



Observatorio
de Hábitat y Territorio

Frente a un modelo insustentable, mejorar las reglas mientras se ejecutan acciones

**Aportes del Centro de Estudios de Desarrollo y Territorio
(CEDYT), La Plata**

Documento en proceso, agosto de 2024



CONTENIDOS

Introducción	
El debate que se abre	2
El Centro de Estudios de Desarrollo y Territorio (Cedyt)	2
Tres problemas centrales: los focos para un debate	2
La consolidación de un modelo injusto y desigual de desarrollo urbano	
La Provincia mantiene casi cristalizada desde su propia conformación acentuadas asimetrías regionales.	
El proceso de urbanización ha sido poco respetuoso de las dinámicas naturales	
Elementos de contexto para una definición	5
Cambios sociodemográficos con consecuencias en la dinámica habitacional	
El capital inmobiliario hoy	
¿La renta inmobiliaria alcanza para pagar la cara más crítica de la crisis habitacional?	
Relación indisoluble entre política urbana y política de vivienda	
Qué hacer	12
Nueva ley, ¿más derechos?	
Frente a estas realidades, ¿qué proponer?	
Contenidos de la política	16
EJE 1: DIMENSIÓN OPERATIVA PARA EL HABITAT	
EJE 2: DIMENSIÓN DE POLÍTICAS REGIONALES E INVERSIÓN PÚBLICA	
EJE 3. DIMENSIÓN DE REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO	
EJE 4. DIMENSIÓN ECONÓMICA	
EJE 5. DIMENSIÓN AMBIENTAL	
EJE 6. DIMENSIÓN INSTITUCIONAL	
¿En qué desemboca este proceso?	35



Introducción

El debate que se abre

El Gobierno Provincial puso en marcha una serie de rondas de consulta para poner en debate una posible reformulación del régimen de ordenamiento territorial basado centralmente hoy en el DL 8912/77 y la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, a lo que se agregan todas las normas complementarias.

La convocatoria y los contenidos de las primeras sesiones de trabajo ponen de relieve el amplio abanico de cuestiones involucradas en el debate. Se adelanta una impugnación a los procesos de desigualdad espacial que se van acentuando en nuestras ciudades, junto con la falta de herramientas para considerar las distintas realidades regionales, contemplar adecuadamente la perspectiva ambiental y los desafíos del clima, o las innumerables limitaciones para el uso de herramientas de política pública urbana eficaces, entre muchas otras cuestiones.

Está claro que todo proceso de debate sobre temas tan sensibles es necesario y bienvenido. Así es que el Centro de Estudios de Desarrollo y Territorio (Cedyt) se propuso dejar planteados algunas ideas que puedaOn servir como una suerte de aporte para la discusión.

El Cedyt

El Centro de Estudios sobre Desarrollo y Territorio (Cedyt) es una asociación civil con sede en la ciudad de La Plata cuyo objeto principal es el de promover la construcción de conocimiento y herramientas que abonen al fortalecimiento de la organización popular de los sectores vulnerabilizados de la sociedad platense, con criterio multidisciplinar y privilegiando una mirada sobre las cuestiones del hábitat.

Desde esa perspectiva, el Cedyt viene elaborando análisis y propuestas para atender las problemáticas de la periferia y sus barrios populares enmarcada en una visión sobre las condiciones de la actual matriz de desarrollo territorial y su necesaria transformación.

En virtud de ello es que se presentan los siguientes apuntes que pretenden ser un aporte para el proceso de consultas que ha lanzado el Poder Ejecutivo provincial.

Tres problemas centrales: los focos para un debate

La consolidación de un modelo injusto y desigual de desarrollo urbano que viene limitando al máximo las condiciones de acceso al hábitat y la calidad de vida de amplias franjas de población.

La urbanización de los aglomerados y las ciudades de la Provincia conoció en el siglo xx un tiempo en el que, aun sin perjuicio de evidentes rasgos de diferenciación socio espacial, se construyó una ciudad en la que los trabajadores encontraron su posibilidad de habitar en un espacio residencial reconocible, surcado en particular en la región metropolitana por una eficaz red ferroviaria y una trama local de colectivos. Allí



compraron un lote en amplias cuotas, autoconstruyeron su vivienda muchas veces apalancados con un crédito, y entre los vecinos y el estado fueron mejorando de a poco las condiciones de equipamiento y los principales servicios. En las zonas más centrales también explotó la inclusión de sectores medios que pasaron de ser inquilinos de departamentos en edificios de renta a propietarios de sus unidades a partir de la sanción de la Ley de Propiedad Horizontal.

Junto con el abrupto cambio de ciclo económico social con la instauración de la primera versión del modelo de valorización financiera en la dictadura, cesó ese proceso que pudo conciliar ampliación del trabajo con posibilidades habitacionales masivas. Lo que siguió, muy fuertemente a partir de los 90, continúa hasta hoy agudizado: limitación extrema de acceso al hábitat digno para los sectores de menores ingresos, explosión de los asentamientos informales y auge de un nuevo patrón de producción de urbanización para sectores de alto estándar en las periferias con alto consumo de suelo. Ello viene acentuando la desigualdad y la segregación espacial.

En paralelo, desde los 70 pero intensificado luego, auge de la construcción en altura concentrada en muy poca superficie, en buena parte explicada por los mecanismos de valorización de excedentes financieros; junto a ello, la construcción de toda una serie de nuevos artefactos urbanos a modo de enclave para el consumo, el entretenimiento o (en Buenos Aires) el comando de grandes empresas.

La Cepal (Naciones Unidas) construye un indicador de segregación territorial. Según ese indicador en 2014 la región metropolitana de Buenos Aires era, entre 20 aglomerados de Latinoamérica y el Caribe, la que registraba la mayor concentración espacial de los ricos y la segunda por la concentración espacial de los pobres. Se trata de un gravísimo indicador para una sociedad que durante mucho tiempo pudo mostrar rasgos igualitarios que la diferenciaron del resto de la región.

La Provincia mantiene casi cristalizada desde su propia conformación acentuadas asimetrías regionales.

Por cierto el principal nudo que da cuenta de estas disparidades radica en el proceso de aguda metropolización en la región Buenos Aires, que hoy se concibe integrada desde Zárate hasta Ensenada y que a su vez alberga muy fuertes heterogeneidades internas. Como sabemos, la centralidad de la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA) está alimentada por tres contundentes procesos históricos, todos explicados por el tipo de inserción que en cada período tuvo la Argentina en el mundo: el modelo agroexportador, el proceso sustitutivo de importaciones industriales y la participación en el nuevo patrón de economía globalizada y financiarizada. Sin perjuicio del carácter sobredeterminante de esos procesos, poco hemos podido sostener con continuidad desde las políticas públicas para al menos equilibrar parte de las asimetrías en las tasas de diversificación productiva, distribución del ingreso, PBG regional, o crecimiento poblacional entre, por ejemplo, el conurbano norte y la región noroeste de la PBA, o entre el cordón industrial norte y la Cuenca baja del Salado. O como superar la paradoja de un conurbano que concentra la economía más dinámica pero también los peores bolsones de pobreza, y regiones de la Provincia interior prósperas, transformadas en las últimas décadas por la



explosión del agronegocio, pero con economías muy poco diversificadas que no generan trabajo ni atraen población y en las cuales la concentración de la riqueza es extrema.

En las últimas décadas se verifica una tendencia general a la reducción del peso en la economía del sector industrial, lo cual impacta sobre todo en las dinámicas sociales y poblacionales del área metropolitana de Buenos Aires. De alguna forma esto se verifica en una cierta reducción relativa de la población de esta área respecto del resto de la Provincia según el último censo.

Se abren no obstante para la Provincia de Buenos Aires numerosas oportunidades, no exentas de desafíos. Por un lado la posibilidad de un salto productivo en los sectores más fuertemente ligados a las cadenas globales de valor (hidrocarburos, energía, petroquímica, metalmecánica, bioeconomía), en lo cual el desafío es impulsar eslabonamientos productivos que movilicen un conjunto amplio de actividades demandantes de empleo. Pero también las cadenas de valor más ligadas tradicionalmente al mercado interno (textil, indumentaria, calzado, cuero, etc) pueden crecer y fortalecerse, modernizarse y diversificarse. Junto a todo ello, el impulso a los servicios, comercio y turismo, enormes dadores de trabajo. Por cierto, finalmente, es enorme el peso que tienen los amplios sectores de la economía social no asociada a formas capitalistas de producción, cuyos circuitos de producción y comercialización debieran fortalecerse. El dilema es en todo caso es en qué medida logra romperse la dinámica mediante la cual las ventajas de aglomeración de la Región Metropolitana para la localización industrial en una eventual nueva fase de desarrollo, son equiparadas por otros espacios regionales.

De cualquier forma hoy es una gran incógnita el modo en el que emergeremos del proceso de destrucción del aparato productivo que impulsa el actual experimento político nacional.

El proceso de urbanización ha sido poco respetuoso de las dinámicas naturales, ha reducido la biodiversidad y ha dañado la calidad del agua, el suelo y el aire. En el medio rural muchas prácticas de cultivo alteran las dinámicas de escurrimiento y el “paquete tecnológico” que ha transformado la producción agrícola amenaza la salud en muchos pequeños pueblos rurales.

