyk R. S. (2013). La producción de los sujetos de la política: la utilización del censo en los programas federales de construcción de viviendas. Trabajo presentado en VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas, Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires.

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2009). Reglamento Particular de Programa Federal de Construcción de Viviendas – Techo Digno. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal. Inversión Pública y Servicios.

Vinuesa Angulo, J. y Vidal Domínguez, M. J. (1991). *Los procesos de urbanización*. Madrid: Editorial Síntesis.



Experiencias Locales MESA 3B

La Genesis Territorial del Arraigo De la Regularización Dominial a la Gestión de Suelo Urbano Lincoln 2005-2015

ARRATIBEL, Juan José

Ex Dirección de Tierras – Municipalidad de Lincoln – Provincia de Buenos Aires

jjarratibel@gmail.com

PALABRAS CLAVES:

Informalidad – Regularización – Mercado – Suelo

Lincoln es una ciudad ubicada al noroeste del territorio provincial, es la cabecera del partido homónimo, situada sobre la RN 188, a 320 km de Buenos Aires, conocida culturalmente como la capital nacional del Carnaval Artesanal. Es un centro natural de actividades agro productivas, comerciales, con poco desarrollo industrial y que a la vez constituye un importante centro de toda la región.

Lincoln no ha tenido un crecimiento demográfico especialmente relevante, por lo tanto, la iniciativa comunal y las distintas propuestas de la actividad privada se dirigieron a mejorar las condiciones del hábitat de sus habitantes. Con una superficie de 5772 Km² y un Crecimiento Vegetativo del 3%, el partido contaba según los datos censales de 2010 con 17.392 viviendas de las cuales 14.063 se encontraban habitadas y 3.309 deshabitadas.

El partido de Lincoln está compuesto por varias localidades satélites, con alta diferencia en la cantidad de habitantes

- [Lincoln](#) (28.051)
- [Roberts](#) (5.049)
- [Pasteur](#) (2.000)
- [El Triunfo](#) (1.500)
- [Arenaza](#) (1.311)
- [Coronel Martínez de Hoz](#) (941)
- [Bayauca](#) (591)
- [Las Toscas](#) (470)
- [Carlos Salas](#) (261)
- [Bermúdez](#) (91)
- Triunvirato (180)

Parajes

- Balsa
- Fortín Vigilancia

PARTIDO DE LINCOLN CENSOS POBLACIONALES				
1970	1980	1991	2001	2010
35403	37312	40407	41127	43028

CIUDAD DE LINCOLN CENSOS POBLACIONALES				
1970	1980	1991	2001	2010
19993	24709	26639	26916	30184

Descripción de la experiencia

Esta presentación describe la experiencia de la Dirección de Tierras de la Municipalidad de Lincoln, perteneciente a un pequeño municipio del noroeste de la provincia de Buenos Aires que inmersa en el inicio de un masivo proceso de regularización dominial, comienza a capturar y a gestionar suelo para diferentes Programas y Planes de viviendas y equipamientos comunitarios que empiezan a arribar a la localidad.

Un partido con una larga e histórica tradición en generación de vivienda municipal y suelo urbano, que data desde finales de los años 50's. Que creció en base a la localización de viviendas municipales con planificados programas de arraigo, inserción escolar y fortalecimiento de lazos familiares.

Conocido mediáticamente como el "Plan de Erradicación de Ranchos", el municipio comienza un proceso de mejoramiento urbano, donde se desecha la idea de crear barrios en tierras periféricas al ejido urbano, tendiendo a densificar el casco urbano y a evitar la formación de zonas marginales y carentes de infraestructura previa.

La aprobación de las respectivas ordenanzas para su "Fondo Permanente para la Vivienda", la "Dirección de Vivienda Municipal" y la "Comisión Municipal de la Vivienda" que datan del año 1961, fueron los primeros antecedentes normativos en materia de gestión de vivienda y suelo urbano del partido.

Durante las tres décadas siguientes el gobierno local profundiza la autoconstrucción de viviendas asistidas y por ayuda mutua, la experiencia "Hacer Ciudad, Barrio y Vivienda" lleva a un punto culmine de construcción por planes municipales y es presentado por Argentina como ejemplo en el Programa de Hábitat de Estambul +5. Todo esto que sumado a diversas de Cooperativas de Viviendas privadas a principios de los noventa y utilizando el "sistema círculo cerrado" comienzan un abordaje progresivo de ampliación y densificación de la periferia inmediata.

La escrituración de estos planes sumados a la adjudicación de innumerables terrenos se encuentra estancada hace décadas, esto origina un "mercado informal inmobiliario" que opera en paralelo con un tercio de los inmuebles de la localidad cabecera, produciendo accesibilidad a bajos precios, pero en condiciones de mucha precariedad y debilidad territorial.

Con el arribo del Programa Federal de Viviendas el gran inconveniente fue la escasez de suelo urbanizado, las viviendas debieron ser ubicadas en tierras de Cooperativas que las cedieron a tal fin y en grandes extensiones de tierras que el Municipio adquirió en el mercado inmobiliario, localizadas por supuesto en el contorno de la ciudad, pero factibles de ser servidas por obras de infraestructura de servicios.

A ese momento el déficit habitacional afectaba aproximadamente a 3000 familias linqueñas muchas de ellas con incapacidad de acceso a entidades bancarias para la compra o construcción de vivienda. Estas familias pertenecen a clases medias y medias bajas, que se encontraban viviendo con familiares o alquilando.

Como respuesta a este problema se comienzan a generar las primeras ocupaciones ilegales aun sin un alto grado de visibilidad, y se producen los primeros asentamientos informales en la periferia de la ciudad.

La Dirección de Tierras es creada al detectar que una gran parte de vecinos de la ciudad y de los pueblos recurrían asiduamente a solicitar diferentes tipos de trámites y reclamos sobre su vivienda municipal.

Su objetivo primario es la de regularizar dominialmente los inmuebles municipales del partido y más específicamente los planes de viviendas postergados hace décadas, entregando las respectivas escrituras a sus ocupantes. Muy pronto las metas se van estableciendo específicamente por Plan abordado, comenzando varios procesos de saneamiento que abarcaran al bien inmueble y al destinatario del mismo.

Inmediatamente surge el segundo gran objetivo de la oficina que es “capturar suelo urbano o urbanizable” a través de las herramientas de la regularización dominial para su inmediata incorporación al Banco de Tierras, motivo de la descripción de esta experiencia y que se dispara con el arribo de las 300 viviendas del “PLAN FEDERAL I” a principios del año 2005.

Su meta más importante a cumplir a corto plazo, se establece con el anuncio de la llegada de 1000 viviendas del “PLAN FEDERAL II”. La Dirección logra gestionar unos 1200 lotes, la mitad de ellos producto de la incorporación al Banco de Tierras de una chacra fiscal de 20Has lindera al casco urbano y ubicada en la zona de ampliación de reserva urbana conforme a nuestro Plan Regulador.

La segunda meta a alcanzar fue la de proponerse la incorporación de un ultimo de remanente de “tierras fiscales” cedidas por el Ministerio de Economía y que el Municipio jamás las había ubicado e inscripto a su favor. Esto permitiría fondear al Banco de Tierras reestableciendo los comodatos o bien producir la venta de aquellas más alejadas.

La tercer y ultima meta, la más difícil de ellas es disminuir los costos del suelo servido en la ciudad.

Las estrategias de intervención y sus acciones fueron realizadas a partir de las herramientas de la regularización dominial, y a los efectos de describir la experiencia describiremos tres de ellas:

La primera de ellas fue la estrategia que con arraigo histórico y perdurable en el tiempo se sostenía en la rica “política habitacional” del partido. La escrituración social de aquellos barrios que tradicionalmente llevaban los nombres de los planes y/o programas que lo generaron como, por ejemplo: Plan C, Plan 100, FONAVI, (PVP) Plan de Viviendas Progresivas, COAUVI (Construcción Auxiliada de Viviendas), Plan Autoconstrucción (Asistida y por Ayuda Mutua), etc., produjo un impacto positivo en generaciones de linqueños que a través de décadas sus familias habían recibido ayuda habitacional. Y que incentivaron a la compra de inmuebles por parte del

Gobierno Local con apoyo unánime del Concejo Deliberante y de otras instituciones linqueñas.

Las etapas del proceso donde participó la Dirección estuvieron circunscriptas al ingreso al Banco de Tierras del inmueble, a la nivelación y subdivisión de los inmuebles, al replanteo de toda la infraestructura de servicios que se proveía, la inscripción en el registro de demanda habitacional del partido y la preselección de aspirantes, el sorteo de las adjudicaciones, la tasación y forma de pago, el armado de los decretos adjudicatorios, la firma de los boletos compraventa y la escrituración social de los mismos.

La segunda fue la estrategia histórica-fundacional conocida por los vecinos como “La tierra de los guerreros del Paraguay” que también tiene un contexto histórico muy particular y que nos permitió ahondar en base a diversas pistas surgidas muchas de ellas de leyes de principios de siglo XX, relatos de historiadores, documentación y escrituras públicas obrantes en la municipalidad, del último remanente de chacras fiscales traspasadas a la Municipalidad de Lincoln en el año 1980.

El 19 de julio de 1865 fue sancionada la ley por la que se aprobó un proyecto de división de la campaña al exterior del Salado y que quedó dividida en 27 partidos, uno de los cuales fue el de Lincoln. Poco después, el 21 de octubre de 1865, se autorizó al Poder Ejecutivo para distribuir, gratuitamente, a los Guardias Nacionales movilizados en la ciudad de Buenos Aires, que hacían la campaña del Paraguay (Guerra de la Triple Alianza), 15.000 hectáreas de tierra que formarían el pueblo de Lincoln. Muchos de esos soldados jamás vinieron a Lincoln, vendieron informalmente y otros muy pocos tomaron posesión; el ofrecimiento consistía de un lote en la ciudad más una chacra de 26Has en el ejido. Dichas tierras cuya titularidad era del Fisco de la Provincia de Bs As fueron posteriormente recuperadas y vendidas a pobladores de la zona, pero un gran remanente quedó en poder de la Provincia y muchas fueron entregadas en comodato.

La tercera estrategia que mencionaremos fue la más ambiciosa, metodológicamente estaba supeditada al éxito de las dos anteriores y estuvo dirigida a intervenir en el mercado de suelos de la localidad, a partir de la toma del control del mercado de suelo informal y la captación de suelo masivo por parte del banco de tierras.

Algunas de las instituciones públicas con las que desarrolla coordinadamente el proceso de regularización dominial son la Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (Esc. Luciano Scatolini), con suma relevancia en el proceso de escrituración social de los diversos planes de viviendas y definitiva al momento de realizar la primera inscripción de las más de 400has rurales y de todos los inmuebles urbanos que por posesión administrativa (Ley 24320), primera inscripción (Leyes históricas de donación, Ley Orgánica Municipal, Dto. Ley 9533/80, etc.) o donación de titulares privados (Cooperativas, Sindicatos, etc) que fueron captados, saneados por el Banco de Tierras Municipal.

La Unidad de Gerenciamiento de Inmuebles Fiscales (UGIF) (Dr. Franco Carvallo) nos proporciona las herramientas de regularización y la primera capacitación que recibe el personal de la dirección. Con la Gerencia General de Catastro y Geodesia (Agrim. Luis Rodríguez Álvarez) e Inmuebles del Estado de la Provincia se produce la búsqueda y rastreo de los expedientes de traspaso de los inmuebles y las disposiciones de donación.

Así podríamos seguir con la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, donde la Dirección de Tierras y específicamente el Programa Plan Familia Propietaria (Agrim. Cazassa y Bochicchio) producen su intervención en la aprobación de los Planos de Mensura, la firma de boletos de compra-venta y la posterior escrituración por EGG. Por el programa se subdividieron los barrios “La Loma y la Bloquera”, “Rene Favaloro” y el “Barrio Cura Brochero”, este último finalizado por el actual gobierno.

El Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (Arq. Alberto "Tucho" Farias), a través del Dirección de Inmobiliaria y Social, Dpto. Selección de Adjudicatarios (Mauricio Asurabarrena) colaboran intensamente en la identificación, relevamiento, confección de planos de subdivisión y escrituración de los planes de vivienda del partido.

Otros Organismos y empresas que intervinieron en el proceso de llevar la infraestructura de servicios a los diferentes predios fueron Edén, Aysa, Bagsa y las Cooperativas de Trabajadores, donde muchas de ellas hicieron el cordón cuneta de muchos de esos barrios.

Indudablemente cuando nos tenemos que referir a las transformaciones que produjo la experiencia en el territorio, no podemos dejar de mencionar que la Dirección formaba parte de un engranaje mucho más complejo y que interactuaba con otras direcciones y secretarías en la gestión del desarrollo territorial.

La Regularización Dominial permitió de mínima realizar un saneamiento general legal administrativo (7000 inconsistencias), a través de relevamiento puntuales y masivos; y de máxima produjo la escrituración social de aprox. 3000 inmuebles.

La captura puntual de suelo urbano en el proceso de regularización fue muy escasa, reflejada en procesos de abandono, mudanzas, reestructuraciones de parcelarias y convenios con privados para regularización de sus inmuebles. Esto permitió culminar con el proceso de densificación de los inmuebles públicos del casco urbano.

La captura masiva de suelo se produjo con la incorporación a nuestro Banco de tierras de las aprox. 400Has de chacras fiscales (Resolución n°682 ME), la incorporación de Espacios Verdes y Libres Públicos y Equipamientos Comunitarios cedidos por privados en conformidad al Dto Ley 8912/77, la compra por parte del Municipio de unas 30Has (Plan Federal I y PROCREAR) y la cesión y posterior regularización de remanentes de tierras pertenecientes a Cooperativas de Vivienda y Sindicatos unas 12Has aproximadamente.

Como consecuencia del accionar de la Dirección y otras dependencias en la gestión de suelo urbano, hoy se pueden identificar varios barrios nuevos en la ciudad, a saber: el "Barrio Héctor Lannes (109 viv. Plan Federal I); el "Barrio Santo Cura Brochero (450 parc. / PFP)"; "el Barrio De los Docentes (72 viv Procrear)", "el Barrio Eva Perón II (98 viv.)", "el Barrio Jardín II (60 viv. Plan Federal I)", "el Barrio Papa Francisco" (103viv - Ley de Hábitat)", "el Barrio Dr. Rene Favalaro" (600 viv. / PFP).

De la incorporación masiva al dominio municipal de chacras fiscales debemos mencionar como ejemplo de desarrollo territorial del arraigo, a dos de ellas: la primera loteada y urbanizada sobresaliendo nuestro segundo Plan Familia Propietaria donde se asentaron en forma combinada viviendas municipales por autoconstrucción y el Programa PRO.CRE.AR (600 parcelas); y la segunda de las chacras hoy contiene a la Escuela Agrotécnica del Partido de Lincoln.

En el año 2013 y en medio de sorteos masivos de terrenos para el PRO.CRE.AR y de también de la regularización de varios asentamientos informales, el Municipio sufre una inesperada y agitada toma de Tierras. Se desarrolla sobre un predio aledaño a los mencionados, y por el cual se estaba negociando su traspaso a dominio municipal con un Sindicato que en la década del 70' había fracasado con la construcción de un plan de viviendas en el sector. Es la primera vez que la Dirección utiliza la Ley de Acceso Justo al Hábitat ley n°14.449 para dar solución a la infraestructura de servicios que se vuelca sobre el predio, a través de su "Fondo Fiduciario Publico" de donde se consiguen unos 5 millones de pesos y la incorporación de los barrios al Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios.

Indudablemente las dos primeras estrategias con raíces históricas y arraigo en la sociedad linqueña son las que mejores han funcionado y han tenido un recibimiento positivo por todo el arco institucional local.

También el contexto nacional del lanzamiento del Programa Federal de Viviendas y la escasez de suelo urbanizado, tomo por completo desprevenida a la gestión municipal que pudo encausar rápidamente el programa, asentando en remanentes de tierras de Cooperativas de Viviendas linqueñas que las cedieron a tal fin. La planificación acertada de comprar grandes extensiones de tierras en el mercado inmobiliario permitió localizar el PLAN FEDERAL I y años más tardes ante la caída del PLAN FEDERAL II, las mismas fueron utilizadas para sustentar el lanzamiento de PRO.CRE.AR.

Los Equipamientos Sociales que no contemplaba el Programa Federal de Viviendas fueron gestionados a través del Ministerio de Desarrollo Social logrando la concreción de dos Centros Integradores Comunitarios con capacidad de descentralización de áreas de salud, uno con una matriz productiva y el otro con una clara matriz de cultural y deportiva.

La ampliación del Hospital Municipal, que incrementó su superficie de operatividad al doble, incorporando nuevas áreas y de equipamiento médico y que sumados a los del Barrio Norte quedaron dispuestos en los cuatros vértices del casco urbano de Lincoln, permitiendo planificar una expansión futura de la ciudad.

El cubrimiento de la red cloacal y pluvial y finalización de los grandes colectores de desagüe fue un proceso fundamental para la generación de nuevos barrios y la densificación de gran parte de la ciudad. La extensión de la red de gas natural llegando también hasta muchos de los nuevos barrios.

La gran dificultad fue sin duda la ausencia de una planificación continua de la ciudad con un Plan de Delimitación Preliminar de Áreas y de Zonificación obsoleto del año 1979 y ordenanzas de ampliación de reservas urbanas sin convalidación técnica definitiva. Un Plan Estratégico que no refiere a viviendas, suelo o urbanismo, en ninguno de sus apartados y sin instrumentos de captación de plusvalías o de renta del suelo, contribución por mejoras, etc.

La acción continua de retroalimentar el mercado inmobiliario durante tres años de un stock de lotes urbanos, sumados al proceso de control del mercado informal; lamentablemente "no movió la aguja" del mercado inmobiliario local, las propiedades siguieron estando a valores inaccesibles e iniciado el año 2015 el municipio había agotado su stock de lotes con el sorteo de las ultimas 16Has adquiridas 8 años antes por compra directa.

La experiencia fue sumamente positiva desde todos los aspectos posibles y superando las expectativas jamás imaginadas. La Dirección claramente se posiciono internamente como un oficina operativa y resolutive, cambio la forma de resolver burocráticamente los expedientes administrativos, centralizando y sistematizando la información, simplificando y resolviendo la intervención de otras oficinas municipales.

La simplificación técnica permitió dinamizar la burocracia y la sistematización provoco que la rotación de empleados no afectara la dinámica y el ritmo de regularización. El trabajo a contra horario permitió que no colapsara el municipio cuando el "Registro Permanente de Necesidades Habitacionales" se encontraba abierto ante la inscripción en algún Plan, o eventualmente en una firma de boletos de compraventa.

La capacitación de los empleados fue un aspecto muy importante, si bien no necesariamente no fue sostenida en el tiempo.

La estructura obsoleta municipal no fue un impedimento para que la oficina se moviera libremente

entre las secretarías y tomara virtualmente las funciones de algunas de ellas si era necesario suplirla por cuestiones de la dinámica burocrática.

El trabajo de campo otro aspecto relevante, muchas veces la visita a los barrios o localidades facilitaba la accesibilidad a la oficina. Se armaban reuniones programadas o informales con diferentes vecinos, donde se recopilaban problemas urbanos y se solucionaban de ser posible en el mismo momento.

Quizás el déficit mas grande fue no tener presupuesto propio asignado y tener que depender de memos internos para acceder al “Fondo Permanente de Tierras y Viviendas”.

Entre los desafíos más importantes que quedaron pendientes sin duda alguna, es que el municipio pueda generar y utilizar la variedad de herramientas para capturar la renta urbana que hoy son cada vez más conocidas por políticos y funcionarios públicos. Que pueda desarrollar un Plan Urbano Ambiental acorde que permita acompañar el desarrollo de la ciudad, conjuntamente con un “aggiornado” Plan Estratégico del Partido.

La transformación y evolución de la Dirección debería orientarse hacia la creación de un organismo descentralizado como un “Instituto de Desarrollo Territorial de Lincoln” que sumados a la reestructuración y puesta en vigencia de la “Agencia de Desarrollo Local” tomen la punta en la prosperidad territorial del partido, y que a su vez nuestro “Fondo Permanente de Tierras y Vivienda” mute a un “FONDO FIDUCIARIO para Desarrollo Territorial del Partido de Lincoln (FFDTL)” que permitiría a Organismos Multilaterales de Crédito y Desarrollo, Instituciones a fines, Fundaciones, Sociedades Civiles, etc, y al vecino común poder ser parte y participe del desarrollo territorial del partido.

Bibliografía

Araujo de Sörenson, Ana María (1999). *Lincoln, territorio y sociedad*. Lincoln.