La principal causa de desastres en la PBA, que son las inundaciones urbanas, se explican fundamentalmente por una deficiente ocupación del territorio que altera los valles de inundación y los ecosistemas acuáticos. La drástica transformación de los humedales convertidos en sucesión de islas intercaladas con lagunas para la residencia premium, suma costos ambientales y sociales que todavía no terminamos de mensurar. En el medio rural, inciden fuertemente los cambios en las prácticas de cultivo que aumentan el escurrimiento superficial y minimizan la absorción vegetal de la humedad del suelo, junto al manejo crudamente ingenieril de los cursos de agua que trastoca las condiciones naturales alterando no solo la velocidad de los caudales sino también las condiciones de biodiversidad.



El creciente consumo de suelo por habitante y falta de densidad de actividades en la periferia que promueve el patrón de expansión en los aglomerados y ciudades grandes, amplía la huella de carbono además de complicar la sustentabilidad del sistema de movilidad de la población.

La contaminación orgánica del agua subterránea por falta de servicios cloacales en la ciudad extendida se traduce en ríos y acuíferos crecientemente contaminados, en otro resultado riesgoso de la lógica circular de la expansión urbana con baja densidad y nulos servicios.

La contaminación del agua, aire y suelo de origen industrial se agudiza en áreas urbanas por las dificultades para la transformación de segmentos de una vieja plataforma industrial inserta en áreas urbanas. Aquí también hay un resultado contradictorio: se trata de la industria normalmente asociada al mercado interno, que da trabajo cerca de los sitios de residencia, pero que sigue en buena medida padeciendo los problemas de la falta de modernización pero también de falta de espacio para ampliar su producción.

El proceso de urbanización ha sido muy poco respetuoso también de las condiciones naturales de algunos segmentos de nuestro valiosísimo sistema costero. Se trata de un espacio con fuerte crecimiento poblacional y alto valor económico en virtud de la actividad turística, pero sometido a transformaciones que alteran un ecosistema frágil, todo lo cual termina constituyendo una amenaza para su sustentabilidad.

Elementos de contexto para una definición

Cambios sociodemográficos con consecuencias en la dinámica habitacional

En los últimos 20 años, entre 2003 y 2023¹ además, se verifican algunos fenómenos muy notables que es necesario poner de relieve por su incidencia en la demanda residencial y algunos comportamientos del mercado:

- a) Disminución sensible del tamaño de los hogares. Mientras la población creció un 36% la cantidad de hogares creció un 53%. Como contrapartida, el tamaño medio de los hogares disminuyó de 3,17 miembros a 2,82. Este fenómeno extendido en muchos países recientemente por menos miembros.
- b) Fuerte incremento de los hogares de pocos miembros. La disminución del tamaño medio de los hogares se traduce también en un crecimiento muy sensible de la incidencia de los hogares de 1 o 2 miembros que pasan de representar el 34% a ser el 43%. Por contraste, disminuye la incidencia de los hogares de 3 miembros, y sobre todo, de 4 y más miembros que de ser el 66% en 2003, (dos de cada tres hogares), ahora son el 57%. Los hogares pobres tienden a ser de todas maneras más grandes que los hogares ricos.

¹ Análisis que surge de la explotación de la información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para 5 aglomerados provinciales que reúnen algo menos del 80% del total de la población en 2023, si se excluye Villa Constitución (Santa Fe) que integra el aglomerado del que forma parte también la bonaerense San Nicolás.



- c) Femeneización de la jefatura de hogar. Registra también una variación rotunda, multiplicándose por 2,5. Significa que muchas más mujeres son reconocidas como jefas o directamente se trata de hogares monoparentales a cargo de mujeres;
- d) Aumento de la proporción de jóvenes que se emancipan. La cantidad de jóvenes de menos de 35 años que son jefes de hogares respecto del total de personas en esa franja etaria creció del 11% a nada menos que el 17%
- e) Inquilinización. El incremento notable del 129% acompaña también la mayor tasa de emancipación de jóvenes pero se agudiza también con las brechas de ingreso y a la falta de crédito para acceder a una vivienda en propiedad. La inquilinización es más fuerte en los hogares de los niveles socio económicos más altos, pero se distribuye de manera más pareja en todos los estratos de ingresos cuando se considera la población total en esos hogares.
- f) Crecimiento de los ocupantes. Los hogares bajo alguna de las formas de ocupación que releva la EPH crecen 47% en el período, algo menos que el incremento de la cantidad total de hogares. Es decir que la cantidad de familias en 2023 según este relevamiento es notoriamente coincidente con el conteo actualizado realizado por el RENABAP en 2022. Dado que el tamaño de los hogares pobres tiende a ser superior que la media, la incidencia en términos de población que habita en hogares ocupantes es algo superior (ver el tema de media de integrantes según estrato social más adelante).
- g) Crecimiento del tipo departamento. Acompaña aproximadamente el crecimiento del total de hogares (56%), pero la cantidad de inquilinos en departamentos crece un 176%, confirmando que este formato crece sobre todo como vehículo de inversión para extraer una renta.

El capital inmobiliario hoy

El patrón económico social dominante desde hace largos años en el mundo es conocido. Está fuertemente orientado a la valorización financiera del capital. En Argentina tiene entre otros estos componentes propios con efecto sobre las dinámicas territoriales: recurrentes crisis externas por falta de divisas, devaluación brusca, inflación, dolarización generalizada de activos, fuerte reserva de valor de capitales mediante inversión por el canal inmobiliario (cuando no es el atesoramiento o la fuga), apreciación del suelo tirado por la tasa de ganancia de la inversión inmobiliaria y transmitida a todo el suelo urbano, deterioro de los ingresos, caída del crédito, desaparición de mercados habitacionales para sectores populares, urbanización informal y precarización, aumento de la inquilinización por falta de oportunidades (convergente con la provocada por los profundos cambios demográficos). Todo esto acompañado de notorias debilidades de la política habitacional pública para compensar los impactos negativos en la situación habitacional de amplias franjas sociales.

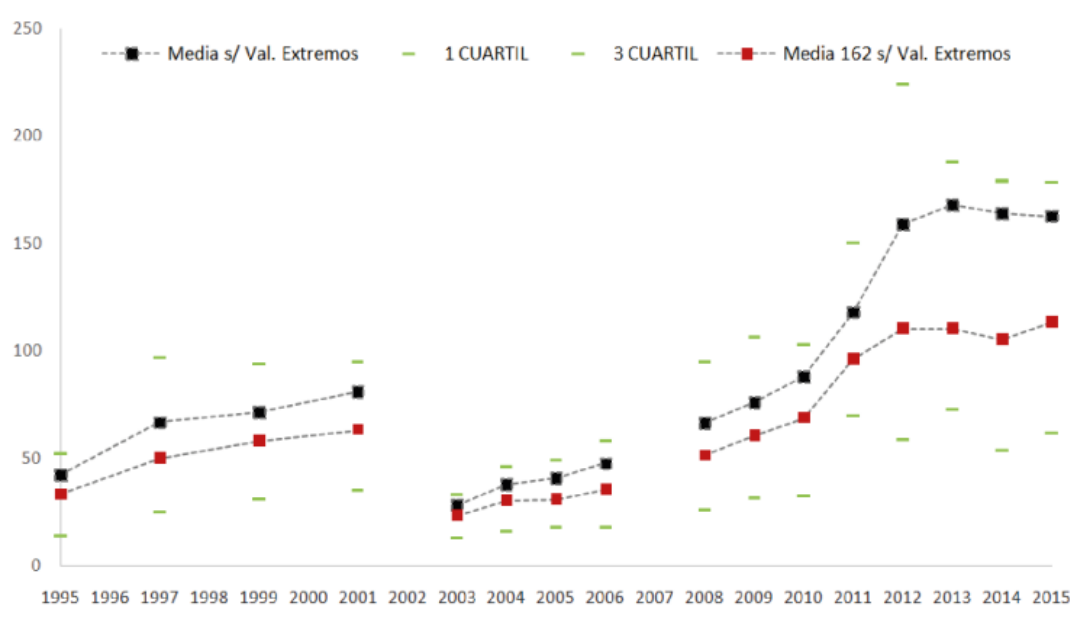
El ciclo de gobierno popular 2003 - 2015 generó notables resultados en términos de recuperación del crecimiento y la mejora del ingreso en buena parte de su vigencia, pero no logró traducir al plano de la distribución de los bienes urbanos y el acceso al hábitat esas mejoras, más allá de los resultados satisfactorios desde el punto de vista cuantitativo de la producción estatal de vivienda. Incluso, en lo que fue parte del análisis



que llevó a la sanción de la LAJH, fue ese el período en el que se agudizó un ciclo intensivo de canalización de grandes excedentes hacia el mercado inmobiliario concebido en los hechos como mecanismo orientado primordialmente a rentabilizar el capital, (“financiarización de la vivienda y la ciudad”), mucho más que a satisfacer una demanda genuina.