Arratibel, Juan José (2013). *Plan Municipio y Vivienda*. Desarrollo de Planes de Viviendas Municipales entre el año 1958–1978. Lincoln.

Clemente, Adriana (2009). *Descentralización y Planificación del Desarrollo Local*. Seminario Taller. Planificar y Gestionar la Ciudad.

Clichevsky, Nora (2006). *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*. CEPAL. Santiago de Chile.

Fernandes, Edesio (2004). *Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica*.

Municipalidad de Lincoln (1969) *Vivienda y Municipio*. Lincoln.

Oliver, María Candelaria (2013). *Informalidad e Instrumentos de Regularización Dominial*. Córdoba.

Rodolfo, María Beatriz (2013). *Políticas habitacionales en la Argentina. Aprendizajes*. Cátedra Políticas de Vivienda.

Scatolini, Luciano (2014). *Instrumentos Notables de Políticas de Suelo de América Latina*. Prescripción Administrativa: Instrumento de Gestión de Suelo en la Provincia de BsAs.

Yáñez, Javier Ignacio (2018). *Estrategias de acceso al suelo de los sectores populares e instrumentos de gestión municipal de suelo en ciudades medianas y pequeñas*. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Quilmes.

Fotos

Plan Erradicación de Ranchos



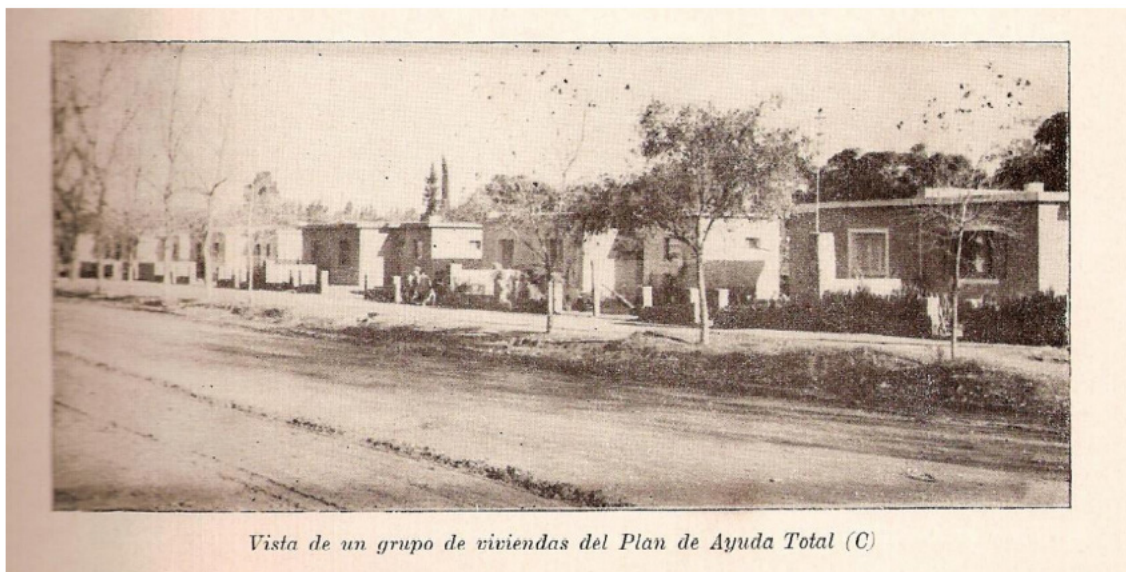
Vista de un grupo de viviendas del Plan de Ayuda total (C) sobre la Avda. Tucumán



Tipo de viviendas del Plan de Ayuda Total (C) 2 dormitorios



Vista de otro grupo de viviendas del Plan de Ayuda Total (C), construidas con bloques de hormigón. (Adviértase la mejor armonía de sus líneas).



Vista de un grupo de viviendas del Plan de Ayuda Total (C)

Equipamientos de Salud

Los dos Centros Integradores Comunitarios (2007)



Centro de Salud Barrio Norte y Ampliación del Hospital Municipal (2008, 2011)



Vista Google Earth Planta Hospital Municipal / Ampliaciones en construcción 2012



Bibliotecas Barrio Norte y del Hospital Municipal



Jardín Maternal del Hospital Municipal y Centro de Educación de Adultos



Viviendas Autoconstrucción Asistida (1998)

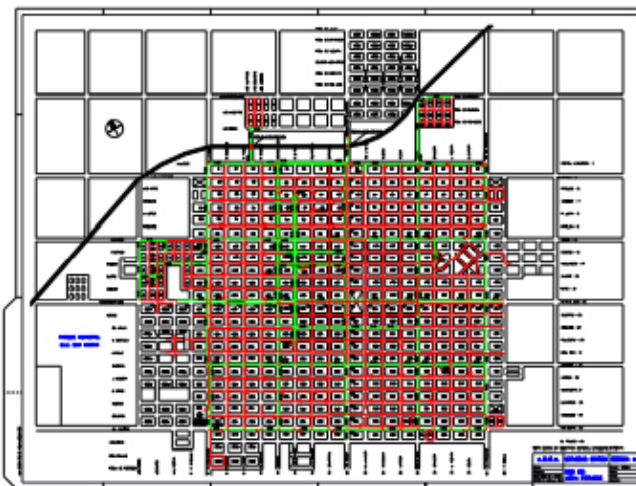


Inmuebles obtenidos por Posesión Administrativa Ley 24320

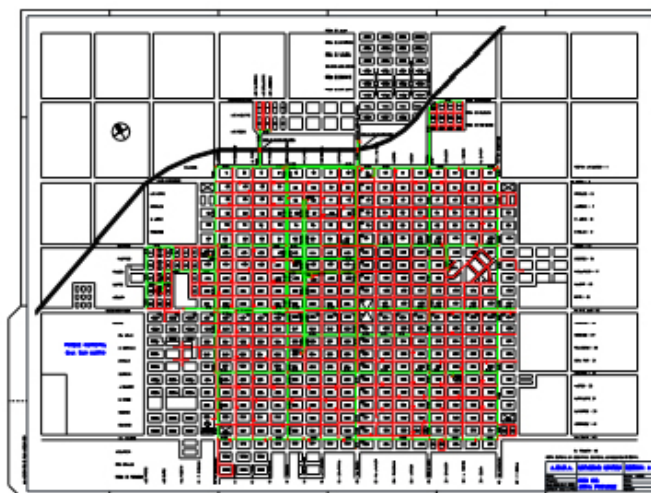
Centro de Día FRIDA 2020 y Casa del Futuro



Red de Agua Potable



Red de Cloacas



Modelo de Gestión Municipal de políticas de hábitat. Río Grande, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (2011-2019)

VALDEIGLESIAS VIDAL, A. Karina

DRIUSSI, Pablo

FINCK, Nadia

PALABRAS CLAVES:

políticas urbanas integrales – gestión local – ciudades intermedias

Descripción de la experiencia

Río Grande es una ciudad intermedia fueguina que ha experimentado en los últimos veinte años, grandes procesos de transformación urbana, en particular en lo que respecta a su expansión. A nivel local, se debió gestionar una gran demanda acumulada de suelo y vivienda, en el contexto de un proceso de aumento poblacional y restricción en el mercado inmobiliario que remonta a las décadas de 1970 y 1980. Sumado a las limitadas alternativas formales estatales circunscritas a la producción de vivienda de tipo “llave en mano” y la producción de lotes con servicios en el marco del Banco Municipal de Tierras (OM N°528/90; OM N°895/97). En este contexto, la forma de producir ciudad a partir de la lógica de la necesidad (Abramo, 2009; Pirez, 1995), cuenta con antecedentes en Río Grande ya en 1980 y 1990. Si bien algunas situaciones en esos barrios más antiguos se fue resolviendo (regularización dominial, provisión de redes de infraestructura), parte de esa demanda debió atenderse entre 2011 y 2019.

A partir del año 2005 fue notorio el proceso de tomas de tierras y emergencia de barrios en asentamientos localizados principalmente en la zona sur. En 2015, más del 50% de los tejidos residenciales en las áreas de expansión correspondían a vivienda social y a asentamientos o barrios autoproducidos (Atlas ID, 2015). El Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP, 2016, 2018) reconoció un total de 14 barrios populares en la ciudad, 13 ubicados en la zona sur. En materia normativa, en el año 2006, se sancionó la Carta Orgánica Municipal y en 2011 el Código de Planeamiento o Plan de Desarrollo Territorial (OM N°2863/11) y el Código Tributario (OM N° 2933 y 2934/11). Éstas recuperaron experiencias preexistentes y dotaron de herramientas para incidir en la ciudad, por ejemplo introduciendo mecanismos como el de captación de plusvalías urbanas (instrumento de “contribución por mejoras”).

La experiencia surge en el marco de los lineamientos de la política pública urbano-habitacional llevada adelante por la gestión municipal entre 2011 y 2019, que buscó atender la cuestión del acceso al hábitat desde la perspectiva de una gestión integral, articulando políticas de inclusión social, acceso al trabajo, salud, educación, cultura y esparcimiento. Se ejecutaron acciones en el marco de dos tipos de políticas; aquellas de carácter “preventivas”, orientadas al acceso al

suelo y a la vivienda, y de tipo “curativas”, relacionadas a situaciones ya existentes, como ser la regularización dominial y la urbanización de barrios en asentamientos (Margen Sur) desde un enfoque integral (Senado de la Nación, 2017; Valdeiglesias, 2013; Smolka y Mullahy, 2003). Esta orientación en su conjunto pretendió distinguirse de las tradicionales políticas sectoriales o focalizadas (Catenazzi, 2011) a la vez que se innovó en la implementación de instrumentos de gestión alternativos (Reese, 2011). La estrategia buscó generar suelo urbano, producir vivienda nueva, regularizar situaciones en la tenencia y lograr el mejoramiento del hábitat de barrios en asentamientos (infraestructura, accesibilidad, equipamientos), desarrollar equipamiento comunitario de distinto tipo (salud, educación, cultural, recreativo, deportivo) y readecuar la accesibilidad incidiendo en la fragmentación y desarticulación territorial.

Se desplegaron en simultáneo y en distintas zonas de la ciudad, un conjunto de acciones a partir de **tres ejes que respondieron a dos objetivos generales**. El primer objetivo fue el de promover “el acceso al suelo y a la construcción de una vivienda asequible y eficiente desde un enfoque integral del hábitat y a través de una gestión municipal participativa” y el segundo fue el de “reforzar la cohesión social, la integración comunitaria y la creación de capital social a través del mejoramiento de las condiciones de conectividad, accesibilidad y articulación espacial, del mejoramiento del espacio público, completamiento de los equipamientos sanitarios y deportivos” (Senado de la Nación Argentina, 2017).

En el contexto del **primer objetivo**, se plantearon al menos **tres ejes** que organizaron las intervenciones públicas. El **primer eje** se centró en desalentar la especulación urbana, una cuestión que fue buscada mediante la intervención en el mercado de suelo, en particular por medio de la implementación de instrumentos de gestión de corte alternativos (Reese, 2016) cuyo objeto fue el de promover un mayor acceso al suelo urbano y a una vivienda adecuada. El **segundo eje** pretendió finalizar el proceso de regularización dominial de la tenencia de suelo. El **tercer eje** fue transversal a los dos objetivos generales y se trató de un proceso de intervención pública a partir de la **urbanización con enfoque integral en la Margen Sur**, en el que la estrategia incluyó la intervención de distintos niveles de gobierno, instituciones y actores públicos-privados. Asimismo se desarrollaron instancias participativas para el logro de los objetivos. Entre otras, se incluyeron acciones para la regularización dominial, provisión de infraestructuras y servicios públicos a través de distintos programas, dotación de equipamientos, reordenamiento.

Las estrategias de intervención se organizaron a partir de al menos tres cuestiones:

Diagnóstico sobre la situación habitacional riograndense. En 2010, el déficit habitacional alcanzaba al 27,4% de la población, un 22,2% correspondiente al déficit cuantitativo y un 5,2% al cualitativo (Observatorio Estadístico Municipal 2015, Indec, 2010). A esto se sumó la emergencia de barrios en asentamientos desde 2005 ya mencionada, en los cuales, el 37% de su población se encontraba en condiciones de irregularidad de tenencia de tierra.,

Marcos normativos existentes y nuevas propuestas. La disponibilidad de los marcos normativos sancionados en 2011 (Códigos de Planeamiento o Plan de Desarrollo y Tributario) dotaron de instrumentos que se aplicaron efectivamente en el período. Asimismo se sancionaron normativas asociadas para concretar su implementación.

Disponibilidad presupuestaria y articulación interjurisdiccional. Entre 2011 y 2019, en los presupuestos anuales municipales se produjo una especial ponderación en materia de obras públicas. Por otro lado, se desarrollaron articulaciones interjurisdiccionales para la construcción de viviendas municipales por primera vez (Programa Nacional de Integración Sociocomunitaria), y para el desarrollo de obras de infraestructura en barrios en asentamientos (Programa Nacional

para el Hábitat Social “Padre Mugica”).

A partir de estos ejes se organizaron las intervenciones públicas que se ejecutaron en distintos puntos de la ciudad. Algunas acciones tuvieron impacto en la ciudad en su conjunto, como en el caso de la modificación del sistema de transporte de pasajeros desde 2017 (extensión de recorridos, ampliación de flota y mejoramiento de paradas), la nueva planta potabilizadora de agua y un nuevo sistema de recolección de residuos domiciliarios urbanos.

En relación a la gestión integral del hábitat, se podrían identificar dos **grandes etapas**:

Continuidad, consolidación y virajes (2011-2014). Se produjo una **continuidad** de las políticas del periodo anterior, por ejemplo dotando de servicios a barrios municipales, o acordando canjes de tierras con privados para la producción de suelo urbano. Se concretó también una instancia de **consolidación** de marcos normativos (reglamentaciones de OM y nuevas iniciativas conexas). Por otro lado, existió un **viraje** del posicionamiento público local respecto de los barrios en asentamientos, donde se incrementaron las intervenciones y se priorizaron las instancias participativas. El desarrollo de equipamientos comunitarios se distribuyeron en la trama urbana a la vez que se concretó la primera experiencia de producción de viviendas ejecutadas por el municipio (Chacra XI).

Ampliación y diversificación de estrategias e intervenciones públicas en materia habitacional (2014 a 2019). Se amplió la producción de viviendas por cooperativas de trabajo en nuevos barrios municipales (Los Cisnes y Bicentenario). Se generaron nuevos convenios con distintos tipos de actores para la generación de suelo urbano y/o la provisión de infraestructura. Se concretó la implementación de instrumentos de gestión urbana.

- **Repensar una ciudad centenaria desde la participación comunitaria.** En 2021 Río Grande alcanzó su centenario. En 2016, a partir de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), se desarrollaron talleres donde participaron más de 500 actores locales. Se sistematizó ese trabajo y se formularon 16 “Objetivos del Centenario de Río Grande”. Entre otros, el acceso a la tierra y la vivienda, servicios básicos, energía sustentable, medio ambiente. Los objetivos debieron transversalizar las políticas en el periodo 2016-2019.

El acceso al suelo y a la vivienda, se reconoce como un derecho consagrado en la Constitución Nacional, Provincial y Carta Orgánica Municipal. La disponibilidad de suelo para urbanizar o urbanizado es el soporte clave para toda acción pública orientada a resolver la problemática habitacional. Los actores privados, en la búsqueda de sus propios objetivos también operan a partir del suelo urbano. En el marco de escasa disponibilidad pública de suelo urbano o a urbanizar, la articulación con esos actores fue central.

El proceso de implementación de la política de gestión integral del hábitat encarada por el entonces intendente Prof. Gustavo Melella (2011-2019), significó una apertura del juego a los distintos actores urbanos. La experiencia municipal riograndense implicó la articulación con desarrolladores urbanísticos, urbanizadores y propietarios de suelo en el ejido. Se concretaron canjes de tierras y se aplicaron las normativas vigentes en materia de captación de plusvalías urbanas, lográndose cuatro experiencias. En este sentido, por medio de la ordenanza municipal ZRIPP, se desarrolló una alianza estratégica con una urbanizadora privada para la generación de una gran cantidad de lotes con servicios (zona norte), a un costo promedio menor que en el mercado en 2014. A ellos podían acceder las/los inscriptos en el registro de demanda de la Dirección de Tierras Municipal y que poseyeran algún tipo de capacidad de ahorro previo y pudieran afrontar el financiamiento en cuotas exigidas por la urbanizadora. Mediante canjes de tierras, el municipio dispuso de macizos en los que pudo construir viviendas y producir lotes con servicios (zona oeste), estrategia orientada a otro sector igualmente registrado en el padrón municipal.

Por otro lado, el ejecutivo municipal trabajó en distintos programas y convenios multiactorales para la producción de lotes con servicios y viviendas. En ese marco, la implementación de programas federales significó un trabajo articulado con el IPV y el gobierno nacional. Asimismo, sobre suelo obtenido por la implementación del instrumento de contribución por mejoras, se organizó la implementación de figuras como la de fideicomiso del que participó el Municipio, el IPV, el Banco de Tierra del Fuego y la Asociación de Trabajadores Estatales (ATE). De ello resultó la construcción de viviendas en suelo municipal (año 2017, zona norte). En la tarea de obtener nuevo suelo urbano se logró también un convenio con la presidencia del autódromo local y allí se construyeron nuevas viviendas en convenio con la Nación. La experiencia de trabajar con distintos sectores fue enriquecedora demostrando los frutos de la articulación multiactoral.

Entre los principales resultados se destaca:

Producción de suelo urbano y vivienda. Se generaron 2.726 predios urbanizados (2016) en zonas norte y oeste de la ciudad. Se construyeron 290 viviendas (2017), a través de cooperativas de trabajo (Programa Federal de Integración Sociocomunitaria) en zona oeste.

- **Firma de convenios para la aplicación del instrumento de contribución por mejoras.** Se generaron al menos 4 experiencias por la implementación del instrumento de contribución por mejoras. En dos casos se incorporaron 20 hectáreas para urbanizar (zona norte) (implementación de la ZRIPP, se generaron 1800 lotes con servicios) y 10.000 m² de suelo (zona oeste, 40 lotes). En los otros casos se desarrolló el canje por obras o materiales de construcción.
- **Otras estrategias de articulación público-privada.** Se generaron desafectaciones de espacios públicos para su urbanización en zona oeste (cerca de 300 lotes); allí también se otorgaron más de 400 lotes a gremios para autoconstrucción y a familias (Barrio Bicentenario y Barrio Los Cisnes).

Readecuación de las zonificaciones. Se generó una nueva zonificación (ZRIPP) (Ordenanza Municipal N°3287/14) y se readecuó la asignación de zonificaciones residenciales (OM N°3581/16), por ejemplo la Zona Especial de Interés Social (ZEIS) en el sur y oeste. Mediante estas, se posibilitó la intervención pública de mejora o urbanización.

Regularización dominial. En 2010 se creó el "Plan de Regularización de Tierras Fiscales Urbanas" y en 2014 se estableció un "Régimen de regularización dominial de Tierras Fiscales" (OM N°3281/14). Parte de las acciones se desarrollaron con la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) encargada de implementar el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA). Hasta 2016, en los sectores centro y margen norte, sector oeste y sector sur, se regularizaron cerca de 4300 predios.

Desarrollo de obras de infraestructura. En zona sur se desarrollaron conexiones viales y rotondas derivadoras del tránsito entre otras. También se proveyó de agua potable, desagües cloacales, pluviales y mejoramiento de calzadas a barrios en asentamientos en zona sur (cerca de 800 familias, Programa Nacional para el Hábitat Social "Padre Carlos Mugica"). Se generó una nueva planta potabilizadora de agua mediante financiamiento propio y del Fideicomiso Austral.

Equipamiento comunitario (educativo, recreativo-deportivo al aire libre y cerrado, salud). Se desarrollaron tres dispositivos educativos/recreativos comunitarios en zona sur y oeste (DIAT, Salón de Usos Múltiples (SUM), biblioteca popular). Se inauguraron en el periodo 20 plazas integradoras y/o playones deportivos y quedaron licitadas o iniciadas otras 7 obras. Se construyeron dos centros deportivos (zona centro y oeste), una cancha de césped sintético y se inició un nuevo natatorio; un centro de salud municipal en zona sur, mediante convenio con Unión Obrera Metalúrgica, y otro en zona oeste; se creó un laboratorio de análisis clínico (año

2017) y un Banco Municipal de Ayudas Técnicas – equipamiento ortopédico (año 2019).

Sistema de transporte público de pasajeros. A partir de 2017, la empresa prestataria del servicio de transporte público de pasajeros modificó los recorridos ampliando los trayectos, incorporó nuevas líneas, unidades y tecnología para la prestación. En 2019 se inauguró un centro de transferencia de pasajeros en la zona centro que permite realizar las conexiones entre líneas.

Uno de los mayores aciertos fue la aplicación e innovación en materia de herramientas públicas para la obtención de suelo apto para urbanizar o urbanizado disponible para fines residenciales. Se destacó aquí la implementación del título 3 de la ordenanza tarifaria y fiscal que rige en el municipio de Río Grande y el diseño e implementación de la ordenanza de creación de una zonificación de interés público privada o ZRIPP.

Como contrapartida de este logro, uno de los mayores desafíos fue la resistencia de algunos desarrolladores urbanísticos, que definían la medida como “confiscatoria”, una cuestión que no se correspondía con lo exigido en el marco de esta ordenanza, con el correr del tiempo la aplicación de la norma se naturalizó. La finalidad de la acción pública fue la de dotar al banco de tierras municipal de suelo para fines residenciales.

Por otro lado, con la implementación de la ZRIPP se generó un gran avance en el desarrollo urbano hacia el norte de la ciudad y se logró incidir en los precios del mercado inmobiliario del momento. Lo dificultoso fue la implementación de la mecánica de control de los precios por sobre los lotes vendidos para lograr transparencia y sostener el espíritu de la ordenanza.

Otro de los aciertos fue la distribución razonable en la trama de la ciudad de las intervenciones públicas en materia de equipamientos comunitarios recreativos y deportivos, aunque en la zona sur quedaron más obras para inaugurar que las que se lograron concretar en el periodo. Estas intervenciones resolvieron déficits existentes y promovieron un refuerzo en los barrios más populosos de la ciudad, varios de ellos correspondientes a conjuntos habitacionales.

Una de las mayores dificultades fue la provisión de obras de infraestructura para algunas zonas de la ciudad, por ejemplo la construcción de una planta de tratamiento de líquidos cloacales en la zona sur que no logró concretarse. Algunas iniciativas encontraron limitaciones en las restricciones económico-financieras del período 2015–2019, por el cese o merma en el financiamiento del nivel nacional.

Para concretar las iniciativas también surgieron dificultades por las restricciones jurisdiccionales emergentes, por ejemplo para la intervención en barrios en asentamientos que se encontraban en tierras privadas sujetas a expropiación por parte del poder ejecutivo provincial (Leyes Provinciales N°847/2011 y N°848/2011). También se presentaron dificultades en la articulación interjurisdiccional de distinto nivel que no respondían al mismo signo político. Si bien las intervenciones en materia habitacional fueron relevantes para atender la problemática, no se logró resolver enteramente la situación deficitaria de larga data.

La problemática habitacional y en particular el déficit existente fue el motor movilizador de la acción pública y la meta fue responder a la demanda de acceso al suelo y la vivienda digna o bien su mejora. La coyuntura política constituyó una oportunidad puesto que existió la decisión (política) de intervenir y aplicar mecanismos creativos e innovadores para la gestión integral del hábitat.

Existían hasta 2011 algunas limitaciones en la implementación de las políticas; se entregaban lotes sin la totalidad de los servicios o bien las familias cuando accedían al lote no podían afrontar el pago correspondiente o construir sus viviendas. Las estrategias para generar suelo

es un tema que deberá profundizar implementando nuevos instrumentos, en particular aquellos relacionados a la articulación público-privada.

Por otro lado, las alianzas interjurisdiccionales para la implementación de programas de construcción de vivienda implicó una curva de aprendizaje para el propio estado municipal. A su vez, las características de los nuevos barrios municipales, en particular su localización, incidieron en una serie de demandas de la población residente que debieron gestionarse y resolverse (provisión de la totalidad de los servicios, conectividad, etc.). También se debieron resolver las problemáticas emergentes propias de la ejecución y gestión de un programa multiactoral que el municipio coordinaba, se trató de nuevos actores, tramitaciones y articulaciones a nivel intra municipal, entre dependencias municipales e interactoral, con cooperativas de trabajo, IPV, etc. En este sentido, la coordinación de las acciones constituyó nuevos desafíos que permitieron generar conocimientos y aprendizajes institucionales.

Se considera que a futuro sería importante a) repensar las estrategias tendientes a una localización mixturada de grupos sociales en las áreas de expansión, b) desarrollar mecanismos para una mayor participación de las familias en el diseño de las tipologías de las viviendas, la trama barrial, y c) profundizar y priorizar la mirada inclusiva de la ciudad a partir de la implementación de los mecanismos de intervención en el mercado de suelo. No obstante, entendemos que la experiencia integral dejó abierta una gran oportunidad para proyectar a futuro el crecimiento de la trama urbana relacionada con la construcción de viviendas dignas y entrega de suelo urbanizado con la visión de conformar una ciudad planificada, articulada, ordenada y principalmente, participativa, con un grado de cohesión social que permita la generación de vecindades, trabajando fuertemente en concatenar las acciones que llevaron al éxito la aplicación de estas herramientas de producción y acceso al suelo y la vivienda digna en el municipio de Río Grande.



Experiencias Locales MESA 3C

“Un Lote = Una Vivienda” Creación de suelo, apoyo a la autoconstrucción, y a la vecindad solidaria y armónica

SÁNCHEZ, Gerardo Domingo

Municipalidad de Patagones

gerardo_arq@yahoo.com.ar

Sector Noreste de la ciudad cabecera, Carmen de Patagones

PALABRAS CLAVES:

Loteo Inclusivo, Autoconstrucción Asistida

Descripción de la experiencia

Fundamentación

La ciudad de Carmen de Patagones se ubica a la orilla del río Negro, siendo la ciudad principal de la red urbana municipal. Actualmente cuenta con aproximadamente 25 mil habitantes. Junto con Viedma, capital de la provincia de Río Negro, conforma un aglomerado urbano de 80 mil habitantes el cual es considerado un nodo subregional (PET, 2011). Esta comarca se ubica a 30 km de la desembocadura de río Negro en el Mar Argentino.

Pese a la escala urbana y moderación del crecimiento demográfico, se registran situaciones de déficit urbano-habitacional. En 2010, el déficit cuantitativo alcanzaba al 19,7% de los hogares del distrito, en el orden de la media del interior de la provincia de Buenos Aires (19,0%). Sin embargo, a nivel municipal, un 13,7% de hogares poseen tenencia irregular, mientras la media provincial de los partidos del interior (excluyendo a los 24 partidos del Conurbano Bonaerense) alcanza al 11,5% de los hogares, dos puntos por debajo del porcentaje que presenta Carmen de Patagones.

Tanto los indicadores censales como la composición del Consejo Municipal de Vivienda y Hábitat Local (CMVH) dan cuenta que las restricciones habitacionales alcanzan a amplios sectores sociales, que incluyen a sectores populares y medios asalariados. Múltiples familias cuentan con recursos para afrontar la inversión progresiva de su vivienda, pero no pueden acceder al suelo urbanizado por el escaso flujo de oferta a precios asequibles.

Este escenario, se combina con la incapacidad provincial y municipal de regular el mercado de suelo. Aspecto que se traduce, al mismo tiempo, en la difusión de emprendimientos urbanísticos irregulares destinados a sectores con disposición de pago. Se cierra así un círculo que empuja a los sectores más postergados a tomar tierras, con los consabidos costos sociales y urbanos de estas formas de urbanización.

A comienzos del 2016, tres situaciones que condicionaron las decisiones del nuevo gobierno: i) una nueva toma de tierra organizada por 40 familias (se sumaba al antecedente de otra toma reciente sobre el borde de la RN3, que en octubre 2015 había sido violentamente desalojada; siendo éstas las primeras tomas colectivas en la ciudad); ii) una negociación en curso con un ocupante, prescriptor de tierra de dominio Municipal en el sector NE de Carmen de Patagones; iii)

una demanda formal de un grupo de Organizaciones Gremiales y Sociales para que el Municipio ofrezca soluciones de suelo y vivienda.

La demanda de hábitat, que recorre transversalmente los sectores populares y medios asalariados, incluye: acceso a suelo urbanizado, apoyo para la producción social de soluciones habitacionales, y construcción participativa de entornos barriales armónicos e inclusivos, que facilite el desarrollo de las potencialidades individuales y colectivas.

En este punto de inicio, se define un marco conceptual provisorio las definiciones provistas por la Ley 14.449/12, de Acceso Justo al Hábitat, en provincia de Buenos Aires. Su abordaje demanda un compromiso del conjunto social, la regulación positiva del Estado sobre el suelo urbano, y la participación democrática de los distintos actores institucionales y comunitarios involucrados.

Objetivos

La meta de la política de hábitat local es establecer un compromiso estratégico con el conjunto social, donde el Estado Municipal ejerce un rol de coordinación y articulación interinstitucional/ jurisdiccional, para facilitar el acceso al hábitat promoviendo: la creación de suelo urbano, el acceso a soluciones habitacionales, y la construcción de comunidades barriales integradas.

Objetivos generales: i) establecer vínculos con todos los sectores económicos, políticos y sociales, creando espacios de articulación multiactoral para acordar acciones comunes que faciliten el acceso al hábitat; ii) promover acuerdos interjurisdiccionales e interinstitucionales para conformar una red de información, apoyo y contención, que garantice la continuidad de la política municipal.

Objetivos específicos: i) resolver en el corto plazo (4 años) el déficit histórico de suelo urbano de la localidad cabecera; ii) hacer accesible la gestión de soluciones habitacionales para aquellos adjudicatarios con capacidad de ahorro; iii) proponer sistemas de acceso grupal y solidario, con apoyo municipal, para aquellos que demanden ayuda estatal para el acceso al suelo y/o la construcción de su vivienda; iv) relevar y producir la información técnica que se demande, de sistemas, métodos, insumos y productos para la autoconstrucción de viviendas; v) iniciar una producción piloto de mampuestos y complementos alternativos para la autoconstrucción; vi) promover acciones y acuerdos que faciliten la autogestión vecinal y la conformación de comunidades barriales integradas.

Estrategia de intervención

2016

En mayo se crea el Área Municipal de Hábitat (AMH) y se institucionaliza el CMVH con las Organizaciones Gremiales y Sociales, los Colegios Profesionales, las sedes universitarias y el HCD.

En paralelo, se promueve el acuerdo con el prescriptor de las tierras para convertirlas en un loteo social.

2017

En febrero se difunden las mesas barriales de información y consulta. Las mesas rotan por todos los Barrios de Carmen de Patagones. En marzo se abre el proceso de inscripción pública en el Registro de Demanda Habitacional (RDH).

Se convocan a las familias de las "tomas" para organizar su participación, y se trabaja con las organizaciones del CMVH para definir las demandas, promoviendo presentaciones colectivas con aportes de las propias estructuras.

Se convoca a que los sistemas de construcción tradicionales y alternativos existentes en la Comarca (prefabricadas Wood y Steel frame, permacultura, etc.) presenten sus productos en reuniones plenarias del CMVH; y se incentiva a las organizaciones a desarrollar propuestas propias.

2018

Durante enero/febrero, luego de completar la evaluación, se publican los listados de inscriptos abriendo un período de impugnación pública.

Se realiza una ronda de reuniones con dueños y/o gerentes de empresas locales, proponiendo que instrumenten ayudas financieras al personal inscripto en el Loteo.

Se contacta a los Gerentes de Bancos locales, promoviendo instrumentos de crédito adaptados al perfil de nuestros demandantes.

Para nutrir el proyecto, se contactan instituciones y profesionales con experiencia en la gestión social de soluciones habitacionales (AVECEVE/CONICET; SEHAS; etc.); el Programa es evaluado por la Comisión de Investigaciones Científicas (LINTA/CIC); y se visitan fábricas de viviendas industrializadas en Córdoba, Bahía Blanca y Viedma.

Con la tasación oficial (Banco Provincia), se define que cada lote debe cubrir el proporcional de infraestructura y un tercio de los materiales de un prototipo.

Es decir, cada tres lotes vendidos el municipio proveerán los materiales necesarios a un autoconstructor.

Por convenio con el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS), se envían los datos de los inscriptos (titulares y adultos convivientes) para verificar su condición de no-propietarios.

En junio/julio, se inicia el proceso de pre-adjudicación de las presentaciones. Los constructores declaran por escrito su preferencia entre distintos lotes (medidas, ubicación y precio) y formas de pago (contado o tres planes en cuotas), precisando la demanda efectiva y proyectando la capitalización de la operatoria.

Al relevar el compromiso para la autoconstrucción, se define un Proyecto Piloto de atención de la demanda social, trabajando con las 56 familias de las tomas.

2019

Se crea el "Centro Vecinal de Hábitat", para producir socialmente materiales de construcción alternativos. Se instalan una bloquera automática, una prensahidráulica de ladrillos de suelo-cemento, y se prevé la instalación piloto del sistema BENO/CEVE.

En junio se inicia el proceso de adjudicación, en actos masivos por tipo de demanda.

En octubre se convocan "Reuniones de vecindad y Construcción de Comunidad", por manzana y sector, formando redes vecinales de apoyo y consulta.

2020

En mayo se retoman lentamente las obras particulares y el Proyecto Piloto, mientras avanza el tendido de infraestructura. Se suspende la compra de bovedillas de ladrillo cordobesas para el Sistema BENO.

2021

En enero se obtiene financiamiento del Plan Nacional de Suelo, para 213 parcelas.

En julio, se inicia la atención masiva de la demanda social que solicita ayuda Municipal (168 familias registradas en 2017).

Alianzas multiactorales

Distintos actores institucionales y comunitarios han sido parte de la experiencia:

Miembros del CMVH: UOCRA, SITRAIC, UDOCBA, FEB, ATE, SUTEBA, COOPTEBA, PRENSA (SITRAPREVI), CARNE (SICAVI), ASOC. BANCARIA, SOYEMP, ASEMP, CAMIONEROS, EMPLEADOS DE COMERCIO, SUTEP (Espectáculos Públicos), UNRN, UNS/PEUZO, Colegio de Ingenieros, Colegio de Técnicos, Bomberos Voluntarios, Agentes de Prefectura, Agentes de Policía Bonaerense, Agentes de Policía Federal, Comunidad Organizada, Cooperativa El Progreso, HCD.

Actores gubernamentales: Área Municipal de Hábitat, Jefatura de Gabinete, Secretaría Legal y Técnica, y Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad de Patagones; Programa de Lotes con Servicios de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la provincia de Buenos Aires ; Banco de la Provincia; Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS); Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE/CONICET); Laboratorio de Investigación del Territorio y el Ambiente (LINTA/CIC), Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo de la Nación.

Sector privado: Particular con el que se negoció la cesión de derechos posesorios. Contratistas vinculados al desarrollo de las infraestructuras del loteo. Empresas locales y extra locales con las cuales el municipio se puso en contacto para distintos fines.

Si bien los roles que cada uno desempeñó quedan claros a lo largo del texto, es oportuno mencionar que el trabajo con el CMVH se constituyó en un Proyecto dentro del Programa. Cuandose intentó que las Organizaciones fueran partícipes activos en la provisión de soluciones, se devalo un cuadro de voluntades individuales y grupales, que lideraban las demandas de sus adherentes con escasos recursos logísticos y profesionales.

Frente a ello, la AMH contactó a la UNS/Peuzo con sede en la ciudad, para elaborar y dictar un curso/tecnicatura en Gestión de Organizaciones de Base, reservó en el loteo algunas parcelas para radicar Centros Comunitarios Polifuncionales e inició la tramitación, ante la Subsecretaría Pcial. de Hábitat de la Comunidad, de un Centro Integral Comunitario, como posible sede del CMVH a compartir en su uso con las Organizaciones miembro. Suspendido los encuentros desde 2020, se reactivaron recientemente los contactos con el CMVH.

Luego de firmar el Convenio de Transferencia Tecnológica con el AVE/CEVE – CONICET, y el cumplimiento de su primera Etapa, se espera una mejora del tránsito interprovincial para retomar la transferencia y producción del Sistema BENO.

El convenio con el SINTyS, significó el ahorro de ingentes recursos humanos y económicos para tramitar en cada Provincia cientos de informes de dominio.

En la primera etapa de obras se registra un apalancamiento parcial con financiamiento crediticio del Banco Provincia. En la tercera etapa de obras, se suman recursos del Plan Nacional de Suelo Urbano.

Resultado

La Política Municipal de Hábitat y la implementación del Programa “Un Lote Una Vivienda”, se encuentra aún en desarrollo y no están exentos de dificultades, pero se destaca como resultados preliminares : el diseño de una política municipal basada en una matriz multiactoral diversa; la planificación de una operación urbana basada en una estrategia de adquisición de tierra no remunerada vía la articulación con el Programa de Lotes con Servicios de la Ley 14.449; la proyección de la urbanización social planificada asociada al rol del municipio como promotor urbano; la incorporación de 864 lotes al Banco Municipal de Tierras para promover una adjudicación y comercialización vía el Registro de Demanda Habitacional; el volumen de lotes en manos del sector público en relación a la escala del déficit; y la vocación de mixtura social del proyecto urbano y la apuesta municipal por crear comunidad.

Red de información, apoyo y contención

Esta línea de trabajo fue muy exitosa en términos extra locales, con el reconocimiento de medios, instituciones y organizaciones. Los numerosos vínculos establecidos mantienen informada al AMH de las acciones, planes y programas en desarrollo.

Esto ha permitido participar en estructuras Provinciales como el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, tramitar presentaciones oportunas ante Organismos Nacionales, como el Ministerio de Hábitat y la Secretaría de Inclusión Socio Urbana, y capacitar a su equipo en Organismos Provinciales (Escuela Municipal de Economía), Nacionales (Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica), y Regionales (Lincoln Institute of Land Policy).

Centro Vecinal de Hábitat

Entre los logros se destaca la puesta en valor del edificio, el rescate del terreno para que el CVH funcione adecuadamente. También, se compraron las máquinas y herramientas básicas, se capacitó en su uso a los agentes municipales, y se completaron pruebas de producción de bloques de hormigón (para completar muros derruidos del CVH), ladrillos de suelo -cemento y cercos de hormigón premoldeado (cierre del perímetro). Los participantes del grupo de Prueba Piloto, ya han utilizado el Centro para su producción y logística. El CVH está hoy en condiciones de probar masivamente su funcionamiento como Centro de Producción Social para el Hábitat.

Adjudicación y desarrollo del loteo municipal

Con posesión	316
Contado	30
3 pagos	6
Anticipo y 48 cuotas	116
72 cuotas/anticipo completo	80
Sociales Toma Grupo 1	24
Sociales Toma Grupo 2	5
Sociales Gremios	44
Plan 72 cuotas	338
Bajas por incumplimiento de pago o compromiso de construir	179
Bajas voluntarias	3

De los 864 lotes de dominio municipal, 654 (76%) se encuentran pre adjudicados con financiamiento y plan de obras de infraestructura comprometidos, 316 (37%) cuentan con certificado de posesión y 338 (39%) están afectados al plan de pago de 72 cuotas a 6 años.

En todos los casos de baja, se le ofrece a la persona o familiar permanecer en el Programa inscripta como GrupoSocial.

Se registraron 189 solicitudes de inicio de obra (60% de las parcelas con posesión), se iniciaron 108 construcciones y están muy avanzadas o terminadas 36 viviendas; lo que en tiempos de pandemia es un verdadero logro y confirma la urgente necesidad pre existente.

Aciertos y dificultades

Las piezas claves de la política municipal fueron, por un lado, la creación del Área Municipal de Hábitat, la institucionalización del CMVH, el diseño del Programa “Un Lote, Una Vivienda” y el desarrollo de una operación urbana de carácter social, donde el gobierno local asume un rol crucial como promotor del desarrollo urbano, pero además se ejecutan una serie de acciones en el plano asociativo, social, técnico y financiero para ayudar a las familias a edificar sus viviendas.

En el plano Interinstitucional, fue un acierto la articulación que el municipio comenzó a tener con el marco de la Ley 14.449. Patagones fue uno de los municipios que rápidamente participó del Programa de Lotes con Servicios (PLS); y que promovió la constitución del Consejo Local de Hábitat.

La Ley Pcial de Acceso Justo al Hábitat facilitó y permitió comenzar a concebir a nivel local una experiencia de una política de hábitat progresiva e integral.

Los aciertos, validado por los resultados, estuvieron basado en:

1. un esquema de negociación público-privada de adquisición de suelo tierra sin costo para la arcas municipales, en tanto se opuso la figura de prescripción administrativa del domino de los inmuebles, ante una situación de irregularidad en la prescripción adquisitiva o veinteñal de un particular;
2. un encuadre de subdivisión de la tierra dentro del PLS, aspecto que facilitó la incorporación de la tierra sin dominio perfecto y la aplicación del principio de “progresividad de la infraestructura”;
3. un esquema de obras de urbanización crecientemente sostenible, dado que el pago de la infraestructura se nutrió del ingreso de la preventa de los lotes afectados a una cuenta específica e intangible;
4. y la articulación de la oferta del loteo municipal con el Registro de Demanda Habitacional, aspecto que ayudó a controlar el proceso de adjudicación-comercialización y facilitó la selección de las familias para garantizar la construcción de las viviendas en un plazo razonable.