Es el período en el que el valor del suelo creció a tasas “chinas” al mismo tiempo que la construcción crecía al 20% anual entre 2002 y 2008 por estabilizarse en valores muy altos después. Pero tomando un período más largo, la valorización del suelo medida en dólares creció desde la convertibilidad en torno al 200%. La reproducción de las tomas de tierras, que había explotado en los 90 solo se moderó algo en los 2000; faltó acceso al suelo aunque ahora los sectores populares sí tuvieron el dinero para construir con ladrillos o en altura en la tierra tomada. En 2014 la Cepal publicó un estudio sobre segregación residencial en 20 ciudades de América Latina y el Caribe. El Gran Buenos Aires resultó el área de mayor segregación considerando la localización de los sectores altos, y la segunda considerando como se localizan los sectores de bajos ingresos².

INCREMENTO DE LOS VALORES DEL SUELO EN LA PLATA ENTRE 1995 Y 2015 CON O SIN INCLUSIÓN DEL SUELO DEL CASCO URBANO



Fuente: Juan Pablo del Río y otros

² Cepal, 2014. Pactos por la igualdad: hacia un futuro sostenible, pag 103. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36692-pactos-la-igualdad-un-futuro-sostenible>



Bajo estas condiciones, los productos inmobiliarios que genera el segmento del mercado más organizado tienden a ser las urbanizaciones cerradas o los edificios en altura en los centros. Un submercado menos estructurado promueve urbanizaciones abiertas para un público medio al borde de las condiciones legales y ambientales tolerables. Otro segmento de mercado ha venido fraccionando suelo con niveles básicos de urbanización con los beneficios de la LAJH, con resultados que después de 10 años de esta práctica estamos en condiciones de poder evaluar. En contrapartida, las estrategias de las franjas medio bajas y bajas se refugian en alquileres que consumen proporciones enormes del ingreso o son informales, el asentamiento informal, o el hacinamiento en tanto la política pública es impotente para generar respuestas proporcionadas al problema.

En los últimos ocho años todos los rasgos conflictivos se acentuaron. Esa es la situación que enfrentamos: fortaleza relativa para los negocios inmobiliarios en edificios en altura o en urbanizaciones, deterioro general de las condiciones de vida de amplias franjas sociales y segregación en el espacio, debilidad objetiva de muchos de los colectivos sociales, coyunturalmente amplificadas por el increíble retroceso del enfoque de derechos a partir de diciembre de 2023 y destrucción de capacidades para la acción estatal, o aun en los gobiernos subnacionales de signo popular como el de la Provincia de Buenos Aires, debilitamiento extremo de esas capacidades.

Estos son los ingredientes que le dan contorno a un modelo vigente de configuración socio territorial esencialmente injusto.

¿La renta inmobiliaria alcanza para pagar la cara más crítica de la crisis habitacional?

Un estado bonaerense con vocación de al menos moderar las dinámicas de mercado descritas debiera mejorar los mecanismos de redistribución de rentas urbanas. Esta es una condición para tratar de disminuir la brecha de desigualdad, mejorar los recursos orientados a los que menos tienen y reducir en alguna medida la fragmentación socio espacial. Pero no alcanzará para financiar una mejora sensible en el hábitat popular y la vivienda de los trabajadores.

Computar las rentas inmobiliarias sobre el suelo causadas por la acción del estado (infraestructura y normativa), es un ejercicio muy complejo. Pero pueden hacerse unos números que nos aproximen a algunas de las manifestaciones de esa renta y los ingresos para los estados municipales por la tasa de valorización.

Si a lo largo de los años a partir de principios de los 90³ se hubiesen percibido tasas por valorización inmobiliaria para la parte proporcional de los actuales 400 km² aproximadamente de urbanizaciones que se fueron desarrollando en la RMBA en el período, en base a una tasa del 30% sobre la mejora en el valor del suelo, (altísima para lo que se viene considerando), se habrían obtenido aproximadamente ingresos para construir unas 1200 unidades en conjuntos de vivienda colectiva terminada con su

³ Podríamos tomar como año base 1992, cuando se sancionó el Decreto 27/92 sobre barrios cerrados.



infraestructura urbana y su suelo⁴. Constituye menos de un tercio de las viviendas terminadas que ha podido construir el Instituto de la Vivienda en sus buenos años. Si agregáramos la captura por valorización de los 400.000m² anuales construidos en torres, suponiendo que la mitad de esa superficie se habilitó mediante cambios de indicadores, se lograrían recursos para construir 240 viviendas más por año⁵. Por supuesto se ha previsto también en la LAJH la percepción por valorización a causa de obra pública, pero sería un gran éxito si al menos se pudiera recuperar con los eventuales ingresos el costo de las inversiones realizadas.

Se trata de recursos enormes pero aun así desproporcionadamente bajo para resolver los enormes problemas de vivienda en nuestra Provincia que debieran implicar acciones consistentes para llegar cada año con mejoras de distinto tipo en la vivienda para una cantidad muchísimo mayor de hogares. En otra perspectiva es cierto también que esos hipotéticos ingresos sí hubiesen sido suficientes para satisfacer la disposición de un lote sin urbanización de ningún tipo para unos 15.000 hogares cada año, lo que es también un aporte enorme. La pregunta es allí también si ello constituiría una respuesta realista considerando todo el resto de las condiciones necesarias para vivir con dignidad, mucho más allá de un pedazo de suelo bruto.

Por supuesto los cálculos son hipotéticos porque la aplicación retroactiva no es posible, tampoco sería deseable que continuara expandiéndose la superficie cerrada al mismo ritmo que hasta ahora, y además, las dificultades para percibir la tasa de valorización han sido enormes, incluyendo problemas técnicos pero también restricciones por parte de las autoridades locales para sostenerla. Por eso esta propuesta incluye también ideas para que esta percepción por valorización implantada por la LAJH sea más efectiva.

Una parte del debate público abierto sobre la modificación legislativa identifica como principal conflicto territorial el de la forma en que distribuye y apropia la renta urbana; si la percibe solo una minoría o participan de ella también capas sociales más amplias.

El debate es una réplica de la discusión político ideológica que se da en el plano más general de la crisis argentina. A nuestro juicio enfocar en la distribución, cuestión indudablemente trascendental, no puede ocultar un problema igualmente grave: en Argentina falta inversión para el desarrollo a todo nivel, incluyendo el urbano. Y eso supone la necesidad de un enorme esfuerzo para el ahorro, la ampliación de la capacidad de inversión pública y privada, el aumento de la productividad a todo nivel y la multiplicación de la riqueza y el stock de bienes públicos. En términos económicos, no es solo la disputa por la apropiación del excedente, es además cómo generamos más bienes públicos y sociales. Por lo tanto el foco tal vez sea algo distinto: desarrollarnos con justicia social.

⁴ El cálculo se realizó considerando valor medio de venta de 150 dls/m², y un incremento de unas 6 veces entre el valor de suelo bruto y el componente suelo del m² vendible, por sobre el cual se computan costos de infraestructura, costos administrativos, impuestos y beneficio del desarrollador.

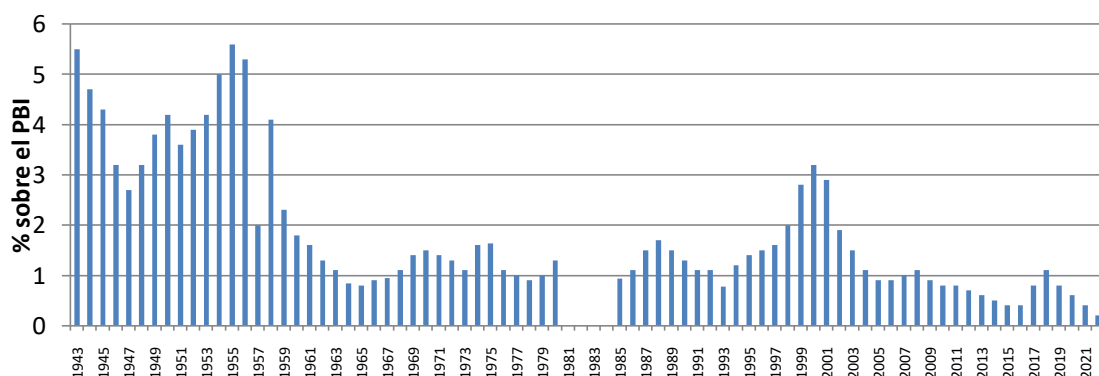
⁵ Para torres el cálculo se realiza a partir de un estudio hecho por el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, 2021 con datos de Arba entre 2007 y 2019, considerando como torre todos los edificios con FOT igual o mayor a 3.

Relación indisoluble entre política urbana y política de vivienda

Los mejores momentos de la política habitacional asociaron política urbana, producción pública para la vivienda y crédito masivo. La ciudad de los trabajadores y el departamento para la clase media, la de los asalariados que pasaban a propietarios, se hizo en buena medida en base a un despliegue histórico de las formas de crédito bancario o privado para la vivienda y el terreno y una enorme producción pública de vivienda en operaciones urbanas ejemplares y una amplia producción privada de suelo que amplió notablemente el espacio residencial (“loteo popular”). Como es lógico, este proceso se amplificó en las grandes aglomeraciones. Quienes compraban un lote en las periferias accedían a las 150 cuotas otorgadas por el loteador a favor de salarios estables. Muchos otros accedieron a los créditos para lote y vivienda del Banco Hipotecario Nacional, (el Plan Eva Perón), o para la compra del departamento que venían rentando los sectores medios, o la notable línea de financiamiento para la construcción con destino a alquiler del año 1946.