Obviando la pandemia, las dificultades fueron siempre políticas. Las tensiones internas en la gestión Municipal, generaron retrasos en las decisiones, falta de colaboración, ocultamientos de información, desmanejos en los fondos afectados, etc.

En la relación con el sector empresario y con el CMVH: las especulaciones y tensiones político partidarias también supusieron dificultades. Al punto que, en el período de elecciones hubo que suspender el funcionamiento del C MVH, para no arriesgar su continuidad.

Como paradoja, en una zona ladrillera como la Comarca Viedma – Patagones, no se consiguió

que ningún producto local fabrique las tejas de ladrillo necesarias para el Sistema BENO.

Aprendizajes y desafíos

La experiencia iniciada en 2016 en Carmen de Patagones confirma y ratifica el aprendizaje recibido en muchos años de administración pública. Resulta imprescindible contar con una gran convicción, perseverancia, paciencia y tolerancia a la frustración, para llevar adelante un Proyecto que insuere varios años antes de mostrar un resultado evidente.

Sin embargo, más que el aprendizaje y desafío personal, interesa aquí lo que puede replicarse en otros Municipios en términos de gestión institucional.

Resulta importante consolidar una política de adquisición de tierra vía mecanismos no onerosos, mediante una asociación público-privada o con compras anticipadas de tierras estratégicas. El uso de la información pública resulta un excelente insumo para que los municipios coordinen y anticipen decisiones orientadas a capitalizar renta para financiar la asequibilidad de proyectos de interés público y social.

La transparencia y trazabilidad (instrumentos estándar, firmados por los responsables de las decisiones, y con gran difusión pública de cada instancia) de todos los mecanismos de inscripción, evaluación de las solicitudes y adjudicación; generan la confianza y credibilidad necesarias en los actores involucrados. Deben evitarse las soluciones “a medida” y consolidarse modos consistentes de participación del sector público en operaciones urbanas y habitacionales inclusivas.

La constitución de ámbitos de participación de las Organizaciones de la comunidad involucradas en esta temática resulta indispensable, y es un verdadero desafío gestionar el conflicto de intereses que se presenta cuando se reúnen representantes de distintos sectores.

La formación de un equipo municipal de acompañamiento y asistencia técnica local a las prácticas autoconstructivas, es también un componente clave que le permite a los gobiernos locales (excesivamente dependientes de las transferencias de recursos intergubernamentales) desarrollar una política de hábitat autónoma y, al mismo tiempo, complementaria a las oportunidades de financiamiento provinciales o nacionales.

El monitoreo y seguimiento de los procesos de autoconstrucción y planes de pago debe incluir: asistencia, apoyo y control municipal; para configurar una modalidad de trabajo y cumplimiento que resulte efectiva. De lo contrario se debilita la confianza en el rol del sector público como promotor del hábitat, se configuran procesos especulativos o se debilita los compromisos de la demanda.

En el Partido de Patagones, el desafío en curso es lograr la replicabilidad de la experiencia en las localidades del interior y –explotando los diferentes recursos y realidades locales– promover un sistema integrado de soluciones alternativas para la autoconstrucción (ver “SANCHEZ.Gerardo – video.mp4”).

Con el formato e instrumentos técnico administrativos desarrollados por el Programa “Un Lote = Una Vivienda”, el Municipio ha iniciado –con distintas modalidades de gestión local– proyectos de loteo en las localidades de Pradere, Stroeder y San Blas.



Experiencias Locales MESA 3D

A 43 años de la Ordenanza de Ordenamiento Territorial en General Villegas: Dificultades y Potencialidades para generar suelo urbano

Dra. LAINO, Alicia
(Concejal)

Arq. CEPA, Daniel Antonio
(Secretario de Planificación y Desarrollo Territorial del Municipio de General Villegas)
danielcepa@villegas.gov.ar

Lic. GHERRA, Estefanía Daniela
(Directora de Planificación Territorial del Municipio de General Villegas)
estefaniagherra@villegas.gov.ar

Municipio de General Villegas
Distrito de General Villegas, Provincia de Buenos Aires

PALABRAS CLAVES:
Producción de suelo urbano – Demanda habitacional – Banco de Tierras –
Ley de Acceso Justo al Hábitat

Descripción de la experiencia

En el año 1978 se aprueba y convalida la Ordenanza 1474 de Ordenamiento Urbano y Territorial del Partido de General Villegas. Se trataba de uno de los primeros municipios en presentar una normativa de planeamiento luego de la sanción del Decreto Ley Provincial 8912 en el año 1977, que reglamenta los Usos de Suelo y Ordenamiento Territorial para los municipios bonaerenses.

A 43 años de la aprobación y convalidación de la Ordenanza 1474/78 el Municipio de General Villegas se encuentra en una situación crítica respecto de la planificación urbana y territorial.

En el marco del diagnóstico que se está desarrollando en la ciudad de General Villegas, las localidades de Banderoló y de Piedritas, con el fin de diseñar un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial para cada una de ellas, se detectó:

- La ejecución de planes de vivienda que pasados los 20 años aún no regularizaron la situación dominial por la falta de realización de los planos de subdivisión correspondiente y por la ausencia de una adecuada delimitación de áreas y zonificación en los lugares donde fueron ejecutados dichos planes.
- La localización de planes de vivienda en áreas complementaria y/o rural.
- La conformación de barrios y la expansión urbana sin planificación, de forma dispersa, con déficit habitacional cualitativo (inacceso a red de agua, cloacas e infraestructura urbana).
- La ausencia de áreas y zonas delimitadas en el ordenamiento urbano, aptas para el

uso residencial del suelo con perspectiva de futuro.

Frente a la importancia de atender la demanda habitacional cuantitativa en el distrito, y ante los resultados obtenidos del relevamiento sobre la situación habitacional actual, se decidió:

- Detectar suelo ocioso/vacante privado y municipal (Banco de Tierras e Inmuebles Municipal)
- Utilizar herramientas que permitan movilizar ese suelo. (Programa de Lotes con Servicios, Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat)
- Planificar su urbanización.(financiamiento del Plan Nacional de Suelo)

De esta forma se comenzó a trabajar en el diseño de una política pública que permita atender un porcentaje de la demanda habitacional a través de la movilización de suelo vacante (privado o municipal), la generación de acceso a suelo urbanizado, la expansión o conexión a los servicios básicos de infraestructura, teniendo en cuenta, siempre, los parámetros del paradigma de una ciudad compacta, y pretendiendo alcanzar un acceso equitativo y justo al hábitat en el distrito.

Una vez detectado el suelo municipal vacante, se lo afectó al programa de Lotes con Servicios, en el marco de la Ley 14.449 y se avanzó en simultaneo en la gestión de planes de vivienda en el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires así como en la solicitud de financiamiento para la infraestructura urbana y de servicios básicos, necesarias en cada caso, en el marco del Plan Nacional de Suelo del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Territorial.

Por último, por medio de la aprobación de la primer Ordenanza de Banco de Tierras e Inmuebles Municipal, se establecieron los requisitos que deben reunir aquellos vecinos que serán beneficiados con el acceso a la compra de su lote y vivienda.

El principal objetivo que se propone la experiencia es poder **impulsar el acceso a suelo urbanizado**.

La demanda habitacional en el distrito de General Villegas es muy elevada, y los valores del suelo inaccesibles tanto para los sectores sociales mas vulnerables como también para los sectores medios de la comunidad, quienes en el contexto actual no solo que no pueden adquirir suelo tampoco reúnen las condiciones de costear un crédito hipotecario que les permita construir su vivienda.

De esta forma, y en consonancia con el objetivo principal, se propone:

1. En primer lugar, reglamentar la Disposición de Suelo, y en este caso, específicamente con destino residencial.
2. En segundo lugar, desarrollar estrategias de movilización de suelo vacante mediante instrumentos urbanísticos.
3. En tercer lugar, generar lotes con servicios que permitan la implantación de viviendas (por medio de operatorias oficiales) o la construcción por parte de las familias beneficiadas.

En función de los objetivos propuestos, se plantearon las siguientes metas a alcanzar:

1. Logar la aprobación de una (1) Ordenanza de Banco de Tierras e Inmuebles Municipal en la primera sesión del Concejo Deliberante del año 2021.
2. Movilizar al menos treinta (30) inmuebles vacantes (chacras, quintas, manzanas o parcelas con dimensiones aptas para ser subdivididas) mediante el Programa Lotes con Servicios (Ley de Acceso Justo al Hábitat 14.449) a lo largo del año 2021.
3. Concretar la gestión de doscientas (200) viviendas, por medio del Instituto de la

Vivienda de la Provincia de Buenos Aires a lo largo del año 2021.

4. Concretar la firma e implementación de dos (2) consorcios urbanísticos a lo largo del año 2021.

5. Generar cien lotes con servicios en el distrito del General Villegas a lo largo del año 2021.

Se desarrollaron **cuatro estrategias de intervención**, con la finalidad de poder alcanzar los objetivos propuestos:

1. Diseñar y aprobar la Ordenanza de Banco de Tierras e Inmuebles Municipal: se trabajó en una ordenanza que se traduce en la oportunidad de, no solo sanear el patrimonio municipal, sino también y principalmente, relevar los inmuebles municipales y los usos de suelo a los que pueden responder en consonancia con las necesidad del crecimiento y desarrollo de la comunidad.
2. Movilizar suelo vacante por medio de la implementación del Programa de Lotes con Servicios: se trabajó en el relevamiento del suelo municipal, por medio de un Sistema de Información Geográfico, para detectar suelo del que se pueda disponer con la finalidad de proyectar la construcción de viviendas.
3. Gestionar planes de vivienda: en función del suelo detectado, se trabajó en la gestión de planes de vivienda que puedan implantarse en el suelo urbano generado.
4. Planificar la infraestructura urbana y de servicios básicos con la finalidad que pueda acompañar la creación de nuevo suelo urbano: en este aspecto, la posibilidad de afectar inmuebles al Programa Lotes con Servicios, obliga al Municipio a ejecutar la infraestructura de servicios básicos en un plazo que no supere lo 24 meses, que a su vez se capitaliza como la oportunidad de planificar la obtención de los fondos necesarios con el objetivo de cumplir con el plazo establecido. En esta oportunidad, se trabajó en la gestión, por medio del Plan Nacional de Suelo, de los fondos que permitirán costear la infraestructura urbana y de servicios básicos, necesaria, para los inmuebles afectados al Programa de Lotes con Servicios.

Para poder trabajar en la ejecución de las cuatro estrategias de intervención, se trabajó en **tres etapas**:

1. La primera etapa consistió en el diseño y aprobación de la Ordenanza de Banco de Tierras e Inmuebles Municipal, la detección de suelo privado y municipal vacante y su afectación al Programa de Lotes con Servicios.
2. La segunda etapa consistió en la gestión ante el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, de planes de vivienda para la ciudad de General Villegas y las localidades de Banderoló y Piedritas.
3. La tercera etapa consistió en la gestión de los fondos necesarios, ante el Ministerio Nacional de Hábitat y Desarrollo Territorial, a través del Plan Nacional de Suelo.

La experiencia se desarrolló en articulación con el **nivel provincial y nacional** de gobierno.

En una primera instancia, la Secretaria de Planificación y Desarrollo Territorial del Municipio trabajó junto al **Concejo Deliberante**, con la finalidad de impulsar la confección y aprobación de la Ordenanza de Banco de Tierras e Inmuebles Municipal, así como de la afectación de inmuebles al programa de Lotes con Servicios.

En una segunda instancia, la Secretaria de Planificación y Desarrollo Territorial del municipio trabajó junto a la **Dirección Provincial de Producción de Hábitat**, perteneciente a la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad. En esta oportunidad se desarrolló la capacitación y fortalecimiento al equipo municipal con la finalidad de utilizar una de las herramientas que contempla la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. A su vez, se trabajó en conjunto en la afectación de los inmuebles al programa ya que de acuerdo con la ley mencionada es la autoridad de aplicación de la misma y quien emite la Resolución Provincial aprobando las afectaciones solicitadas por parte de los gobiernos locales.

En una tercera instancia, la Secretaria de Planificación y Desarrollo Territorial del municipio esta trabajando con el **Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires**, en la solicitud de viviendas que puedan implantarse en los inmuebles afectados al Programa de Lotes con Servicios. Con la obtención de la Resolución Provincial la gestión de las viviendas es mucho más rápida.

En una cuarta instancia, la Secretaria de Planificación y Desarrollo Territorial del municipio esta trabajando junto a la Secretaria de Desarrollo Territorial del **Ministerio de Hábitat y Desarrollo Territorial de la Nación** en el marco del Plan Nacional de Suelo por medio de una solicitud de financiamiento para la infraestructura urbana y de servicios básicos de los inmuebles afectados al Programa de Lotes con Servicios.

El desarrollo de la experiencia, permitió alcanzar los siguientes resultados:

1. Aprobación de una Ordenanza de Banco de Tierras e Inmuebles Municipal.
2. Aprobación de la Ordenanza de afectación de inmuebles de la localidad de Banderoló, Piedritas y de la ciudad de General Villegas al Programa de Lotes con Servicios.
3. Generación de 230 lotes con servicios:
124 lotes en la localidad de Banderoló.
70 lotes en la ciudad de General Villegas.
36 lotes en la localidad de Piedritas.
4. Gestión de 136 viviendas por medio del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires.
42 viviendas en la localidad de Banderoló
58 viviendas en la ciudad de General Villegas
36 viviendas en la localidad de Piedritas
5. Gestión de \$ 59,691,805 millones de pesos para costear la. Infraestructura urbana y de servicios básicos para las 136 viviendas gestionadas.

Los resultado obtenidos permiten demostrar a la comunidad que se puede trabajar en la solución a la demanda habitacional por medio de políticas públicas integrales, que tengan como punto de partida la convicción de que un acceso justo y equitativo al hábitat y a la ciudad es sinónimo de:

- Acceso a suelo
- Acceso a la vivienda
- Acceso a infraestructura de servicios básicos
- Acceso a infraestructura urbana

Luego del desarrollo de las experiencia, el equipo de trabajo puede confirmar que se pudieron ejecutar las cuatro estrategias de intervención propuestas por medio de las tres etapas planeadas, encontrándose con dificultades y potencialidades:

- 1) Las **principales dificultades** con las que se encontró el equipo de trabajo, fueron:

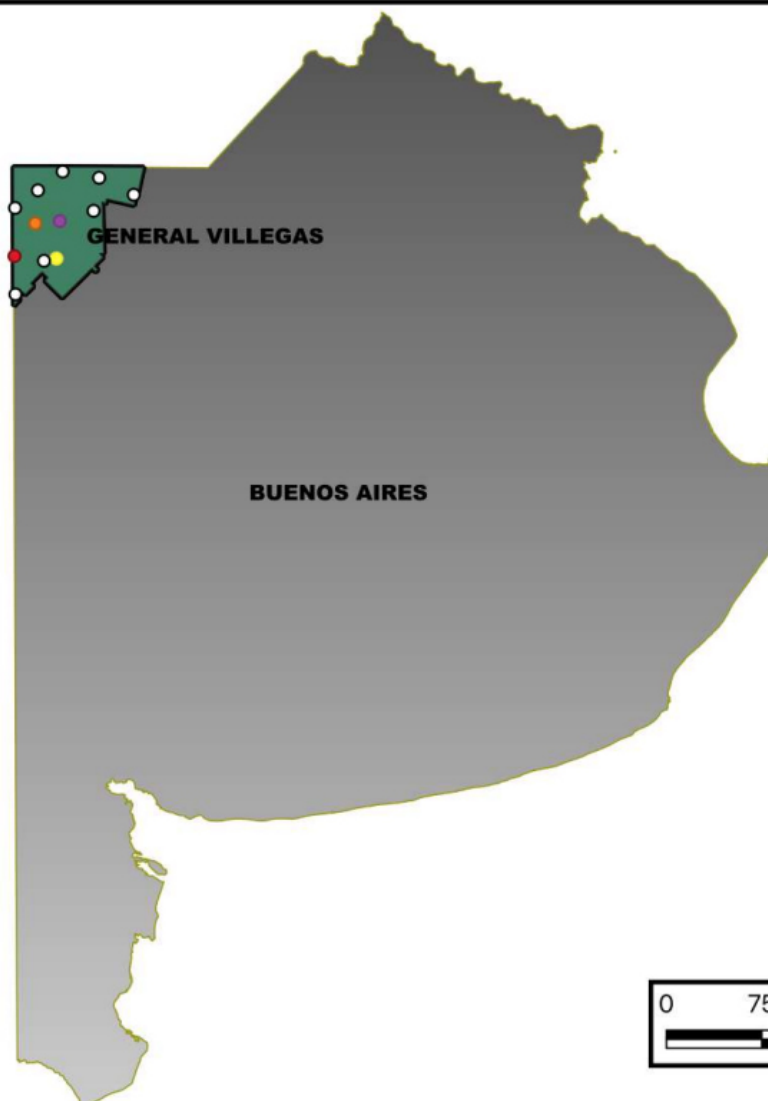
- Inexistencia de un registro de inmuebles municipales,
- La existencia de un patrimonio municipal que no está saneado (son muchos los inmuebles que aún se encuentran a nombre de la provincia o de los fundadores de las localidades, así como también otros no están matriculados).
- Inexistencia de un esquema institucionalizado de disposición de suelo (adjudicación y venta)
- La ausencia de implementación de instrumentos municipales de gestión de suelo.
- Falta de diálogo y articulación entre el área de catastro, rentas, legales y planeamiento.
- Incipiente registro de la demanda habitacional
- Suelo vacante, desde hace muchos años, sin movilizar dentro y fuera del área urbana
- Incompatibilidades de usos de suelo
- Déficit en la infraestructura urbana
- Déficit en la Infraestructura de Servicios Básicos

2) Las **principales potencialidades** que pudo detectar el equipo de trabajo:

- La densificación de la ciudad, optimización de infraestructura urbana y de servicios existente y/o su expansión en el caso que fuera necesario.
- La producción de suelo urbano en condiciones aptas para el uso residencial por medio de instrumentos de gestión urbana y movilización de suelo vacante.
- La celeridad en la aprobación de planos de subdivisión en el marco del Programa de Lotes Con Servicios.
- La progresividad en la provisión de la infraestructura urbana y de servicios básicos, que permite planificar la inversión así como gestionar su financiamiento con otros niveles de gobierno.

Con los resultados parciales obtenidos y un porcentaje de la experiencia aun en proceso de ejecución, el equipo de trabajo puede identificar los siguientes aprendizajes y desafíos:

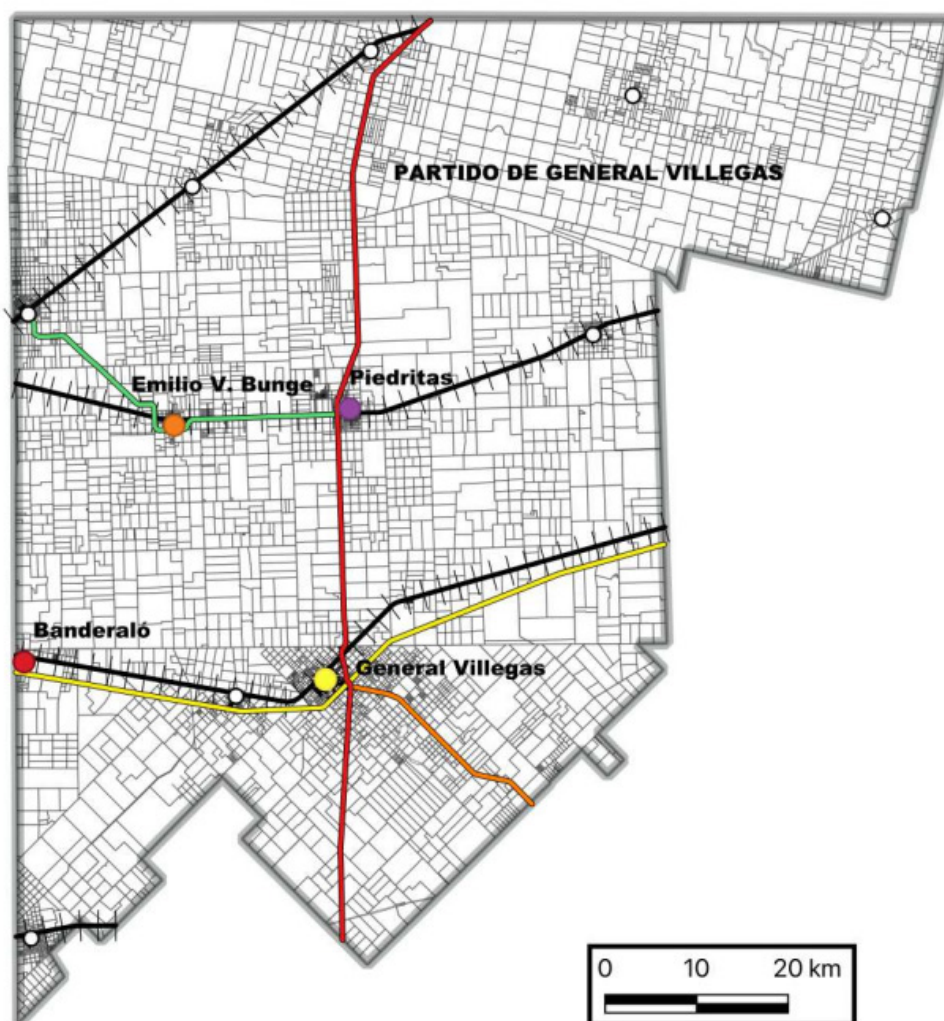
- El desafío de trabajar en el diseño de un plan de ordenamiento urbano y territorial que permita ordenar la realidad presente y a su vez prever el crecimiento y desarrollo de la comunidad en el futuro en cada una de las localidades del distrito (sin importar su tamaño ni densidad poblacional).
- El aprendizaje de diseñar estrategias y políticas públicas que tengan por objetivo densificar la ciudad, siguiendo las pautas del paradigma de ciudad compacta, resiliente, sostenible y sustentable en el futuro.
- El desafío de romper con la naturalización de una expansión urbana desordenada, dispersa y carente de planificación.
- El aprendizaje de diseñar estrategias de atención a la demanda habitacional con carácter integral.
- El desafío de sostener en el tiempo acciones que permitan hacer un distrito habitable, accesible y equitativo para todos sus vecinos.