Todo ello en proporciones que nunca más se repitieron. Esta descripción no obsta a la formulación de un análisis crítico del proceso de producción privada de “loteo popular”, con sus características de falta de servicios que aun hoy sigue siendo un pasivo que el estado tiene que remediar, sobreproducción de suelo, abusos contractuales, etc. En los hechos hay que poner de relieve que, salvo en el mercado de alquileres, el estado en cualquiera de sus períodos se abstuvo de intervenir de manera consistente en el mercado de suelo urbano. En todo caso en los años del primer peronismo es cuando se registró una inédita convergencia (que luego no se repetiría) entre necesidades populares y producción comercial aun con los problemas señalados. Lo cierto es que, aun cuando se trató de la construcción de un espacio siempre periférico, los trabajadores encontraron la forma de acceder a su propiedad en una ciudad, reconocible, regular, estructurada.

Incidencia del stock de pasivos por créditos hipotecarios sobre el PBI



Fuente: González Rouco, Federico. El sueño de la casa propia. Tejido Urbano. Recuperado de



<https://tejidourbano.net/biblioteca/coleccion-temas-del-habitat-el-sueno-de-la-casa-propia-federico-gonzalez-rouco/>

¿Qué ocurrió después? Con el fin del ciclo económico y social de ese tiempo, ocurrieron solo atisbos de ese volumen de crédito en medio de una economía cada vez más inestable y con salarios que tendieron a deprimirse. Luego hubo solo breves ciclos durante la convertibilidad, con el Procrear y el más reciente, la frustrada experiencia de los UVA, no necesariamente por la herramienta sino por el quiebre de la economía.

Además, jamás se repitió una dinámica de producción de suelo urbano de carácter popular en una escala al menos comparable con la del ciclo 1945-1980. En los restantes momentos en que hubo crédito para la vivienda no hubo sincronía con la política urbana; por ejemplo, durante el período del citado Procrear los resultados urbanos fueron polémicos: se reforzó más bien un patrón de expansión urbana en islas inconexas que finalmente resulta insustentable para los hogares y para la economía y el ambiente de la ciudad en general. La falta de coordinación de la política de vivienda y la política urbana es uno de los principales, al igual que entre infraestructura y urbanización, es uno de los principales problemas para el desarrollo territorial por los graves pasivos que deja y los incentivos para prácticas de mercado profundamente especulativas.

Por cierto, en sentido contrario a lo que ocurre en Argentina donde el crédito hipotecario está casi extinto, éste representa en Chile casi un 25% del PBI, un 12% en México o un 7% en Colombia. En ninguno de los casos se puede entender el patrón de crecimiento y configuración urbana separado de las condiciones económicas y jurídicas de acceso a la vivienda. Por cierto que la generación de semejantes stocks supone un período prolongado y estable de otorgamientos de manera que el sistema se torna maduro.

¿Porqué los pobres dejaron de acceder en condiciones formales al menos a un lote por los años 80? A nuestro juicio no fue porque el DL lo dificultara al pedir condiciones impagables de servicios. De hecho esa exigencia que pedía la norma fue rápidamente relativizada pocos años después hasta casi desaparecer en sucesivas reglamentaciones. Más bien fue porque se diluyó la oferta de mercado para ese segmento por la baja del salario, la mayor inestabilidad económica⁶, y seguramente, porque el suelo disponible quedó ya muy lejos de los nodos de la red ferroviaria o la red vial troncal. Los sectores de la oferta de ese tipo de productos se retiró para encarar otros segmentos más rentables, o se diluyeron.

Para nosotros es importante asumir que sin crédito, con los niveles de subsidio que correspondan a los distintos segmentos, incluyendo el subsidio total en algunos casos, no hay forma de hacer frente al problema de la exclusión habitacional en la dimensión que se requiere.

⁶ La “tablita” de Martínez de Hoz de su Circular 1050 fue uno de los golpes finales a ese mercado que tornó imposible el pago de las cuotas pendientes de los lotes y obligó al estado a hacerse cargo de enormes sumas hasta principios de los años 90.



Qué hacer

Nueva ley, ¿más derechos?

El propósito central de un régimen de OT es regular los derechos inmobiliarios, es decir lo que se puede o no hacer en el suelo de quien tiene la propiedad, y habilitar con eso los mecanismos de valorización.

Desde siempre ha sido muy difícil que una ley cambie sustancialmente dinámicas tan profundas y estructurales como las que se vienen desplegando en nuestros más importantes territorios urbanos. Por cierto además el contexto de las ideas políticas más arraigadas en este momento a nivel nacional en el discurso público dominante, no ayudan a legitimar un discurso que pueda construir una contratendencia sólida.

Pero por lo general las leyes que han reflejado cambios profundos en la vida social y económica surgieron de procesos previos de validación por parte de amplios sectores de la sociedad, de los cuales las normas fueron solo un correlato normativo. Pensamos en las leyes sociales de Perón, el divorcio, o la derogación del 2 x 1, por citar cualquiera de las más significativas. En todos los casos hubo un consenso ampliamente dominante previo.

El DL no cumplió prácticamente ningún papel en relación con los aspectos negativos del ciclo privado del “loteo popular”⁷, y fue eludido a la hora de habilitar el siguiente ciclo, el de las urbanización elitista y la financiarización de la vivienda. Ello a pesar de sus postulados formales: crecimiento con todos los servicios, expansión progresiva y organizada en sucesivos anillos a medida que se manifiestan de las necesidades reales, control del stock y las vacancias, limitación a la producción de urbanización en fragmentos aislados, respeto por condiciones ambientales, minimización de la especulación sobre el suelo, etc.

La sanción de la Ley 14.449 supuso una serie de innovaciones normativas fundamentales en la línea de la “justicia territorial”. Una de las más importantes, la introducción del concepto de plusvalía y su redistribución, no pudo terminar de calar en la política urbana. Sencillamente, a pesar de suponer una transformación notable, no pudo cambiar las dinámicas ni redistribuyó significativamente fondos, sobre todo porque en los hechos fue resistida por los municipios de cualquier signo político. Sí por cierto pudo armar una línea defensiva dejando sentado el importantísimo principio de la defensa del hábitat que los más pobres pudieron armar en villas y asentamientos al evitar los desalojos.

En definitiva sostenemos que limitarse al plano de la reforma normativa del régimen de OT no alcanzará para cambiar sustancialmente las dinámicas de mercado que venimos describiendo. Será muy importante introducir importantes contrapesos para moderar las tendencias más nocivas del mercado, pero si se mantiene el contexto de una limitada política pública activa de hábitat y vivienda

⁷ Para el momento de la sanción del DL el mercado ya estaba casi extinguido. Las restricciones para urbanizar sin casi infraestructura que impuso el DL duraron unos pocos años.



como debemos reconocer que tenemos hoy, las dinámicas de mercado seguirán siendo por ahora estructuralmente determinantes.

En el límite, los cambios puede que se terminen incumpliendo, o las normas interpretativas terminarán relativizándolos. Sobran los ejemplos de una lógica por la cual las normas son conceptualmente igualadoras o nutridas de una racionalidad pública, pero su aplicación termina siendo inocua. Creemos firmemente en el estado manejado por gobiernos populares, pero un análisis realista permite observar también las condiciones generales que se imponen más allá de cualquier voluntarismo. Es por eso que, frente al incierto panorama sobre viabilidad de la sanción de una ley omnicompreensiva, sostenemos la necesidad de articular como mínimo un conjunto de propuestas programáticas y modificaciones parciales en normas de menor jerarquía, pero que permitan corregir algunos rumbos y asegurar mayor justicia territorial en algunos procesos.

Frente a estas realidades, ¿qué proponer?

Por todo lo anterior postulamos un plan que contemple con mucho énfasis:

- a) ampliar la dimensión ejecutiva de la acción de gobierno con un amplio programa de inversión en vivienda y hábitat que como mínimo evite la multiplicación del déficit de espacio residencial para los nuevos hogares, con énfasis hoy en los más excluidos y sectores de trabajadores;

A la vez, sí:

- b) moderar los rasgos más complejos del despliegue del capital inmobiliario librado a su exclusiva lógica, tanto en términos de desigualdad como insustentabilidad ambiental, mejorando una serie de aspectos del marco normativo; se trata de imponer inevitablemente algunas reglas y otorgar herramientas para hacerlas cumplir.

Mientras:

- c) se fortalecen todas las redes y sujetos colectivos capaces de disputar el sentido de la política pública y el uso y goce de la ciudad;
- d) se mejora sustancialmente el marco institucional para la gestión del desarrollo territorial

Se trata en el fondo de volver en cierto modo al programa de la LAJH que, aun sin que técnicamente fuera necesario, dejó plasmadas legalmente propuestas programáticas (lotes con servicio, integración socio urbana), y por supuesto cambios regulatorios.