PLANO N°1: LOCALIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA

REFERENCIAS:

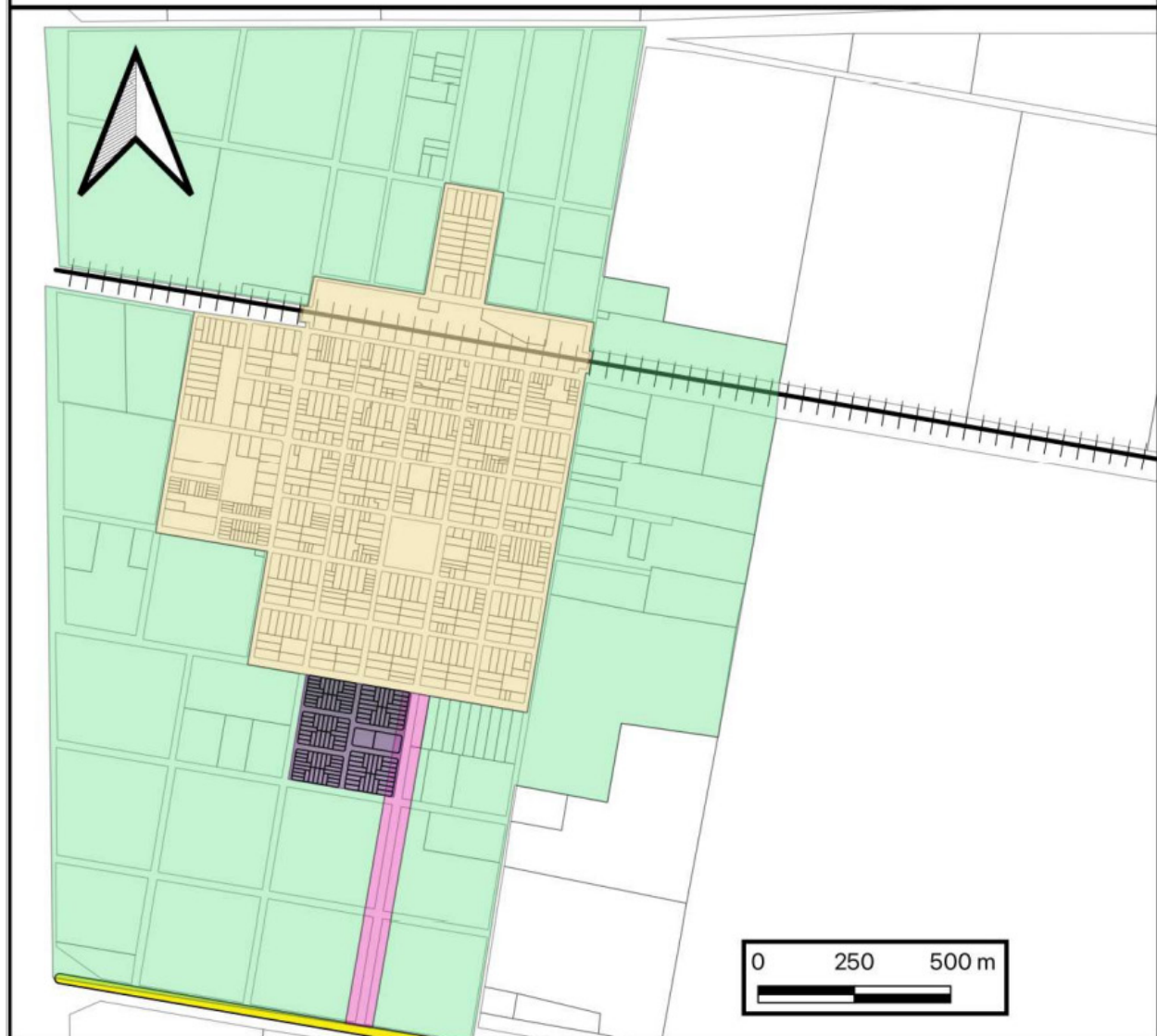
	Partido de General Villegas		Coronel Charlone		Piedritas
	Partidos linderos		Emilio V. Bunge		Santa Eleodora
	Provincias linderas		General Villegas		Santa Regina
	Banderoló		Massey		Villa Saboya
	Cañada Seca		Pichincha		Villa Sauze



PLANO N°2: PARTIDO DE GENERAL VILLEGAS

REFERENCIAS:

Partido de General Villegas	Massey	Villa Sauze
Banderalo	Pichincha	Ruta Nacional N° 188
Cañada Seca	Piedritas	Ruta Nacional N° 226
Coronel Charlone	Santa Eleodora	Ruta Nacional N° 33
Emilio V. Bunge	Santa Regina	Ruta Provincial 26
General Villegas	Villa Saboya	



PLANO N°3: INMUEBLE AFECTADO A LOTES CON SERVICIOS - BANDERALÓ

REFERENCIAS:

- | | |
|--|--|
|  Quinta 23 |  Zona Residencial Extra-Urbana |
| Delimitación de Áreas |  Proyecto Subdivisión La Maroma |
|  Área Complementaria |  Ferrocarriles |
|  Subárea Semiurbanizada SU2 |  Ruta Nacional N° 188 |



PLANO N°4: INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS BÁSICOS - BANDERALÓ

REFERENCIAS:

- | | |
|--------------------------------|-------------------------------|
| Quinta 23 | Delimitación de Áreas |
| Proyecto Subdivisión La Maroma | Área Complementaria |
| Red de Agua | Subárea Semiurbanizada SU2 |
| | Zona Residencial Extra-Urbana |
| | Ferrocarriles |
| | Ruta Nacional N° 188 |



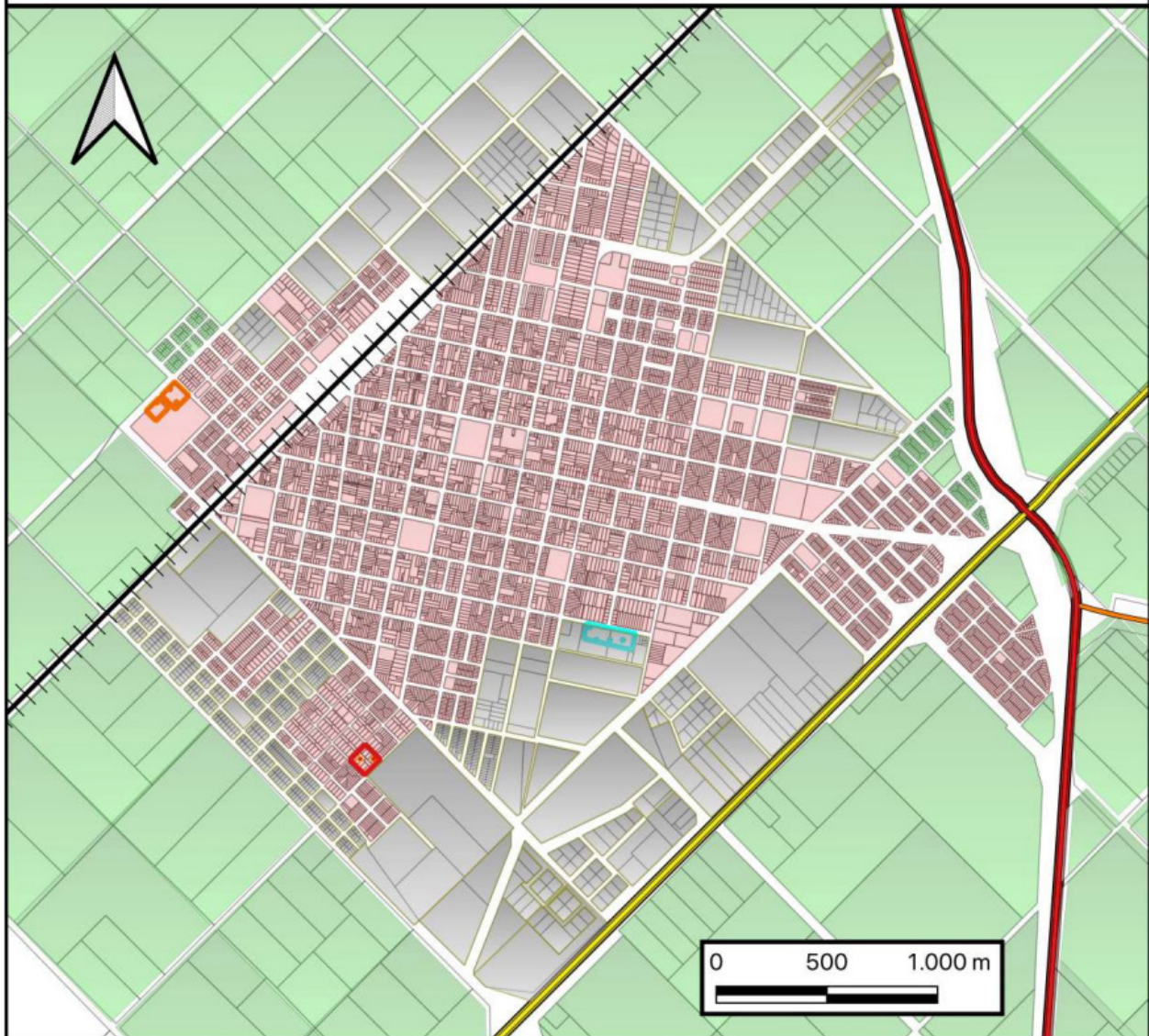
PLANO N°5: INFRAESTRUCTURA URBANA - BANDERALÓ

REFERENCIAS:

-  Quinta 23
-  Proyecto Subdivisión La Maroma
- Delimitación de Áreas**
-  Área Complementaria
-  Subárea Semiurbanizada SU2
-  Zona Residencial Extra-Urbana

Infraestructura Urbana

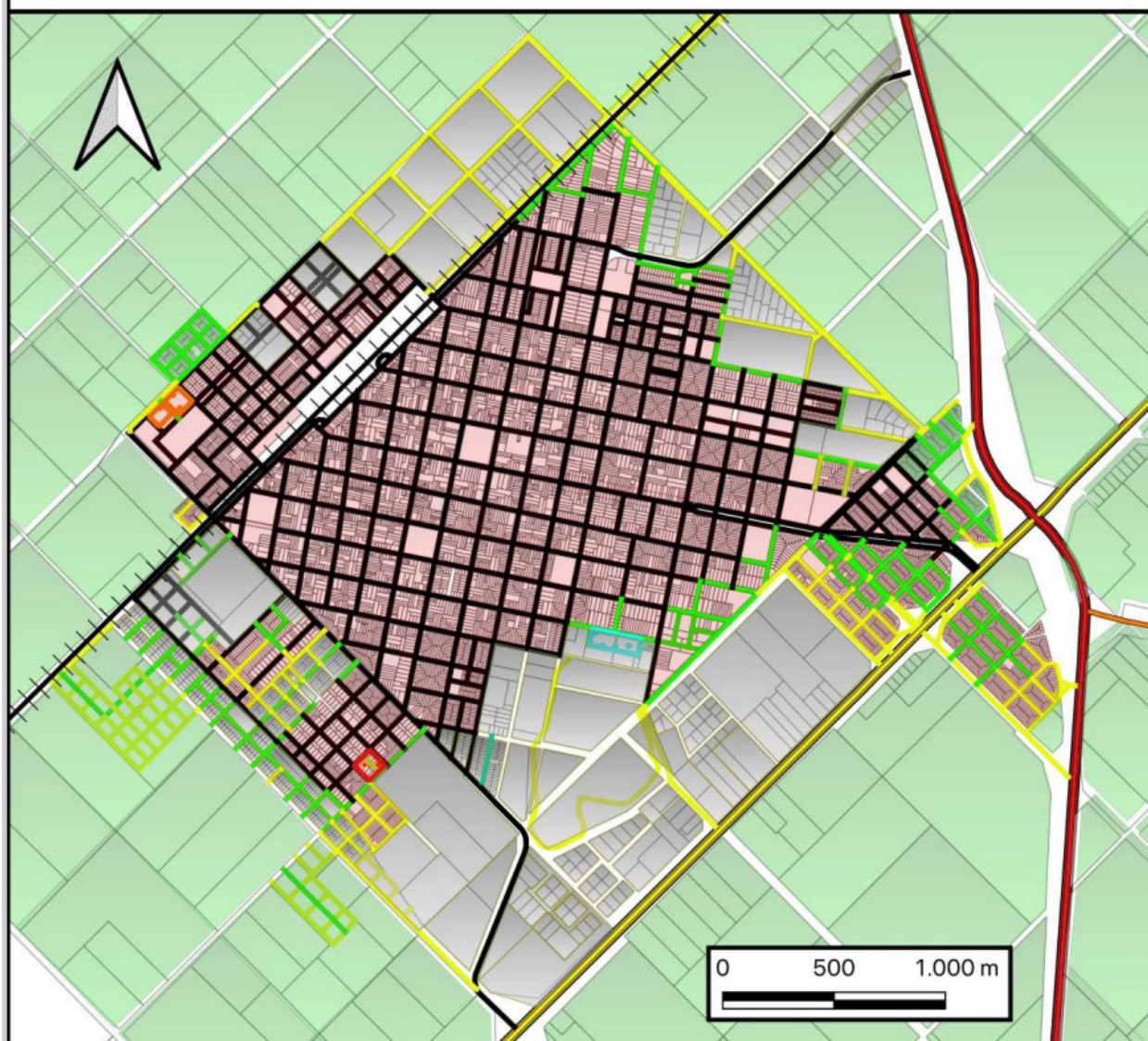
-  Pavimento
-  Cordon Cuneta y Caliza
-  Cordon Cuneta y Tierra
-  Tierra
-  Ferrocarriles
-  Ruta Nacional N° 188



PLANO N°6: INMUEBLES AFECTADOS A LOTES CON SERVICIOS - GENERAL VILLEGAS

REFERENCIAS:

- | | | | |
|---|-----------------------|---|----------------------|
|  | Manzana 151L |  | Área Rural |
|  | Quinta 45 |  | Área Urbana |
|  | Quinta 51 |  | Ruta Nacional N° 188 |
|  | Delimitación de Áreas |  | Ruta Nacional N° 226 |
|  | Área Complementaria |  | Ruta Nacional N° 33 |
| | |  | Ferrocarriles |



PLANO N°7: INFRAESTRUCTURA URBANA - GENERAL VILLEGAS

REFERENCIAS:



Manzana 151L
Quinta 45
Quinta 51

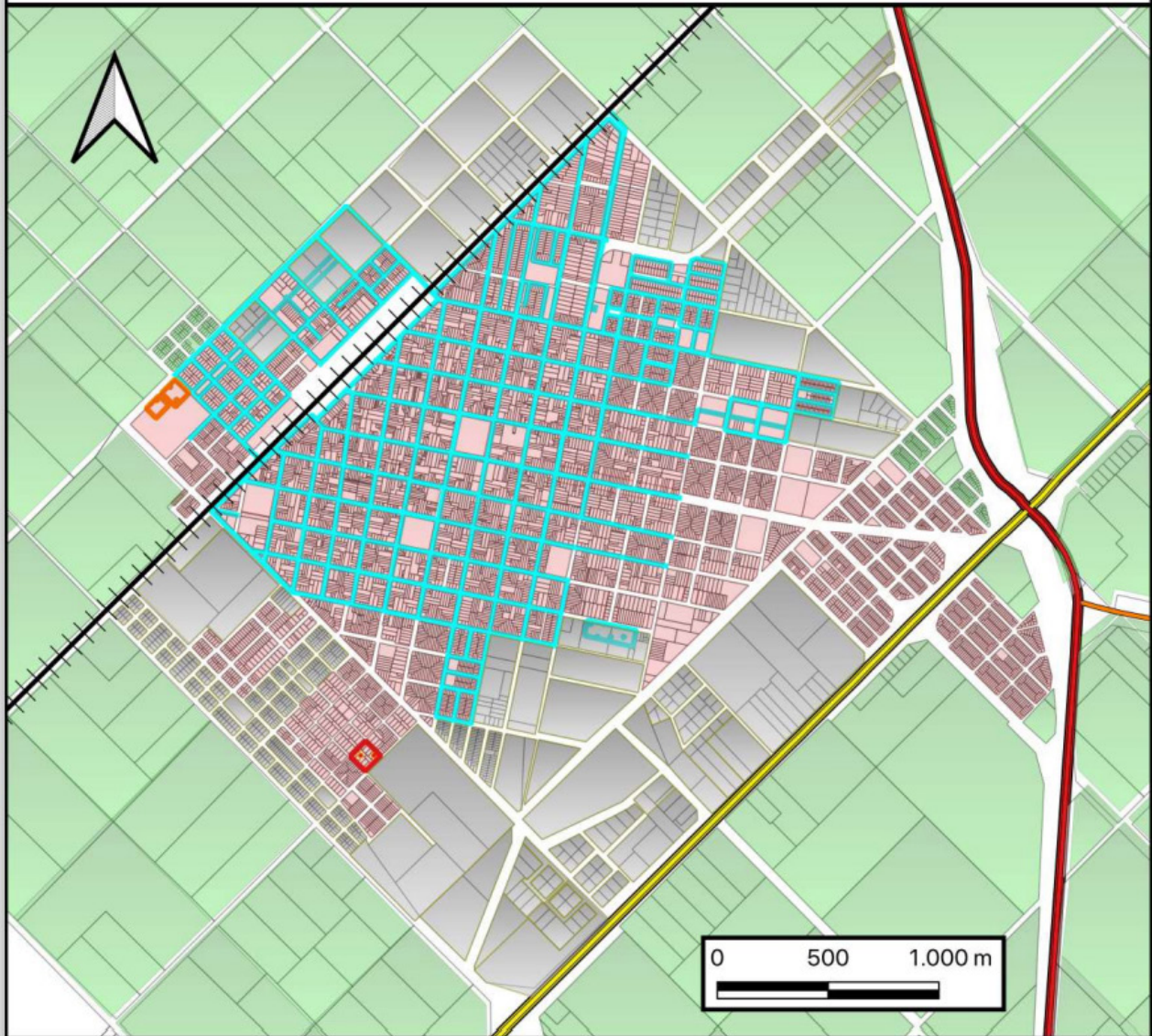
Delimitación de Áreas



Área Complementaria
Área Rural
Área Urbana



Cordón cuneta
Cordón cuneta y mejorado
Cordón cuneta y tierra
Tierra
Ruta Nacional N° 188
Ruta Nacional N° 226
Ruta Nacional N° 33
Ferrocarriles



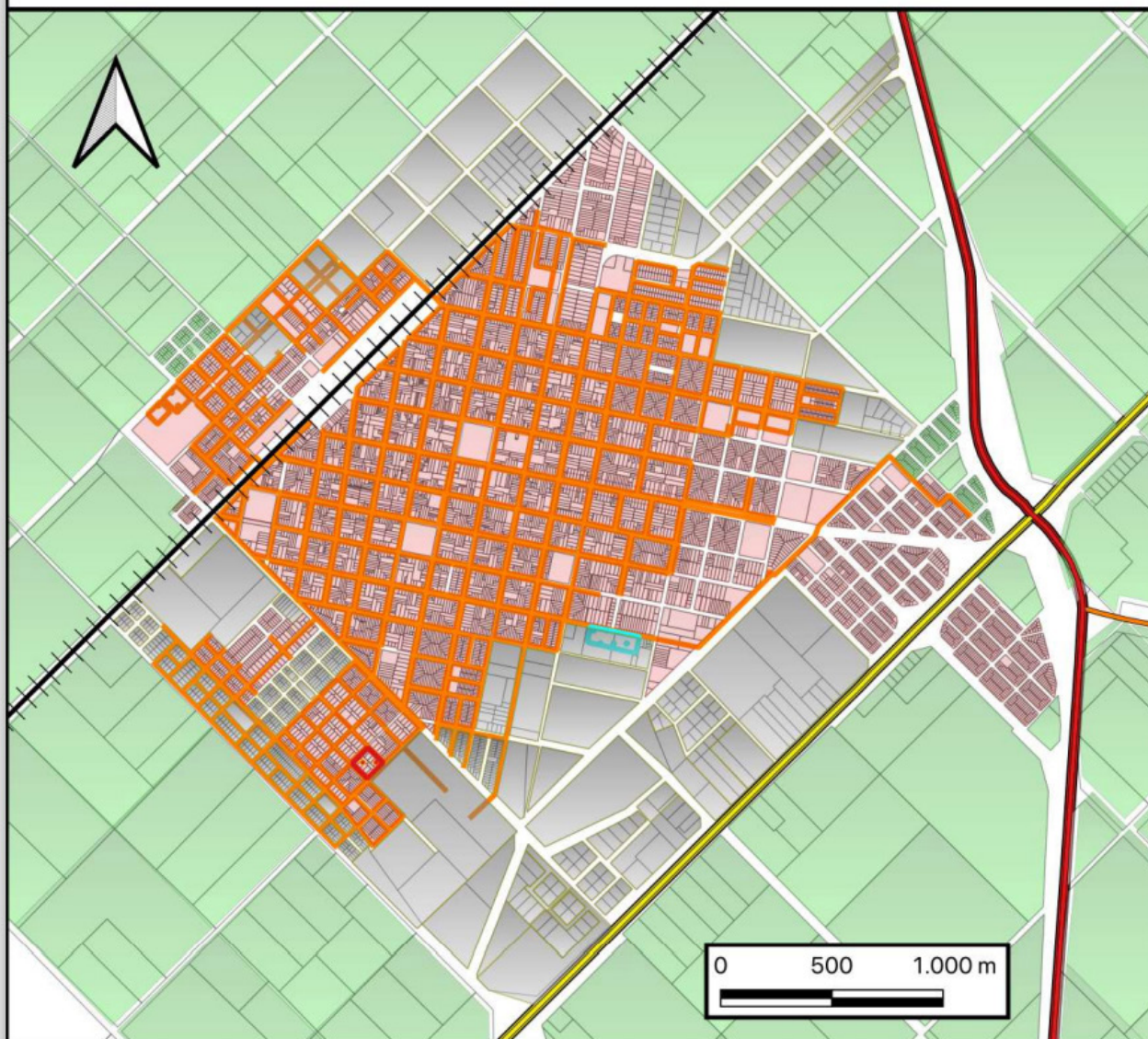
PLANO N°8: RED DE AGUA - GENERAL VILLEGAS

REFERENCIAS:

-  Red de Agua
-  Manzana 151L
-  Quinta 45
-  Quinta 51

Delimitación de Áreas

-  Área Complementaria
-  Área Rural
-  Área Urbana
-  Ruta Nacional N° 188
-  Ruta Nacional N° 226
-  Ruta Nacional N° 33
-  Ferrocarriles



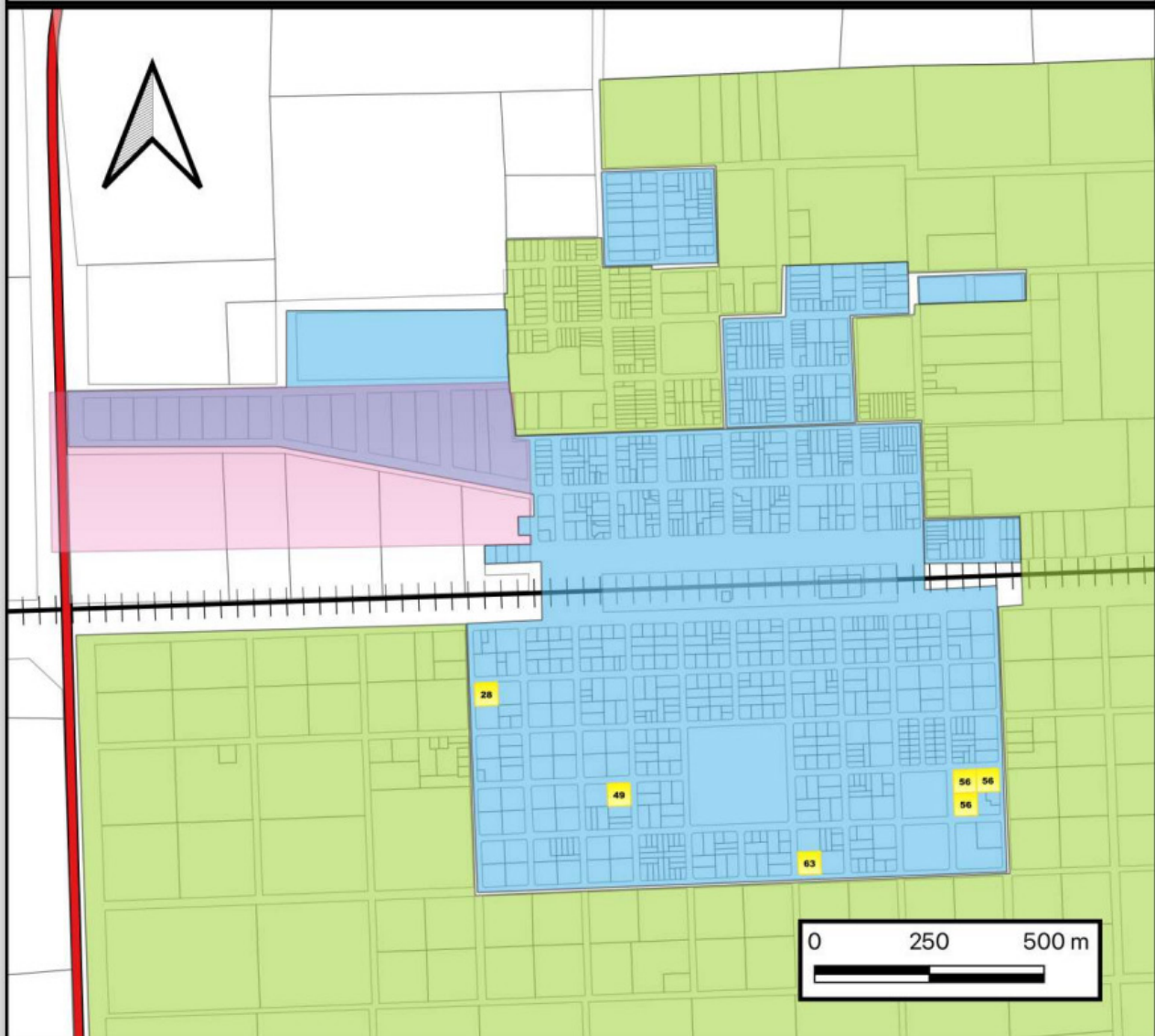
PLANO N°9: RED DE CLOACAS - GENERAL VILLEGAS

REFERENCIAS:

- Red de Cloacas
- Manzana 151L
- Quinta 45
- Quinta 51

Delimitación de Áreas

- Área Complementaria
- Área Rural
- Área Urbana
- Ruta Nacional N° 188
- Ruta Nacional N° 226
- Ruta Nacional N° 33
- Ferrocarriles



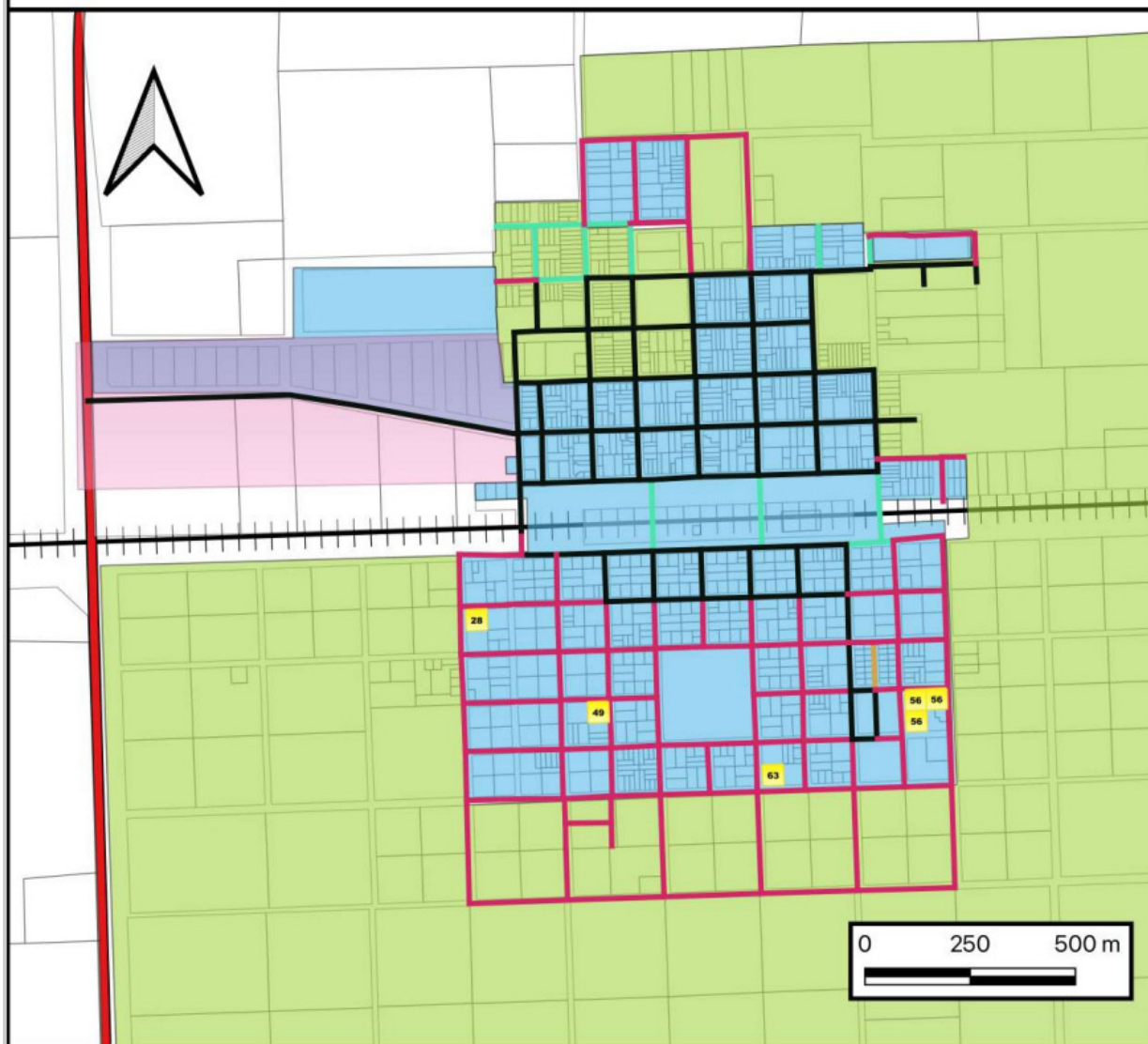
PLANO N°10: INMUEBLES AFECTADOS A LOTES CON SERVICIOS - PIEDRITAS

REFERENCIAS:

- Manzana 28
- Manzana 49
- Manzana 56
- Manzana 63

Delimitación de Áreas

- Área Complementaria
- Subárea Seminurbanizada SU2
- Zona Residencial Extraurbana
- Ruta Nacional N° 226
- Ferrocarriles



PLANO N°11: INFRAESTRUCTURA URBANA - PIEDRITAS

REFERENCIAS:

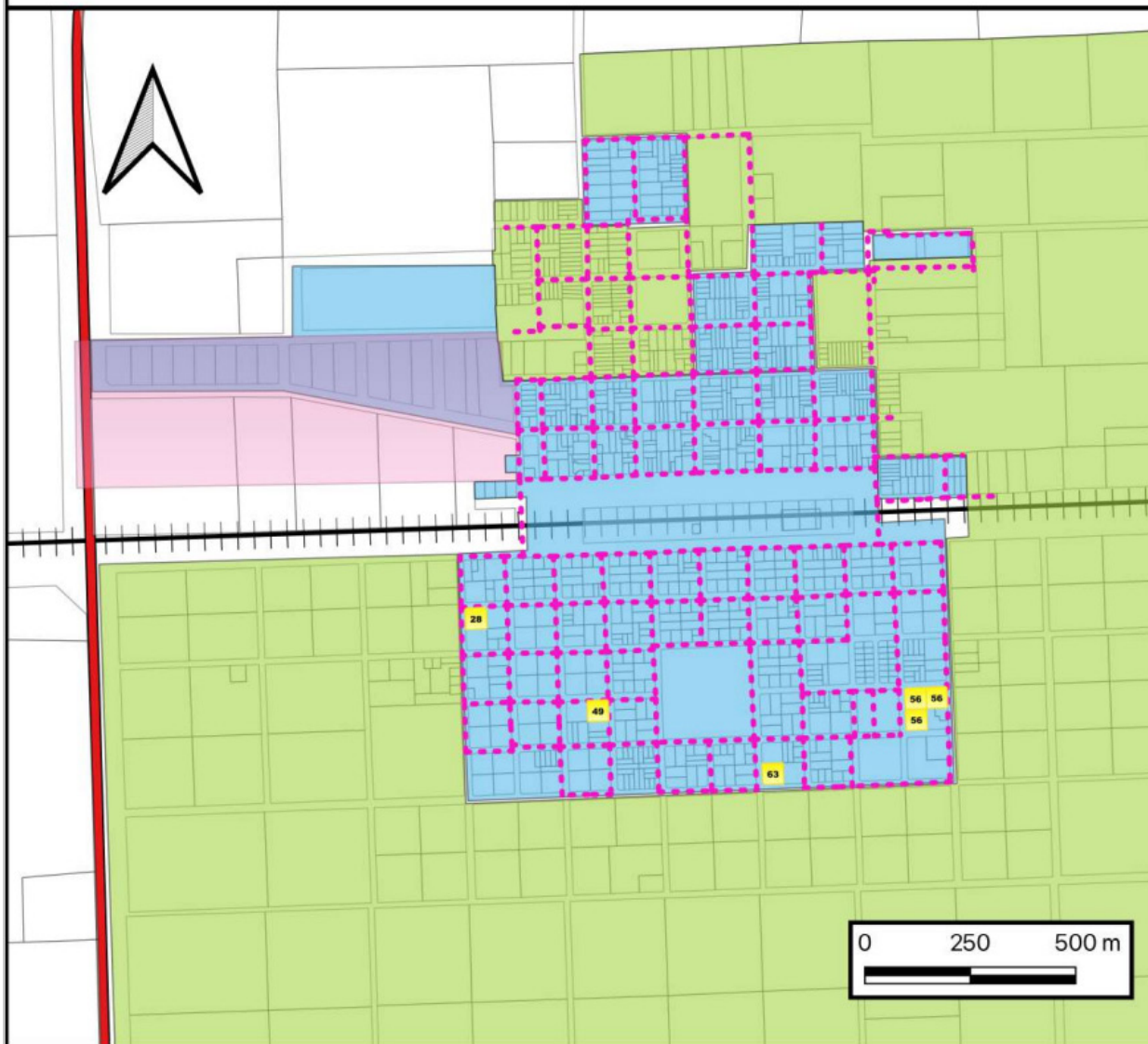
- Manzana 28
- Manzana 49
- Manzana 56
- Manzana 63

Delimitación de Áreas

- Área Complementaria
- Subárea Seminurbanizada SU2
- Zona Residencial Extraurbana

Infraestructura Urbana

- Asfalto
- Cordón cuneta y mejorado
- RAP
- Tierra
- Ruta Nacional N° 33
- Ferrocarriles



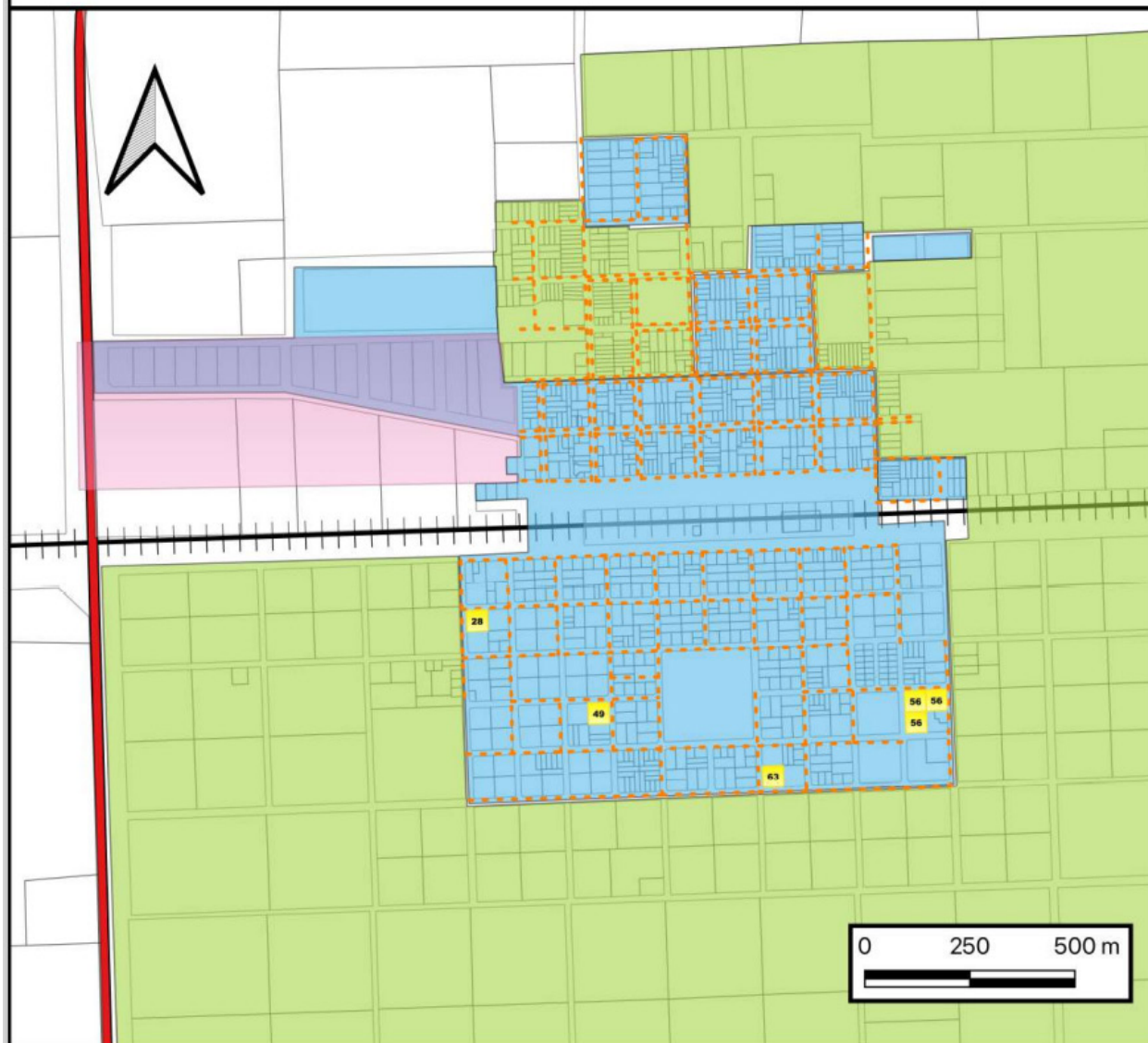
PLANO N°12: RED DE AGUA - PIEDRITAS

REFERENCIAS:

- Red de Agua
- Manzana 28
- Manzana 49
- Manzana 56
- Manzana 63

Delimitación de Áreas

- Área Complementaria
- Subárea Seminurbanizada SU2
- Zona Residencial Extraurbana
- Ruta Nacional N° 33
- Ferrocarriles



PLANO N°13: RED DE CLOACAS - PIEDRITAS

REFERENCIAS:

---	Red de Cloacas	Delimitación de Áreas
	Manzana 28	Área Complementaria
	Manzana 49	Subárea Seminurbanizada SU2
	Manzana 56	Zona Residencial Extraurbana
	Manzana 63	Ruta Nacional N° 33
		Ferrocarriles

El rol de la gestión municipal en el desarrollo urbano local: el caso del Parque Industrial de Tres Arroyos

ARENAZA, María Soledad
sole_ar@hotmail.com

CANESTRARO, María Laura
mlcanestraro@gmail.com

Organización MAR, GESU/CESP/UNMDP – CONICET, GESU/CESP/UNMDP

Municipio de Tres Arroyos (Provincia de Buenos Aires, Argentina)
<https://parqueindustrial3a.com.ar/>

PALABRAS CLAVES:
desarrollo urbano – gestión estatal– asociación público–privada – mercado de suelo

Descripción de la experiencia

En Argentina, la regulación del suelo se perfila como uno de los principales obstáculos para el derecho a la ciudad (Arenaza y Canestraro; 2017). A nivel federal, la inexistencia de una ley de ordenamiento territorial coexiste con un derecho de dominio de matriz liberal, debilitando seriamente la planificación urbana en los tres niveles del Estado Federal, así como las potestades del Estado en materia de regulación del suelo a los efectos de lograr un territorio equilibrado, sustentable y socialmente justo (Arenaza y Duarte; 2010).