Postulamos entonces la implementación de un conjunto de iniciativas que conformarán la POLÍTICA DE GESTIÓN DEL TERRITORIO organizadas en dos ejes principales:



EJE 1. DIMENSIÓN OPERATIVA PARA EL HABITAT

Objetivos

- a) Abordar sistemáticamente las condiciones de privación habitacional más urgentes. Supone ofrecer lotes con servicios y vivienda básica para nuevos hogares en los primeros deciles de ingresos y facilitar las condiciones de alquiler para amplias franjas de ingresos bajos a medio bajos mediante subsidios directos a la demanda o incentivos a la oferta de unidades en alquiler con precio límite;
- b) Reconstruir progresivamente un sistema de crédito para la vivienda con intervención decisiva de la banca pública y acompañado de políticas urbanas coordinadas, teniendo en cuenta coyunturalmente los límites que imponen las condiciones financieras y presupuestarias provinciales. Supone la menos en un primer momento otorgar financiamiento preferencial a la construcción de vivienda en áreas no centrales, bien servidas, para la adecuación de stock edilicio subutilizado con destino a alquiler de hogares de 3 o más miembros. También la construcción de algunos nuevos núcleos residenciales con usos complementarios en sitios estratégicos de la estructura de los grandes aglomerados.

EJE 2. DIMENSIÓN POLÍTICAS REGIONALES E INVERSIÓN PÚBLICA

Objetivos:

- a) Configurar un “sistema” de planeamiento de políticas de desarrollo e inversión a escala provincial y regional. Esto supone establecer el formato básico y la periodicidad que debieran tener los planes de desarrollo productivo, inversión en infraestructura, turismo y en general, las políticas sectoriales que dan marco necesario a la gestión del uso del suelo.

EJE 3. DIMENSIÓN REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO

Objetivos:

- a) Impulsar cambios en el modelo de ocupación y uso del suelo. A nivel regional o intermunicipal por un lado, y más detalladamente a nivel del territorio urbano y no urbano local, sobre todo para disminuir la matriz de segregación y desigualdad socio espacial.
- b) Redefinir instrumentos técnico jurídicos que permiten materializar las intenciones y darles eficacia jurídica a las regulaciones a terceros.

Muchos de los aspectos que se volcarán en el desarrollo de componentes de este Eje Normativo tienen como antecedente directo el proyecto de Decreto reglamentario del DL elaborado en ocasión de la formulación de los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana. Ministerio de Infraestructura y



Servicios Públicos, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, 2004. Coordinación del arq. Alfredo Garay.

EJE 4. DIMENSIÓN ECONÓMICA

Objetivos:

- a) Consolidar la noción de que el suelo es un activo y no un mero soporte de transformaciones, mejorando la percepción de la contribución por valorización y dotando a los organismos públicos de un sólido apoyo técnico para las valuaciones inmobiliarias, entre otros aspectos.
- b) Mejorar los instrumentos que penalizan la retención de suelo inactivo.

EJE 5: DIMENSION AMBIENTAL

Objetivos:

Asegurar la sustentabilidad ambiental de las transformaciones territoriales, modificando condiciones básicas en lo relativo a suelo no urbanizable y requisitos mínimos de infraestructura en nueva urbanización

EJE 6. DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

Objetivos:

- a) Redefinir el modelo de gestión, que en este caso implica sobre todo la relación entre provincia y sus distintos organismos, con los municipios como actores primarios del PT.
- b) Otorgar eficiencia, celeridad, seguridad jurídica y transparencia pública para la vinculación entre jurisdicciones provinciales y entre éstas y los municipios
- c) Establecer un sólido régimen de disciplina urbanística con multas significativas y actualizables, y responsabilidades claras
- d) Generar un mecanismo de coordinación de la gestión de la Región Metropolitana de Buenos Aires
- e) Garantizar el pleno funcionamiento de los órganos participativos previstos en la LAJH
- f) Crear un sistema de asistencia técnica a municipios y Provincia garantizando la vinculación de las Universidades y ámbitos de producción de conocimiento.



CRITERIO GENERAL DE ESTE DOCUMENTO

Los aspectos incluidos en esta propuesta son los que se consideran más relevantes para ser incorporados a un nuevo instrumento legal único e integrado de Planificación Territorial, que por supuesto deberá constar con definiciones o redefiniciones de lo que hoy tenemos en muchísimos otros aspectos. Todos los contenidos de la LAJH no aludidos en este texto se considera que razonablemente deben sostenerse. Los contenidos no mencionados del DL se supone que deberán revisarse en detalle también.

Contenidos de la política

Los objetivos indicados se materializarían a través de las siguientes acciones:

EJE 1: DIMENSIÓN OPERATIVA PARA EL HABITAT

- 1) Programa de urbanización social con vivienda básica para hogares en situación de pobreza crítica

Contenidos tentativos del programa

En la línea de lo propuesto por la LAJH, contempla la construcción de conjuntos de lotes con servicios completos, con el agregado de la construcción de módulos mínimos de vivienda ampliable o vivienda cáscara para hogares ubicados en el primer decil de ingresos.

El universo beneficiario podría tentativamente delimitarse así:

Hogares no propietarios con jefes/as de entre 25 y 35 años compuestos por 2 o más miembros con ingresos ubicados en los tres primeros deciles. El flujo de demanda anual (es decir hogares que ingresan cada año a esta situación) rondaría en 2023 unos 18.000 hogares⁸. Se priorizará entre hogares que actualmente comparten vivienda, tienen inestabilidad habitacional, monoparentales con mujeres a cargo, entre otras condiciones. También se podría contener la situación de hogares con jefes de mayor edad de grupos sociales de riesgo u otras situaciones críticas. La cantidad de soluciones anuales debería rondar las 6.000 como mínimo.

Aspectos de implementación

Supone implementar mecanismos de concurso para adquisición de suelo correctamente localizado (experiencia del Procrear), o la declaración de sectores específicos como “Zonas de Promoción de Hábitat Social” y la posterior puesta en marcha de los mecanismos del DL y de la LAJH para la movilización de suelo vacante. Ello incluye en el extremo, la declaración de utilidad pública y sujeto a expropiación urbanística del art 91 del DL, y los procedimientos de reparcelamiento y consorcio urbanístico con particulares

⁸ En base a datos de EPH 2 trimestre de 2023



previstos en la LAJH. Las acciones de producción de suelo se enmarcarán en el Plan Director de Crecimiento que se elaborará en cada municipio. (Ver más adelante)

Atender a la demanda planteada de 6.000 unidades por año, con una inversión del orden de los usd 20.000 por unidad, supondría recursos equivalentes a la construcción de 1.100 unidades de vivienda terminada en conjuntos de vivienda con suelo y urbanización. El programa debería complementarse con pequeños créditos para la compra de materiales y completamiento de la vivienda. Orientado tanto a procesos de producción social liderados por organizaciones comunitarias, como a iniciativas municipales, provinciales o de otros colectivos.

2) Subsidio al alquiler para hogares jóvenes y adultos mayores

Contenidos tentativos del programa

Contempla el otorgamiento de un subsidio para alquiler equivalente al 40% en promedio del monto mensual destinado a hogares inquilinos con jefe de hasta 35 años de edad con 2 o más miembros, así como a hogares compuestos por al menos 1 adulto de 75 años y más. Podría establecerse un sostenimiento del subsidio durante al menos cuatro años a cada hogar. El subsidio podría derivarse parcialmente a equipamiento, mudanza, etc. Tendrían preferencia hogares que alquilan en viviendas promovidas, según se explicará a continuación.

De acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares, en 2023 (2º trimestre) había unos 180.000 hogares en las condiciones etáreas y de conformación indicadas. Una estimación permitiría considerar que destinando el presupuesto anual equivalente a la construcción de 1.200 viviendas construidas por el Instituto de la Vivienda podría cubrirse aproximadamente un tercio de esa demanda más la originada en el flujo incremental anual de hogares en esa condición, durante al menos cuatro años (dos contratos), para luego asignar el beneficio a otra cohorte.

3) Promoción de la rehabilitación de vivienda subaprovechada destinada prioritariamente al alquiler

Contenidos tentativos del programa

Contempla el direccionamiento de una parte importante del crédito hipotecario otorgado por el Banco Provincia, ni bien las condiciones económicas generales lo permitan, como financiamiento intermedio a constructores medianos o incluso grandes, para la mejora e incremento del aprovechamiento con densidades moderadas en lotes o viviendas ubicadas en zonas urbanas consolidadas con todos los servicios. Se trata de una operación acotada en tiempo e inversión que puede permitir subdividir y ampliar los inmuebles generando dos o tres unidades aptas para satisfacer necesidades de los hogares, destinadas a un usuario final que alquile o reciba la transferencia del crédito para compra.



Lo que se busca es evitar el deterioro y falta de aprovechamiento del enorme stock construido en barrios y localidades no centrales. Se trata de generar una alternativa al formato torre que concentra intervenciones de alta densidad en las zonas más centrales, o de manera aleatoria en cualquier sitio según sea la regulación, y se constituye en vehículo privilegiado para canalizar excedentes financieros como reserva y multiplicación de valor, con frecuente ruptura de calidad urbana e incremento de los valores del suelo. Se deberá complementar con penalizaciones que adopten los municipios en forma de tasas al formato de construcción en altura por sobre el FOT 3 en zonas centrales y como contrapartida, exenciones y otros beneficios al formato con densificación moderada.

Un estudio sobre la base de información de Arba de la Provincia de Buenos Aires arroja que entre los años 2008 y 2019 se construyeron casi 19 millones de metros cuadrados en unidades funcionales de viviendas, cocheras o locales en edificios en altura con FOT superior a 1, computando los principales quince partidos con actividad constructiva. La Plata se encuentra a la cabeza con casi 2 millones de metros cuadrados, unos 180 mil metros cuadrado por año en ese lapso. De ese total, un 38% promedio se construyó en edificios con FOT de 3 o superior, es decir torres de importante desarrollo. Vicente López donde la incidencia de lo construido en edificios torre es superior, seguido muy de cerca por La Plata.

Se deberán explorar otros formatos de habilitación de construcción en altura en zonas centrales condicionada a la ejecución en simultáneo de operaciones en zonas de vivienda subaprovechada a densificar con constructibilidad moderada.

- 4) Dotación de redes formales de infraestructura pública en asentamientos y profundización del apoyo para el mejoramiento habitacional

Contenidos tentativos del programa

Sigue habiendo obstáculos para cruzar con redes públicas los asentamientos por cláusulas legales en distintas normas, como la Ley de Obra Pública o el marco regulatorio de servicios públicos de agua y saneamiento.

La Ley de Hábitat de la PBA y la Ley Nacional de Integración Socio Urbana establecen condiciones jurídicas para el cumplimiento de derechos a condiciones básicas de servicios en villas y asentamientos.

Para ello se propone impulsar por Decreto desde el Gobierno Provincial una norma interpretativa que habilite a los organismos provinciales y empresas prestadoras a detentar la posesión de las calles de asentamientos que mantengan un trazado regular y se adecuen a una futura trama vial formal, y las reservas de espacio público que correspondan, sobre la base de los derechos a la vivienda y al hábitat establecidos en las normas citadas, y los principios de ordenamiento territorial establecidos en el DL 8912/77 y la Ley Orgánica de los municipios.

En función de ello, el proyecto de ley requerirá que todos los ministerios y las empresas prestadoras planifiquen sus obras de renovación y expansión contemplando que un



porcentaje mínimo deberá beneficiar a población en asentamientos. Se priorizará agua, pavimento, iluminación, salud y todos los espacios comunitarios para el cuidado.

Los actuales programas para el mejoramiento habitacional deberían multiplicarse y los de crédito del Instituto de la Vivienda deberían alcanzar a población en asentamientos con su certificado correspondiente en el marco de la Ley de Integración S.U.

EJE 2: DIMENSIÓN DE POLÍTICAS REGIONALES E INVERSIÓN PÚBLICA

2.1. SISTEMA DE PLANEAMIENTO

- 1) Normas que regulen la formalización periódica y de alcance plurianual de documentos sobre estrategia de desarrollo y planes de inversión pública que den marco a las políticas territoriales

Actualmente no se explicitan requerimientos formales para el dictado periódico de documentos orientadores sobre perfiles de desarrollo y políticas de inversión con perspectiva territorial. Hay una trayectoria de formulación de documentos de planificación; entre los más recientes, la iniciativa de Desarrollo Territorial con equidad social (Ministra Batakis, Economía 2015); los planes estratégicos de infraestructura (Ministerio de Infraestructura, 2020 y 2023), entre otros. Pero no responden a un esfuerzo sistemático, regular y reglado.

Establecer como criterio mandatorio en un plazo determinado la elaboración de documentos operativos plurianuales con enfoque sectorial - territorial con indicaciones para las distintas regiones provinciales, que involucren también un plan de inversiones en infraestructura, desarrollo territorial y vivienda. Debieran contener bastantes más especificaciones que los mensajes presupuestarios.

- 2) Criterios y plazos para la formulación de estrategias territoriales regionales o supralocales

Son casi inexistentes los instrumentos para PT para unidades territoriales y ambientales particulares

Establecer un plazo para la formulación de regímenes particulares de presupuestos mínimos para las distintas unidades territoriales y ambientales. Revisar integralmente el decreto 3202/06 para la costa marítima, considerar los distintos subespacios costeros y elevarlo a rango de ley, otorgando al nuevo instrumento el formato de presupuesto mínimo de carácter obligatorio, y no voluntario para los municipios, como es actualmente. De la misma manera para las unidades ambientales de serranía; para el Delta bonaerense; para el frente fluvial del corredor norte; para las regiones metropolitanas de Buenos Aires, Bahía Blanca – Cerri y Gran La Plata; para el desarrollo de sistemas de ciudades intermedias del noroeste; para el patrimonio urbano de los centros, entre otros.



EJE 3. HERRAMIENTAS DE REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO

3.1. Normas estableciendo plazos y criterios de coordinación para armonizar regulaciones sectoriales con impacto en el US, con la norma troncal

Tienen necesariamente origen en jurisdicciones distintas, pero no existen instancias de articulación formales que permitan mejorar la convergencia entre ellas.

Establecer un plazo y objetivos para la adecuación y consistencia con la nueva norma de US a dictar, por parte de las regulaciones operativas sectoriales, entre otras: normas sobre condiciones de ocupación del suelo con enfoque de riesgo hídrico y preservación de la dinámica del agua, aunque, como se indica más adelante, algunas de ellas se propone que queden incorporadas a la ley; sobre infraestructuras obligatorias; sobre áreas protegidas; sobre industria; sobre grandes superficies comerciales; sobre protección de ecosistemas estratégicos y biodiversidad; sobre minería; sobre subdivisiones rurales; entre otras. Todas ellas sujetas a los principios que establecerá la nueva norma de US.

3.2. Naturaleza de los instrumentos para la regulación del US

1) Redefinir los criterios para clasificar el suelo

Las actuales área complementaria, el área semiurbanizada y las zonas de residencia extraurbana son espacios de definición ambigua que promueven la expansión indefinida de la mancha urbana. Un club de campo, normalmente localizado en área complementaria, cuyas parcelas tienen actualmente una superficie mínima de parcela de 600 m² constituye claramente un agrupamiento de tipo urbano. Paralelamente, el patrón inducido de expansión tipo “mancha de aceite” (teóricamente, se amplía si logra completarse el 70% de ocupación del área “contigua”) ya no expresa la complejidad de las formas de crecimiento necesariamente más difusas

Se propone sancionar un cambio en la actual clasificación del suelo que quedaría determinada de la siguiente manera:

- a) Área urbana: aloja la residencia, los servicios, las actividades productivas, los equipamientos y toda otro espacio que suponga agrupamiento de población, permanente o esporádico. Todas las formas de urbanización cerrada serán parte del área urbana, excepto los formatos de chacras residenciales
- b) Área urbanizable: es el que tiene condiciones potenciales para alojar futuros crecimientos pero que no supone derechos de uso urbano de ninguna naturaleza hasta tanto se programen las condiciones para ello. La noción de “programación”



del suelo se define con cierto detalle algo más adelante, pero alude a la determinación de claras reglas tanto en términos normativos como operativos. El área urbanizable se asimila a las “zona de reserva de ensanche urbano” del DL, que no obstante no son ahora obligatorias ni usuales en los códigos municipales. Al programar el suelo urbanizable para su uso urbano.

- c) Área de protección: son los sectores no urbanizables que configuran grandes espacios verdes y espacios de valor ecológico; se admitirán a través de un plan de manejo usos controlados.
- d) Área rural: involucra usos de explotación productiva así como residencia en muy baja densidad, pequeños núcleos de población agrupada o semiagrupada y formatos tipo chacra de residencia de muy baja densidad que coexiste con la ruralidad.

- 2) Redefinición de las etapas de la Planificación del US. Plan Director de Desarrollo, Plan General de Ordenamiento y Plan Particularizado

La secuencia establecida en el DL para el proceso de OT quedó obsoleta. Muchos municipios se quedaron en la “delimitación preliminar”, la “zonificación según usos” es un instrumento insuficiente para dar cuenta de la evolución de los territorios, y el “plan de ordenamiento” es un instrumento definido teóricamente al que ningún municipio llegó.