Siendo así, salvo excepciones algunas excepciones, la política pública sectorial, no altera las reglas del mercado de suelo o, peor aún, tiende a agudizar sus efectos negativos. La especulación genera que una parte importante tanto del parque construido como del suelo disponible tenga un destino ocioso, impactando negativamente en la configuración espacial.

Frente a la escasez de oferta de suelo, los municipios tienen serias dificultades para conseguir tierra, cualquiera sea su finalidad (pro ducir lotes con servicios, construir vivienda social, etc.). Para revertir esta dinámica es necesario modificar la lógica de intervención del poder público que debe enfocarse en la regulación del mercado de suelo y la distribución equitativa de las rentas generadas en el proceso de urbanización (CELS; 2017).

La experiencia de gestión de suelo para la expansión del Parque Industrial de Tres Arroyos ejemplifica un caso de asociación público–privada –a partir de la constitución de un fideicomiso – que resulta virtuosa, beneficiando un interés público. Y, en tal sentido, constituye casi una excepcionalidad, dado que mayoritariamente los consorcios urbanísticos se acuerdan atendiendo a los intereses de los privados.

El análisis de este caso se enmarca en un proyecto más amplio (*), actualmente en desarrollo, que tiene como propósito analizar la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires (14449) en 27 partidos de la región centro-sur de la misma, haciendo foco en los instrumentos de regulación del mercado del suelo, a través de los cuales se busca promover la captación de plusvalías urbanas generadas por la acción o inversión del Estado, la refuncionalización de inmuebles ociosos y la reserva de suelo destinado a la promoción de urbanizaciones planificadas. En una primera instancia, la investigación apunta a relevar y sistematizar la existencia de decretos u ordenanzas que regulen estos instrumentos en dicho. Y, en una segunda, a avanzar en una aproximación a la diversidad de variables que incidieron en la ejecución o no de esta normativa. Hasta el momento, la Ley ha tenido una implementación diferencial a nivel municipal. Distintas causales podrían estar incidiendo en este resultado: las capacidades institucionales de cada municipio (recursos humanos y presupuestarios), las tradiciones locales en políticas urbanas de regulación de suelo, las continuidades y discontinuidades en la gestión de los gobiernos locales, provinciales y nacional, las oportunidades generadas por la disponibilidad de recursos provenientes de otros niveles de gobierno para la ejecución de políticas vinculadas al hábitat, o la relación del suelo con la matriz productiva de cada municipio, entre otras.

El Partido de Tres Arroyos se ubica en el sudeste de la provincia de Buenos Aires, extendiéndose a lo largo de 5,861 km, en una superficie de 596.288 hectáreas. Se estima que actualmente tiene aproximadamente 70.000 habitantes, 62.000 en su ciudad cabecera (Tres Arroyos) y el resto distribuido en seis localidades y tres parajes rurales.

Su perfil productivo es mayoritariamente agropecuario: se destaca por el cultivo de trigo, girasol, cebada, cerveza, maíz y soja. A su vez, cuenta con producción ganadera y agroindustrial, destacándose los sectores: metalmecánico (venta de maquinarias, generación de infraestructura rural (silos, galpones), etc.) y alimenticio (Mikkelsen; 2013).

En 1975, se crea el Parque Industrial (Decreto provincial N° 3631/75) ubicado en el km 396 de la Ruta 3, a 140 km del puerto de Quequén y a 180 km del puerto de Bahía Blanca. Recién en 1980, se radica el primer emprendimiento. En 1994, se instala la fábrica de malta de la empresa Quilmes, que progresivamente ocupará la mitad de la superficie (40 hectáreas); quedando la otra parte destinada a empresas locales. Para el año 2001 cuenta con 14 empresas y 280 empleados. A partir de entonces, la tierra pública disponible va escaseando.

El Municipio intenta comprar tierra privada contigua o cercana al Parque, pero se ve imposibilitado de hacerlo a causa de la especulación inmobiliaria ejercida por los propietarios del suelo, quienes pedían precios exorbitantes por la venta de sus inmuebles en comparación con el precio del uso agrícola que tenían hasta ese momento.

Frente a estos condicionamientos, en 2009 emerge como alternativa la posibilidad de desarrollar formas asociativas entre el Estado Municipal y los propietarios de suelo privado, que aseguran beneficios para ambas partes.

El 28 de abril de 2009 se constituye un primer fideicomiso, de conformidad con la Ley 24.441 -hoy derogada-, entre la Municipalidad de Tres Arroyos y los propietarios de 40 hectáreas linderas al Parque Industrial con el objeto de utilizar el inmueble para ampliar la superficie o

(*) PICT-2018-04267 "Impacto de la Ley de Acceso Justo al Hábitat en la regulación del mercado de suelo en municipios del centro-sur de la Provincia de Buenos Aires (2012-2018)", aprobado y financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (FONCYT).

bien para constituir en él un nuevo Parque Industrial sometido a las normas provinciales y municipales existentes sobre los mismos. El Convenio fue ratificado por el Concejo Deliberante mediante la Ordenanza 5924/2009. El Código Civil vigente establece que habrá contrato de Fideicomiso cuando *“una parte, llamada fiduciante, transmite o se compromete a transmitir la propiedad de bienes a otra persona denominada fiduciario, quien se obliga a ejercerla en beneficio de otra llamada beneficiario, que se designa en el contrato, y a transmitirla al cumplimiento de un plazo o condición al fideicomisario”* (art. 1666 del CCCN).

En el caso de Tres Arroyos, los propietarios del inmueble (fiduciantes), transmitieron sus bienes a la Municipalidad de Tres Arroyos (fiduciario), la que se comprometió a llevar a cabo: 1) la adecuación normativa que posibilitara la incorporación del inmueble al Parque Industrial (cambio de uso agrícola a industrial, y fraccionamiento del macizo), 2) el desarrollo de la infraestructura necesaria, y 3) la comercialización de las parcelas obtenidas del fraccionamiento, obligándose a pagar a los fiduciantes los importes fijados en el contrato de fideicomiso con el producto de la venta de las parcelas.

La operatoria de venta de parcelas a terceros adquirentes se regula a través de sucesivas ordenanzas, siendo la primera de ellas la Ordenanza 5975/2009 (**), en la cual se establecen: 1) la forma de determinación del precio de las parcelas para su venta, 2) la forma de pago por parte de los adquirentes, 3) la obligación de presentar una solicitud de adquisición con información técnica por parte de los interesados, 4) las limitaciones a los usos de la tierra, 5) los incentivos fiscales a industrias que se radiquen en el Parque Industrial, 6) las condiciones para la escrituración de las parcelas, 7) las limitaciones a las cesiones de derechos, y 7) las condiciones de rescisión del contrato entre la Municipalidad y los adquirentes.

Para garantizar la consolidación del Parque Industrial, los interesados en la adquisición de parcelas están obligados a presentar en el marco del procedimiento, una solicitud de adquisición que incluya un detalle sobre el tipo de actividad a desarrollar, parcela/s solicitada/s, cantidad de superficie de terreno necesaria, superficie estimada a construir, cantidad de operarios a emplear, y todo otro dato que pueda resultar de interés para una mayor evaluación. En todos los casos, la actividad a desarrollar debe ser industrial o de servicios industriales exclusivamente (arts. 4 de la Ordenanza 5975/2009 y 6405/2012).

Si la Municipalidad no opone observaciones, el adquirente debe presentar un anteproyecto de la obra a ejecutar, una memoria técnica del proceso productivo mencionando los efluentes que se generan en el mismo, un presupuesto de la inversión a realizar con mención de la fuente de financiamiento a utilizar y cronograma detallado de inversiones, el cual debe contemplar: a) una inversión mínima anual equivalente al Treinta por ciento (30%) del total proyectado, pudiendo trasladar el excedente de un año a los siguientes y hasta la terminación total del proyecto de obra aprobado; y b) un plazo máximo de puesta en funcionamiento de la planta, aunque sea parcial, de tres (3) años contados a partir de la firma del boleto de compraventa (arts. 5 de las Ordenanzas 5975/2009 y 6405/2012). Para asegurarse la terminación total del proyecto de obra y la puesta en funcionamiento de la industria, la operatoria de venta condiciona el otorgamiento de la escritura pública de dominio hasta tanto el establecimiento se encuentre en funcionamiento y cuente con habilitación comercial o haya ejecutado el 80% de las inversiones programadas y aceptadas por la Municipalidad (arts. 9 de las Ordenanzas 5975/2009 y 6405/2012).

La experiencia de la asociación público-privada que posibilita la incorporación de lotes para la expansión del sector industrial se realiza centralmente a partir de la “alianza” entre el Municipio y propietarios privados de tierras en la zona.

(**) Ordenanza 6342/2012, Ordenanza 6405, Ordenanza 6519/2013.

El municipio originariamente pone a disposición las tierras de su dominio para la creación del Parque Industrial. Una vez agotada la misma, busca estrategias para tener disponibilidad. En principio, los propietarios que tienen tierras las ofertan a precios especulativos, en relación al uso agrícola que hasta entonces tienen. Frente a ello, se propone una asociación públicoprivada entre ambas partes (Municipio y propietarios), que asegure beneficios para el conjunto.

Ello posibilitó la expansión del Parque, incluso su administración se realiza entre la Municipalidad de Tres Arroyos y la Asociación de Propietarios.

También intervienen otros actores:

Compradores de parcelas, que se radican en el Parque tienen múltiples beneficios tanto en relación al valor de la transacción como de las ventajas impositivas posteriores (tanto municipales como provinciales).

Estado Provincial (en articulación con el Municipio): exime del pago de ingresos brutos e inmobiliario por 9 años (Ley Provincial de Promoción Industrial) a quienes compren parcelas

El Fideicomiso le permite a la Municipalidad de Tres Arroyos expandir y consolidar su Parque Industrial, a pesar de no contar con tierra pública, y sin desembolsar recursos presupuestarios para su compra. Asimismo, puede financiar el desarrollo de la infraestructura y equipamientos necesarios con el percibido por la venta de las parcelas, cuyo precio se desdobló en el precio de la tierra libre de mejoras y el precio por el valor de las mejoras: *“cada m² tiene un valor en dólares y también tiene un valor de lo que son las obras que lleva adentro el parque industrial. O sea, la apertura de calles, la iluminación, el gas (...)”*, relata un funcionario municipal vinculado al proceso. •

Por su parte, los propietarios del inmueble obtienen por la venta de su tierra un importe equivalente al quintuplo del valor promedio de las tasaciones efectuadas por los martilleros designados, como surge de los arts. 1 de las Ordenanzas 6342/2012 y 6519/2013.

Finalmente, los compradores de las parcelas pudieron acceder a parcelas de tierra en un Parque Industrial con infraestructura y servicios – incluida una Zona Primaria Aduanera – pagando el precio del valor de la tierra de contado con la firma del boleto de compraventa y el precio por las mejoras financiado en cuotas, como lo establecen los art. 2 de las Ordenanzas 6342/2012 y 6519/2013 y el art. 3 de la Ordenanza 6405/2012, respectivamente. Por último, las empresas radicadas en este predio tienen varias ventajas impositivas, como la exención en el pago de tasas municipales por 10 años otorgada por el Municipio de Tres Arroyos y la exención del pago de ingresos brutos e inmobiliario por 9 años prevista en la Ley Provincial de Promoción Industrial.

Originalmente el Parque se extiende en una superficie de 92 hectáreas, y en 2009 logra incorporar otras 40, amplía la cantidad de lotes a la venta, que varían desde una superficie 2480m² a 3720m², con un único terreno de 7626m². Para 2017 se estima que el Parque cuenta con 57 empresas y emplea a aproximadamente 3000 trabajadores: 1800 de forma directa y 1200 de forma indirecta –

En términos de infraestructura el predio posee: red de energía eléctrica, cerco perimetral olímpico, gas natural, iluminación interna, telefonía e Internet, pavimento de hormigón y seguridad privada.

A su vez, se encuentra dividido en 4 sectores:

Sector A: ocupado en su totalidad. Allí se localizan el Centro de Capacitación, la oficina de la Asociación de Propietarios, la Zona Primaria Aduanera y la sucursal del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Sector B: ocupado en su totalidad, También conocido por “El Parqucito”. Se encuentra ocupado en su totalidad.

Sector C: ocupado en su totalidad por Cervecería y Maltería Quilmes SAICA Y G.

Sector D: Corresponde a la ampliación que se realizó en el año 2009 (único terreno de 7626m²).

A fines de diciembre de 2018 el Municipio plantea una nueva ampliación del Parque Industrial a través de la constitución de un nuevo fideicomiso, basándose en la experiencia reseñada, a partir del cual habilita la incorporación de otras 40 hectáreas, destinándose aproximadamente la mitad a la radicación de empresas.

La asociación público-privada, viabilizada a través del fideicomiso, posibilitó un acuerdo beneficioso entre ambas partes: Municipio y propietarios. El primero, no realizó erogación alguna; los segundos, lograron vender a un precio conveniente. A su vez, quienes compraron lo hicieron a un precio accesible. Como ilustra un funcionario municipal: *“El dueño del campo pone la tierra, nosotros lo incorporamos como parte del Parque Industrial y nosotros lo vendemos a las empresas que se quieren instalar a 8 dólares, vos comprás un terreno de mil m² son 8 mil dólares el terreno para instalar la industrial. Esos 8 mil dólares se los lleva el dueño del campo, y después creo que está en 3 o 4 dólares el precio que le cobramos nosotros de la infraestructura que se le brinda”*. Así, el municipio recupera la inversión en infraestructura. Al momento, no hemos podido acceder al contrato del Fideicomiso para saber si el cobro se realiza a través de una contribución por mejores o bien como una recuperación de plusvalías urbanas pero conceptualmente subyace la idea del reparto equitativo de cargas y beneficios de la urbanización.

Al igual que Bahía Blanca, el Municipio de Tres Arroyos reguló el Derecho a la Participación en el Renta Diferencial Urbana antes de que fuera sancionada la LAJH (art. 266 de la Ordenanza Fiscal municipal). A diferencia de la LAJH, que omite dar una definición del derecho a la participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias, la ordenanza de Tres Arroyos establece claramente quienes son los sujetos obligados a pagar este tributo, propietarios y poseedores; y cuál es el hecho imponible en el que se origina: el mayor valor originado en actos político administrativos del Estado Municipal.

Un elemento central que, en este caso favorece la viabilidad de las regulaciones del suelo es la continuidad de la gestión gubernamental – el Movimiento Vecinal que encabeza el mismo, gobierna desde el año 2003, incluso tuvo una experiencia previa en 1995 –, dado que los tiempos burocráticos muchas veces complejizan y obstaculizan el logro de los objetivos de intervención planteados.

Aun en el marco de esta experiencia considerada exitosa cabría señalar algunas controversias. Por ejemplo, que de acuerdo a cómo se operativizó el contrato, los propietarios se vieron beneficiados por una mejora del precio del uso agrícola que en su origen tenían las tierras; en un contexto de mercado en el que la localización estratégica de aquellas ya las colocaba en una “buena cotización”. La pregunta entonces remite a cómo puede movilizarse tierra rural, teniendo en cuenta además que otra posibilidad para que el Municipio incorporara esas tierras era la expropiación, proceso que no sólo depende de gestiones a nivel provincial sino de una erogación por parte de aquel, cuestión que suele lo vuelve complejo dado que los municipios no suelen contar con recursos financieros para ello.

La experiencia que posibilita la expansión del Parque Industrial, a partir de una estrategia de asociación público-privada, coloca al Estado municipal como actor protagónico en la gestión del desarrollo urbano local, en general; y en la gestión del suelo, en particular. Como señaláramos al

inicio, si bien esta experiencia es previa (2009), la sanción de la Ley 14449 en 2012 promueve dichos procesos, aunque la implementación de los mismos aún es escasa.

Luego de la celebración del fideicomiso, se gestionan otros instrumentos de regulación del suelo – también preexistentes aunque en el contexto de debate previo a la sanción de aquella –, como el Banco de Tierras (ordenanza municipal 6348/2012, modificada posteriormente por la 6771/2015) y el Derecho a la Participación en el Renta Diferencial Urbana (ordenanza municipal 6339/2012).

Todo ello indica que a la exitosa experiencia del Parque Industrial le suceden otras herramientas orientadas hacia una política municipal de regulación de suelo. A su vez, estas normativas también se “autonomizan” de gestiones a otras escalas, como las discusiones que se producen en torno a la modificación del Código de Planeamiento Urbano y Regional, a partir del año 2013, en cuya resolución depende del nivel provincial (aprobado en 2015). Además, en 2016 se presentan el Plan Integral de Desarrollo Urbano y Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030.

Respecto de los desafíos, valdría indagar respecto de qué incidencia tiene la intervención en relación a actividades productivas de menor escala, que han sido relevantes en la economía del Municipio. Por caso, la cantidad de Explotaciones Agropecuarias se habían reducido en un 34% con un incremento en la superficie media de las unidades, que pasó de 534 has a 761 has, de acuerdo con los datos del Censos Nacionales Agropecuarios de 1988 y 2002 (Román y González; 2006, citados en Navos Lopez, 2017). Tendencia que luego se profundizó con el ingreso en la zona de pooles de siembra, que absorbieron a los pequeños productores, comprando o arrendando sus campos.

También en relación al proceso productivo habría que evaluar los efectos que el incremento de la actividad ligada al Parque Industrial tiene en el uso de los agroquímicos, cuestión que ha traído algunos conflictos y, según hemos indagado, el Municipio aún no ha regulado.

Video institucional Parque Industrial, año 2018:

<https://www.youtube.com/watch?v=F5mK3Vgmm1w>



Fuentes

Arenaza, M. Soledad y Canestraro, M. Laura (2017) "La regulación de suelo como componente del derecho a la ciudad (Argentina, 2004-2015)", *Revista Hábitat y Sociedad/Universidad de Sevilla*, España.

Arenaza, Soledad y Duarte, Juan Ignacio (2010), ¿Por qué es importante para Argentina contar con una ley de ordenamiento territorial nacional?, en *Revista Café de las Ciudades* Nro. 96

Martín, María Cecilia (2007). Valoración de la localización industrial en Tres Arroyos, Argentina. Factores históricos y actuales. *Revista Universitaria de Geografía* 16, 147-175

Asociación Civil Centro de Estudios Legales y Sociales (2017). *Hábitat digno: diez propuestas de políticas públicas*; Ciudad de Buenos Aires.

Massigoge, José y Ochandio Darío (s/f). *Parque Industrial Tres Arroyos*. EEAI Barrow (MAAINTA)

Mikkelsen, Claudia (2013). Debatiendo lo rural y la ruralidad: un aporte desde el sudeste de la provincia de Buenos Aires; el caso del partido de Tres Arroyos, *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, vol 22 nro 2, pp. 235-256.

Navos Lopez, Sebastián (2017). Estrategias socioespaciales de Madre Tierra, una organización de la agricultura familiar del partido de Tres Arroyos. Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Licenciatura en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

Entrevista a Hugo Fernández, Jefe de Gabinete Municipalidad de Tres Arroyos, 21 de noviembre de 2020.