El Plan Director de Crecimiento es un instrumento con aspectos indicativos que serán base para el Plan General de Ordenamiento. Debería contener:

Con carácter indicativo

- a) Evaluación de los procesos recientes de transformación del territorio
- b) Previsiones sobre la evolución de la población para los próximos 10 años
- c) Escenarios sobre el tipo de formato residencial que satisfaría ese crecimiento considerando condiciones actuales y previsibles, determinando su distribución proyectada en el territorio, por vía de densificación, de consolidación del tejido existente, o de futura expansión.
- d) Redefinición de la clasificación de áreas según las nuevas pautas (ver más adelante) con determinación de zonas y sus densidades
- e) Proyecto de convergencia entre desarrollo de la urbanización e infraestructura de agua y saneamiento, determinando las obras de infraestructura básica y secundaria con cargo al desarrollador y a los prestadores. Será base para convenios de convergencia con las empresas prestadoras.
- f) Subplan director vial, con determinación de vialidades a jerarquizar, eventuales interrupciones a sortear, pasos a distinto nivel con ferrocarriles, restricciones por ensanche, restricciones por nuevas trazas.
- g) Subplan de manejo de drenajes pluviales



Con efecto jurídico inmediato

- h) Determinación de las Zonas de Promoción del Hábitat Social con criterios operativos para habilitar suelo para los segmentos de más bajos ingresos
- i) Restricciones hidráulicas con criterios de riesgo, y protección de planicies de inundación en zonas no consolidadas y bañados.
- j) Trama circulatoria básica con mínimos entre calles públicas en zonas en las que se prevé la habilitación de una o más urbanizaciones cerradas en área urbana, según los criterios que se tratan más adelante.
- k) Áreas sujetas a planificación particularizada

El Plan Director de Crecimiento será convalidado por la autoridad de aplicación. Los planes directores podrán ser municipales o supramunicipales según los acuerdos que se establezcan entre municipios.

La autoridad de aplicación cooperará con el proceso produciendo instrumental metodológico para las fases de análisis y desarrollo del Plan Director

El Plan General de Ordenamiento es el instrumento detallado a nivel general de todo el partido que define las normas de ocupación y uso del suelo y todas sus condiciones.

Explicita el análisis de la situación actual y los objetivos del instrumento. Determinan la calificación detallada del suelo por zonas para cada una de las localidades o núcleos de población que existen en el partido; definen la estructura vial y todo el sistema de redes y espacios públicos con las restricciones correspondientes al dominio, establecen tipo e intensidades de uso para las zonas urbanísticas delimitadas en función de la capacidad de soporte del medio natural y de las infraestructuras; programan las áreas en donde se propone canalizar la expansión y la densificación del tejido urbano; establecen programas y proyectos que den viabilidad al Plan; establecen un código de espacio público; definen la normativa de protección patrimonial; definen los parámetros generales para los sectores o piezas territoriales que serán objeto de planes particularizados, los que podrán desarrollarse contemporáneamente al Plan o en fases subsiguientes; determinan plazos mínimos para las actualizaciones integrales y los mecanismos de consulta y participación, que serán obligatorios ante los cambios parciales o integrales.

El Plan Particularizado se dirige al desarrollo de un sector o pieza territorial. El primer requisito es delimitar con precisión el perímetro del sector de referencia y estudiar las relaciones recíprocas del polígono afectado con un sector de referencia en el que se inserta. Debe ser obligatorio frente a cualquier cambio de norma. Es imprescindible evitar las transformaciones parcela a parcela y las excepciones, generando instrumentos con mayor referencia proyectual que una simple zonificación. Sobre todo, que promuevan la mixtura de usos. Es inadmisibles una ciudad que solo crece con paños inacabables de barrios cerrados (norte de la RMBA).



El Plan Particularizado contiene una justificación, un análisis ambiental; la definición de la trama circulatoria pública y privativa si la hubiera por ser una urbanización cerrada; normas sobre uso, ocupación, subdivisión, equipamiento y edificación; plan de masas edificables y otras determinaciones morfológicas; estudios de detalles y frentes y tratamiento del espacio público en zonas consolidadas; prefactibilidad para la provisión de servicios esenciales; previsión expresa de la modalidad de gestión para dotar de ejecutividad a la propuesta en plazos determinados; determinación de procedimientos operativos, fórmulas de cooperación entre actores, incentivos fiscales, área espacial sujeta a distribución de cargas y beneficios entre inmuebles para equiparar los beneficios inmobiliarios entre distintos propietarios que participaran de la operación, y en su caso, la declaración de reestructuración parcelaria sujeta a utilidad pública.

Se formularán obligatoriamente planes particularizados en los siguientes casos:

- a) Creación de nuevos núcleos urbanos
- b) Ampliación de núcleo urbano
- c) Cambio de parámetros urbanísticos, reestructuración parcelaria o morfológica u otorgamiento de premios en sectores del área urbana consolidada
- d) Creación o ampliación de zonas de usos específicos
- e) Materialización de usos con extensión en superficie encuadrados en normativa de zonificación existente

3) Criterios para la modificación progresiva de herramientas locales

Los códigos se van modificando de manera arbitraria según coyunturas

Establecer requisitos mínimos para las modificaciones:

- Cualquier cambio de indicadores o delimitación de áreas, requerirá inexcusablemente ser acompañada por la delimitación de “Zonas de Promoción del Hábitat Social” de la actual LH, con las modificaciones que más adelante se indican.
- Los cambios para el aumento de constructibilidad en zonas urbanas consolidadas deberán estar insertas en un plan particularizado con indicaciones generales sobre morfología, espacio público, servicios, etc., y atravesar instancias de consulta pública
- Los cambios para ampliación de área urbana deberán estar insertos en un plan particularizado con indicaciones sobre estructura urbana, provisión de servicios, mixtura de usos propuestos, (ver más adelante), perfil y cantidad de población destinataria y atravesar instancias de consulta pública.
- El aumento en constructibilidad y la ampliación de área urbana requerirán una proyección de crecimiento poblacional y demanda futura de suelo residencial y para usos complementarios.
- Todo cambio debe acreditar una instancia de consulta pública



- Definir un plazo para la revisión obligatoria de los códigos o instrumentos de OT municipales, disponiendo mecanismos de cooperación técnica y determinando aspectos críticos a abordar y proporcionando instrumentos para ello: determinación de proyecciones de crecimiento y modelación de consumo de suelo; creación de zonas especiales de promoción del hábitat social definidas por la Ley de Hábitat; definición de áreas dictado de normas para la intervención en el espacio público en villas y asentamientos; manejo patrimonial, manejo del espacio público, restricciones al dominio por razones ambientales, definiciones sobre sistemas estructurantes viales, de energía y de servicios sanitarios; determinación de zonas especiales pasibles de una planificación detallada con definición de instrumentos operativos concretos para su transformación, incluyendo criterios para el cálculo y la aplicación de plusvalías urbanas según LH.

4) Adecuación del alcance de las normas según escala del territorio urbano

Se requiere hoy en los instrumentos el mismo nivel de detalle y alcance según si trate de un distrito de 800 mil habitantes o uno de 15.000.

Se adecuará el tipo de contenidos del plan director de desarrollo, el plan general y el plan particularizado según escalas.

3.3. CAMBIO EN PATRONES DE USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO

1) Redefinición de los formatos de urbanización

Las regulaciones actuales sobre los formatos cerrados, dictadas en parte en el DL con los clubes de campo, pero sobre todo en los 90 para los barrios cerrados (Decreto 27/98 y complementarios), fueron concebidas a la medida de necesidades de los oferentes en ese mercado, y mucho más aun lo son los criterios de aplicación que incluso desnaturalizan algunos contenidos formales de esas normas. Además, las limitaciones para los formatos abiertos complican una operación que ya de por sí es poco frecuente por los problemas de acceso para capas de menores ingresos.

Se actualizan las regulaciones particulares para distintos tipos de fraccionamiento o urbanizaciones con uso residencial predominante.

- a) Barrio residencial urbano: entre otras definiciones contendrá una parcela mínima de 300 m² aunque hasta un 30% de las unidades podrán tener dimensiones de hasta 200 m².
- b) Barrio parque: variante de barrio residencial urbano en el que todas las parcelas pueden tener 200 m² de superficie mínima pero se compensa con espacio público no destinado a circulación
- c) Conjunto integral: supone una única operación sobre macizos no urbanizados o unidades rodeadas de calles que incluye la construcción de la totalidad de las



edificaciones, la dotación de infraestructura, el equipamiento comunitario y subdivisión del suelo, de carácter unifamiliar o multifamiliar. La subdivisión parcelaria mínima será de 8 metros de frente por 180 m² de superficie.

- d) Operaciones de integración socio urbana: los parámetros urbanísticos se regirán por las reglas que determine un proyecto de integración aprobado por la autoridad de aplicación considerando las condiciones de partida y los resultados del proceso de concertación con los beneficiarios.
 - e) Condominio urbano: inserto en área urbana, en una o más parcelas indivisas que en conjunto no suman más de 2 ha, con acceso a calle por lo menos en uno de sus lados, regido por alguna forma de copropiedad. Puede agruparse en un conjunto de condominios urbanos con espacios comunes, en cuyo caso el conjunto no puede superar las 4 ha.
 - f) Barrio cerrado: se admitirá solamente en área urbana. Podrán contar con subdivisión y administración bajo la figura del conjunto inmobiliario del CCC, o podrán optar por ceder calles públicas que se mantendrán bajo uso privativo hasta que los copropietarios lo determinen.
 - g) Club de Campo: se admitirá solamente en área rural con superficie mínima de parcela de 1500m². Contarán con subdivisión y administración bajo la figura del conjunto inmobiliario del CCC
 - h) Club de Chacras: Tendrá una parcela mínima de 6.000 m² con densidades máximas acordes a la condición rural
 - i) Colonia rural: Parcelamiento residencial y de servicios a la actividad agropecuaria y la residencia permanente de personas centralmente ocupadas en la actividad. Superficie mínima de la parcela: 600m²
 - j) Núcleos de población rural semiagrupada o agrupada: regulación de condiciones de localización residencial de primera o segunda residencia en condiciones de ruralidad. Debieran establecerse límites en superficie afectada que no supongan un avance sobre suelo productivo, especialmente el de la agricultura periurbana.
- 2) Insertar la producción de urbanización cerrada en una estructura circulatoria pública mínima

Las limitaciones a aplicar a la superficie de urbanizaciones cerradas en área urbana (o complementaria según la designación vigente) del DL 27/98 jamás se han cumplido. Se considera conveniente definir las a partir de la lógica de la matriz vial de la zona.