Sitios web

Parque Industrial Tres Arroyos: www.parqueindustrial3a.com.ar

Municipalidad de Tres Arroyos: www.tresarroyos.gov.ar

Honorable Concejo Deliberante: www.hcd.tresarroyos.gov.ar

La Micra: el desarrollo territorial que logramos. Crespo y aldeas, Entre Ríos

BACH, Fernando Diego

Centro para la Gestión Local Sostenible del Agua y Hábitat Humano.
Facultad de Ciencia y Tecnología. Universidad Autónoma de Entre Ríos
fernandodiegobach@gmail.com

ROBLES, Ariel Jesús

Secretaría de Inversión Pública y Desarrollo Territorial. Gobierno de Entre Ríos
ing_a_robles@yahoo.com.ar

PALABRAS CLAVES:

desarrollo – territorial – local – sustentable

La Micra se encuentra ubicada en la provincia de Entre Ríos, comprende las localidades de Crespo, San Rafael, Santa Rosa, San Miguel, Colonias Merou y Reffino, Estación Camps y Racedo, Eigenfeld y Gobernador Etchevere.

Nuestras comunidades abarcan unas 77.000 hectáreas de superficie, siendo que Crespo se encuentra a unos 42,8km (por ruta) de la ciudad de Paraná, capital de la provincia.

Son pequeñas poblaciones, salvo Crespo (20.203 habitantes Censo 2010). Todas dentro de una región geográfica con las mismas características del relieve típicamente ondulado. Dentro de un clima templado húmedo, con un promedio de lluvias anuales en torno de los 1100mm y con una temperatura media anual de 18,4°C. Aquí se desarrolla la avicultura, agricultura, ganadería y lechería, vale mencionar que Crespo es la capital nacional de la avicultura. Contamos con uno de los Parques Industriales más importantes de la provincia, una gran cooperativa (LAR) y diversas empresas.

La ciudad de Crespo posee una planta urbana de 6,19km², y su ejido rural alcanza una superficie de 73,00km². Se posiciona como el mayor centro urbano de la microrregión, sede de los principales servicios, financieros, comerciales, administrativos, educativos, salud, culturales y de grandes empresas. Las Aldeas Aledañas han sido históricamente los lugares donde se habían radicado los colonos inmigrantes, aunque con diferentes patrones de ocupación territorial.

Las aldeas entre sí y Crespo están vinculados físicamente por una red de caminos vecinales, además de conectarse con otras localidades. Estos caminos vecinales constituyen extensos “barrios productivos” donde están las granjas en las que se genera el “valor agregado” al transformar los granos en huevo, cerdo, leche y pollo, entre otros productos y permitiendo el arraigo familiar en el territorio. Todo el transporte de las materias primas e insumos como de los bienes producidos se mueve a través de estos caminos vecinales; también el traslado de las personas para atender sus ocupaciones y brindar los servicios requeridos, especialmente para las actividades productivas.

Además, la microrregión está atravesada a lo largo por la ruta nacional N° 12 y a lo ancho por la ruta provincial N° 131, las cuales se cruzan en la periferia de la ciudad de Crespo.

Si bien el área no está caracterizada como una división política en la provincia, los habitantes

de esa unidad territorial presentan dentro de la misma, un nivel de interacción en los aspectos económicos, productivos y culturales mucho mayor que con el resto del territorio.

Descripción de la experiencia

Fundamentación

Entendemos que el sistema democrático necesita de buenas instituciones y que las mismas deben construirse con todos los actores sociales.

Para el 2011, cuando asumimos, uno de los ejes de gestión fue el desarrollo socioeconómico regional sostenible. Dos hechos importantes fueron los que motivaron esta visión de desarrollo regional, uno el conflicto del campo que dividía el campo de la ciudad (2008) y el otro los sistemas productivos del campo y la ciudad.

Los dos confluían en que había que pensarse en conjunto. Un proyecto común por encima de las partes, que las incluya y contenga daría solución al conflicto. Desde la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, cuando efectuábamos el mantenimiento de los caminos vecinales, se pudo observar que ya funcionaba un sistema imperfecto, natural, de economía microrregional. Entonces solo había que articular entre las partes, participarlos y pensar en conjunto una estrategia común.

Fue así que dejamos de pensar la ciudad sola, para pasar a una estrategia común de desarrollo con sustentabilidad. Para lograr esta meta buscamos potenciar la cultura de participación y planificación comunitaria por medio de la aplicación de un plan de desarrollo territorial sostenible.

¿qué necesidad atiende?

Mejorar la calidad de vida de todos los habitantes por medio del desarrollo territorial ordenado y sustentable, en un marco de equidad y respeto.

¿a quiénes impacta esta experiencia?

La experiencia impacta en la población actual y futura de la MiCrA. Hoy se estima que unas 23.000 personas habitan este territorio, realizando una proyección a 20 años, según los índices de crecimiento que presenta la provincia, se estima que superará los 26.000 habitantes.

Para encuadrar la experiencia recurriremos a lo indicado por Porras (2013): es interesante detenerse en el análisis metodológico de los procesos de desarrollo territorial enfocándolos desde una perspectiva global rigurosa, que asuma que esos procesos sólo pueden considerarse exitosos si, en tanto que, validados en forma endógena y participativa, logran concretar en tiempo y forma a todas (o al menos a la mayor parte de) las actividades planificadas.

Este enfoque plantea un nuevo desafío. No se trata ahora sólo de planificar bien, para lograr una selección eficiente y eficaz de las acciones y tareas a implementar en un horizonte temporal específico. También hay que conseguir que las actividades elegidas se realicen a continuación en tiempo y forma. Este punto de vista permite dividir al proceso de desarrollo territorial en tres etapas bien diferenciadas:

Etapa Preparatoria, dedicada a dar adecuada forma al convenio que da inicio de las tareas del proceso, debiera establecer claramente pautas metodológicas que lo regirán en el futuro; desde

que asumimos en el 2011 a la firma del acuerdo (2012).

Etapa de Puesta en Marcha, donde se realizarán las tareas de planificación estratégica del proceso y la capacitación de profesionales locales en el tema desarrollo territorial; desde firma del acuerdo (2012) a primeros resultados.

Etapa Sostenible, que comprende todo el período previsto de tiempo para la realización de las actividades planificadas; desde los resultados hasta hoy.

Objetivos

Para referirnos a los objetivos que busca esta experiencia vamos a remitirnos al Acta Constitución de la Asociación “Ad-Hoc” para el Desarrollo Humano Sustentable de la Microrregión de Crespo y Aldeas Aledañas (MiCrA), este documento data del 3 de julio del 2014.

En su Artículo 2 dice: “la misma se constituye en el interés común de las partes de contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de la Microrregión Crespo y Aldeas Aledañas ...”.

- Implementar proceso de desarrollo sustentable, mediante proyectos interinstitucionales, colectivos y plurales.
- Aumentar la competitividad del territorio y su integración en la región y el mundo.
- Incrementar la integración e inclusión de los procesos socio-económicos, culturales y medioambientales.
- Sostener procesos de educación continua.
- Promover la diversidad cultural, religiosa, etc.
- Inculcar la cultura del trabajo y el progreso en términos de calidad de vida.
- Fomentar la producción de conocimiento, innovación y cultura emprendedora.
- Construir capital social e institucional.

Estrategias de intervención

Las estrategias de intervención siguen lo expresado en el punto marcos conceptuales de la fundamentación, expuestas en tres etapas.

Etapa Preparatoria, dedicada a dar adecuada forma al convenio que da inicio de las tareas del proceso, desde que asumimos en el 2011 a la firma del acuerdo (2012).

Se presentó en campaña la propuesta a toda la comunidad, para que desde ahí se fuera mejorando. Al asumir el gobierno de Crespo, se promovió la práctica de la participación ciudadana, donde todas las partes eran igualmente importantes, horizontal. Todos contenidos por ese gran proyecto integrador.

Recibimos a un grupo de profesionales que estaban trabajando desde la universidad (ITU/FCYT/UADER) y el INTA una propuesta de desarrollo territorial para la ciudad. Nos pusimos de acuerdo que tenía que ser más extenso, microrregional. Era la pata del conocimiento que le daría sustento científico al desarrollo.

Seguimos incorporando actores de la sociedad, presidentes de las juntas de gobierno de las aldeas, empresarios, organizaciones. Realización de charlas, seminarios, talleres, viajes. Observando la relación campo-ciudad como vínculo estratégico para el desarrollo territorial sustentable.

Etapa de Puesta en Marcha, fase en la que se realizan las tareas de planificación estratégica del

proceso y la capacitación de profesionales locales. Esta abarca desde firma del acuerdo (2012) a primeros resultados.

Llegaron los convenios del Municipio con FLACAM (Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales) Fundación CEPA (Centro de Estudios y Proyecto del Ambiente) y el ITU/FCYT/UADER (Instituto Tecnológico Universitario, Facultad de Ciencia y Tecnología, Universidad Autónoma de Entre Ríos).

El día 12 de abril del 2012 se plasmó en un Acta la Constitución de la Microrregión.

Continuando con las capacitaciones de la etapa anterior, en septiembre de 2012 se realizaron: el "Seminario Desarrollo Sustentable" y La relación Campo-Ciudad-Vínculo estratégico para el desarrollo territorial Sustentable.

En diciembre del 2012 la Fundación CEPA presentó: "Los lineamientos estratégicos para el modelo urbano sustentable".

Etapa Sostenible, comprende todo el período previsto de tiempo para la realización de las actividades planificadas.

Con los actores de la MiCrA comenzamos a buscar financiamiento para los distintos sectores productivos. En septiembre de 2013 arriba la primera misión del BM para trabajar junto con nuestro equipo y el PROSAP en la implementación de líneas de financiamiento para ocho proyectos. Además de asistencia técnica para productores e industriales.

En el 2014 se hace realidad la financiación de seis proyectos, todos ellos con un claro acento de productividad sustentable. Para febrero 2014 arriba la segunda misión del BM con funcionarios de la FAO. El 3 Julio 2014 se firma el acuerdo para la constitución de la asociación ad-hoc para el Desarrollo Humano Sustentable de la Microrregión Crespo y Aldeas.

En junio del 2015, en Crespo, se desarrollan los talleres para la conformación del plan maestro para los terrenos del ejército. En agosto de ese año, la Fundación CEPA presenta el plan.

En el 2016 el BIRF (banco Interamericano de reconstrucción y fomento) junto con PROSAP visitaron los proyectos. (y el Ministro de Planeamiento, Infraestructura y Servicios de la provincia. De esta misión se obtuvo un financiamiento para genética porcina, además de la capacitación a los productores.

Alianzas

Dentro del proceso de conformación de este tipo de desarrollo territorial local sustentable tienen participación diversos actores. La entidad "MiCrA" posee un directorio que está conformado por tres sectores, uno es el de la municipalidad de Crespo y los gobiernos de las aldeas; otro el que involucra la ciencia y la tecnología con el Instituto Tecnológico Universitario (ITU/FCYT/UADER), más el INTA; y el tercer sector compuesto por diversos organismos como: La Agrícola Regional Cooperativa Ltda., Grupo Motta, Gottig y Cía., Metalúrgica Niderhaus, Alimentos María Clara, Lácteos San Rafael, Centro Comercial, Industrial y Agropecuario Crespo.

Para la aplicación adecuada de una metodología que permita llevar adelante este proceso es necesario contar con equipos de trabajo idóneos, capacitados y motivados.

A fin de continuar con lo expresado en el punto "marco conceptual", estos sectores pueden agruparse según sus roles en: promotor, asesor metodológico y beneficiario activo.

Promotor: Gobierno de la ciudad de Crespo y de las Aldeas (gobierno local). Es quien, tras la idea de poner en marcha un Plan de Desarrollo Territorial Regional Sostenible, asegura la provisión

de recursos, tanto económicos como humanos, que requiere su funcionamiento.

Asesor Metodológico: la Fundación CEPA (Centro Estudios Proyecto Ambiente), el Instituto Tecnológico Universitario (ITU/UADER). Son quienes aportan su experiencia y conocimientos específicos y en especial, la metodología para implementar el Plan de Desarrollo Territorial Regional Sostenible.

Dentro de esta caracterización de funciones, cabe una mención al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), ya que además del rol de asesor metodológico, como “conocedor” de las realidades del campo y factor de convergencia para la ciudadanía rural. Y también al Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), como promotor de financiamiento, contribuye al acceso de líneas para los productores agropecuarios.

Beneficiario activo: La Agrícola Regional Cooperativa Ltda. (LAR), Grupo Motta, Avícola María Clara, Metalúrgica Niderhaus, Lácteos San Rafael. Estos, en representación de la comunidad objeto de desarrollo, participan en la elaboración del Plan de Desarrollo Territorial Regional Sostenible y en su actualización permanente, garantizando la pertinencia local de su contenido (o sea, la vinculación con los sectores productivos, la capacidad de satisfacer anhelos y problemáticas propios de la comunidad en cuestión).

Resultados

En este apartado mostraremos por un lado los resultados directos de la MiCrA a nivel regional y además, los resultados de la política de gestión (entre los años 2011–2015).

No puede pensarse en que los logros de este proceso por si solo responda a todas las necesidades de la comunidad. El Estado debe estar presente para atender a las minorías y los sectores vulnerables cuyos requerimientos en el tiempo no pueden esperar a ser alcanzados con los tiempos del proceso de desarrollo territorial.

Para alcanzar estos logros es necesaria la activa participación del Estado en la planificación, en las normas (reglamentos / códigos), en la materialización de obras y con acciones para las minorías y los sectores vulnerables. Acciones de equidad social.

Veamos resultados directos de la MiCrA donde tenemos claramente dos sectores, uno el que atiende al ordenamiento territorial con el Modelo Urbano Sustentable de la ciudad de Crespo y de las aldeas. El otro, dirigido al sector productivo con un acento ambiental: líneas de financiamiento a productores (BM – BID – PROSAP), líneas de asesoramiento técnico a productores, aportes no reembolsables a productores. Materializados en los siguientes proyectos: Mejora de competitividad en productores de cerdos, Desarrollo de la floricultura en aldeas, Tratamiento de guano de ponedoras, Bio-digestor piloto para efluentes de cerdos, Desarrollo de sistema de información geo-referenciada, Estudios técnicos para traza de caminos rurales, con un presupuesto ocho millones de pesos(2014).

En este apartado se presentan las acciones realizadas desde el municipio que acompañan y promueven los objetivos de la MiCrA. Continuando con los aspectos productivos se concretó la compra de 15Ha. (Ord. 22/12) para la ampliación del área industrial y lograr su transformación en parque industrial (2014), permitiendo el acceso a créditos y financiamientos. Generando las condiciones para fortalecer el empleo en la zona.

Cabe mencionar que la ciudad de Crespo contaba con ordenanzas para el uso del suelo como la Ord. 39/09 Reg. Edificación de la ciudad de Crespo y la Ord. 46/09 Código de Uso, Ocupación y subdivisión del suelo. Partiendo del modelo urbano sustentable como ordenador del suelo en Crespo se decidió robustecer el mismo con una serie de ordenanzas afines, una de ellas es la

Ord. 38/14 “Banco de Tierras Municipal”, fomenta la participación público-privada en el desarrollo de loteos.

Otra cuestión urbanística fue el proyecto de las colectoras, autovías sobre las rutas nacionales 12 y 131, las cuales tendrán una función de límite físico del crecimiento de la ciudad, un aspecto fundamental en la seguridad vial y en la comunicación de la MiCrA con toda la región.

Uno de los sectores vulnerables es el de las mujeres jefas de hogar y aquellas que son víctimas de violencia familiar que no poseen un hogar propio, para ellas se aplicó un modelo de viviendas por autoconstrucción.

En el aspecto ambiental, se adquieren los terrenos (Ord. 46/13) y se realizó el proyecto de traslado de las lagunas de estabilización el cual fue culminado en el año 2019.

Aciertos y dificultades

No caben dudas que la complejidad en los procesos de desarrollo regional sostenible se producen errores, existen obstáculos y se presentan dificultades. Pero la más difícil de sortear es la inmadurez política.

Un claro ejemplo es el hecho de que la actual administración ha llevado adelante el loteo de espacios verdes públicos generando un profundo malestar y descontento con los vecinos. Demostrando falta de gestión para generar suelo. Ignorar los valores del proceso MiCrA, pero más grave aún es pasar por alto los derechos de los ciudadanos y no someter esta decisión a una consulta.

<https://www.unoentrieros.com.ar/la-provincia/crece-la-polemica-crespo-espaciospublicos-loteados-el-municipio-n1746898.html>

Una dificultad que enfrentamos fue la puja con los intereses de los desarrolladores inmobiliarios que buscaban de todas formas ampliar los límites urbanos de la ciudad de Crespo. Esto produce que el municipio deba realizar obras de infraestructura y servicios que además de su gran valor económico, acarrea enormes sumas de dinero en mantenimiento. Pero gracias al trabajo del modelo de desarrollo urbano que fue consensuado con todos los actores sociales nos permitió llegar a un acuerdo sobre los límites urbanos y la configuración del territorio.

La dificultad productiva era como enfrentar la globalización del sistema agroalimentario, esto requiere que nuestras economías regionales tengan eficiencia productiva, organizacional y comercial. La MiCrA fomenta el incremento y la competitividad de la producción, el mejoramiento de la calidad de los productos, el aumento de la rentabilidad y agregar valor a los productos, buscando incidir en el mejoramiento de los aspectos sociales y procurando la sostenibilidad ambiental. Esta visibilización (globalización) de la Micra permite la llegada de inversiones, capacitación e innovación tecnológica.

Otro acierto es la forma de generar suelo a partir de disminuir la presión sobre el suelo urbano produciendo condiciones de trabajo en la zona rural, o sea, disminuir el éxodo rural cuyo destino son las ciudades cercanas o los grandes centros urbanos (capitales).

Uno de los mayores aciertos es la participación ciudadana y la acción colectiva pueden ayudar a las comunidades a construir confianza y sentido de cohesión, además de mantener sus propios estándares, limitando el interés propio, determinando normas y valores y ejerciendo algún tipo de control social con la finalidad de obtener un mayor bienestar.

Aprendizajes y desafíos

Las experiencias de desarrollo regional sustentable son dinámicas y en varias oportunidades la realidad supera la capacidad de respuesta. En vista de ello es que comenzaremos mencionando los desafíos que se perciben.

El primer desafío es lograr la continuidad en el tiempo de la MiCrA, se propone la incorporación de nuevas instituciones, imprimir más dinámica y producir una mayor actividad a la registrada en los últimos 5 años.

Otra acción que es más que un desafío, es una obligación básica para establecer el nivel de los logros obtenidos es la construcción de indicadores de gestión. Lo que no se mide no se mejora. Es necesaria la definición e implementación de indicadores para medir la actividad de la MiCrA.

Entre los aprendizajes, podemos decir que los mismos fueron y son colectivos permitiendo que los logros también sean colectivos.

El ejercicio de la participación ciudadana en el trazado de los caminos para el crecimiento y el desarrollo. El trabajo interinstitucional por medio de redes de vinculación científica y tecnológica. El producto de acuerdos con los distintos intereses de los actores sociales, fortaleciendo el ejercicio de la democracia.

La Identificación de la ciudadanía con la MiCrA, potenció la pertenencia a la región y su cultura.

Puede decirse que la Microrregión Crespo y Aldeas Aledañas, es un espacio de aprendizaje, reflexión colectiva y construcción de estrategias para alcanzar mejoras en nuestro ambiente y sociedad.

Cada sujeto, grupo u organización participante aspira a encontrar su mejor rol o función a desempeñar y con ello contribuir a una lógica de funcionamiento colectivo para alcanzar la sustentabilidad.

Plantear estrategias de desarrollo desde un modelo de gestión territorial participativo como éste permite abordar sus problemáticas y oportunidades de una manera integral, sistémica y acorde a las dinámicas del territorio, su gente, su paisaje.

La MiCrA fue uno de los principales proyectos de nuestro eje de gestión y hoy se ha transformado en una herramienta de "Desarrollo Territorial Regional Sustentable".

Visita a industrias y productores de la MiCrA (2011).



Ampliación de la superficie del Parque Industrial Crespo (2011).

<https://cuestionenterrerriana.com.ar/ampliaran-la-superficie-del-parque-industrial-de-crespo/>



Firma Convenio Municipalidad UADER FLACAM (2011).



Charla con mujeres en las viviendas de autoconstrucción (2014).

<https://vozfederal.com.ar/2014/comienza-la-ultima-etapa-en-las-viviendas-de-autoconstruccion-en-la-ciudad-de-crespo/>



Participación de 2° Congreso de Valor Agregado en Origen. Tecnopolis (2013).
<https://itucrespo.wordpress.com/2013/09/30/la-micra-en-tecnopolis/>



Foto: Municipalidad de Crespo

Fuente: Registro propio.