Los municipios deben determinar una trama circulatoria pública obligatoria sobre la base de las distancias mínimas para cada tipo de vía, que no podrán ser menores a 600 metros en un sentido y 1200 en otro, en área urbana de densidad menor a 10 viviendas por ha, o de 200 metros en ambos sentidos en densidad superior.

- 3) Redefinición de Zonas de Promoción del Hábitat Social (LA)H, art 45)



La definición en la LAJH es más bien declarativa. Requiere complementos para la operación. La afectación supone normalmente una depreciación del bien o reducción de las expectativas de ganancia que puede trabar la operatoria. Se ha creado además alguna confusión respecto de los mecanismos expropiatorios en los casos de reestructuración parcelaria o en las penalizaciones por incumplimiento de obligaciones de subdividir o construir (ver más adelante).

Garantizar al propietario un piso de plusvalía sobre el suelo calculado sobre la base de un valor comparativo mínimo del tipo R3 comparable en otros sitios, que asegure un valor final mínimo si fruto de infraestructura cloacal se logran aprovechamientos mayores, siempre que las obras las realice el estado.

Para aprovechamientos normales, se definirán las opciones para el consorciamiento sobre la base de la asignación por mitades de la plusvalía del suelo

Para ZPHS o cualquier otra operación, quedará establecido que el actual procedimiento del artículo 91 del DL supone una declaración genérica de utilidad pública por ley, y por lo tanto la declaración de sujeto a expropiación corresponde al municipio quien será el expropiante para procesos administrativos o judiciales. Se propondrá la agilización de procedimientos para la posesión judicial expeditiva del suelo en la Ley 5708 de expropiaciones. Quedará establecido, al igual que ocurre en algunas provincias, que el depósito judicial del valor de la tasación administrativa definida mediante el procedimiento del Tribunal de Tasaciones (ver más adelante), cuando mediaran razones de urgencia establecidas en la norma declarativa, permitirán la inscripción registral del bien a nombre del expropiante. La deuda que resultara de diferencias en el precio indemnizatorio una vez recaída sentencia constituirá una deuda que recaerá sobre el presupuesto del expropiante y no sobre el bien.

4) FOT máximo

El máximo del DL no opera casi en ningún lugar. Solo es la base sobre la que se adicionan premios de toda naturaleza que llevan la constructibilidad a valores poco ciertos

El FOT básico es 3 y el máximo es 5. Un área especial de superficie no mayor que un xx% del área urbanizada consolidada puede acceder a fot mayores (ramillete de torres) sobre la base de un plan particularizado detallado.

5) Cambios en los incentivos a la constructibilidad (“premios”)

Los premios del DL responden a un patrón morfológico propio del racionalismo de tipo corbusierano con torres exentas, disolución de la manzana, implantación en espacio verde continuo, plantas bajas libres, etc. El modelo jamás se plasmó y hoy es anacrónico. Muchos municipios sancionaron además otros sistemas de premios que se superponen con los de la ley, habiendo habido en algunos casos observaciones del organismo de aplicación provincial por la creación de premios distintos a los del DL.



Los premios en constructibilidad en área urbana consolidada se otorgarán exclusivamente sujetos a reglas morfológicas establecidas por el municipio, mediando plan particularizado con definición de planes de masas y esquemas de fachada para un sector urbano determinado. Definido un plan de masas para una manzana o grupo de manzanas que determine un criterio de homogeneidad morfológica con planos límite, se entiende que las constructibilidades podrán variar de parcela a parcela. En consecuencia quedará establecido de hecho un FOT básico y un FOT máximo que podrá tener un valor distinto para cada parcela.

Ninguna parcela incluida en un plan particularizado que establezca premios podrá hacer uso de una constructibilidad superior a $FOT=5$

Las cesiones para ampliar espacio público de uso libre, sea por retiro, constitución de recovas, pasajes internos de manzana, o similares podrán hacer uso de una constructibilidad compensatoria de igual proporción a los m² cedidos o afectados formalmente al uso público, por sobre el FOT básico que determine la norma.

Tratándose de construcción privada con fines comerciales o institucionales, la constructibilidad que supere el FOT básico más la constructibilidad compensatoria cuando corresponda, será sujeta a cálculo de valorización aplicándose una alícuota del 30% sobre se aplicará adicionales hasta el FOT máximo que corresponda a cada parcela, será objeto de cálculo de valorización.

La misma podrá hacerse efectiva en:

- a) Inversión en preservación patrimonial
- b) Inversión en densificación moderada en subcentros y barrios consolidados para rehabilitación de vivienda subocupada, zonas degradadas, etc, para alquiler a precio máximo tasado, mediante sujetos intermediarios como cooperativas de vivienda, sindicatos, etc
- c) Conformación de espacios verdes
- d) Ampliación del centro libre de manzana de uso común
- e) Otros que establezcan los municipios
- f) En dinero

En los casos de a) a f) se harán el cálculo de equivalencia correspondiente debidamente respaldado.

6) Cómputo de densidades

El cálculo de densidades residenciales sobre la base de cuatro personas por unidad de vivienda ha dejado de ser razonable dados los profundos cambios en la composición media de los hogares.

Se postula que las cargas sobre el territorio se establezcan en unidades de vivienda

7) Caducidad de permisos



Todas las urbanizaciones preexistentes, trancurridos 10 años desde su aprobación, en las que no se hubiera materializado el uso previsto en una proporción de al menos un 40% tendrán un plazo a establecer por los municipios a partir de cursar una intimación fehaciente al/los titulares de dominio. En caso de incumplimiento se considerará que cualquiera de los permisos otorgados quedará caduco de pleno derecho sin necesidad de intimación alguna.

Las certificaciones que aprueben emprendimientos urbanísticos cualquiera sea su naturaleza tendrán un plazo para la ejecución de las materializaciones comprometidas en el proyecto a cargo del desarrollador.

Los municipios podrán solicitar constitución de cauciones como garantía de la culminación de un trámite de aprobación y su ejecución en la forma y plazos determinados.

8) Precisiones en los mecanismos de gestión pública directa sobre el suelo

Los mecanismos para la intervención pública operativa en el mercado de suelo existentes son débiles. Podemos mencionar:

- a) *Art.20 y 21 del DL en cuanto determinan la posibilidad de disponer la reestructuración del tejido sin definir allí los instrumentos para realizarlo.*
- b) *Reglamentación por Dec 1549/83 del art 22 del DL en cuanto determina la posibilidad de declarar como "reserva" las urbanizaciones no materializadas que no cumplieran con los principios de la Ley, y art 101 del DL que determinan la suspensión de la vigencia de los fraccionamientos con condiciones inapropiadas de servicios, ambientales, etc, hasta tanto ello se subsane.*
- c) *Reparcelamiento de la LAJH, sometido a un procedimiento voluntario*
- d) *Urbanización o construcción compulsiva del DL y la LAJH en cuanto establece multas progresivas si no se cumplimenta la obligación de hacer declarada, pero se trata de multas de montos muy bajos y por lo tanto poco efectivas.*
- e) *El art 91 del DL, probablemente la herramienta más potente, pero que cuenta con las menores precisiones: prevé la declaración de utilidad pública y sujeto a expropiación de operaciones de reestructuración parcelaria o de usos, lo cual se dispara con la "declaración de englobamiento parcelario". Si bien las interpretaciones practicadas oportunamente por la Asesoría de Gobierno fueron en sentido no restrictivo (ante la situación de pretender reestructurar una única parcela rural, sin mediar englobamiento alguno, por ejemplo), lo cierto es que es una reducción demasiado escueta.*

Se requiere reformular y complementar todas estas atribuciones, definiendo con más claridad los alcances y los mecanismos.

En cuanto al artículo 91 del DL, se requiere ampliar la redacción y abundar sobre las formas de implementación, que suponen ni más ni menos que dejar constituido en la PBA uno de los tres mecanismos clásicos para la ejecución del urbanismo en todo el mundo: a) por iniciativa privada, b) por cooperación, c) por expropiación urbanística.

En este punto tal vez sea más productivo hablar de mecanismos de ejecución por utilidad pública (que entrañan la expropiación), por la escasa legitimidad que suelen



tener los mecanismos expropiatorios. Por otro lado es importante diferenciar la expropiación a secas, como mecanismo por el cual el estado sustrae del mercado un inmueble, de la expropiación urbanística, por el cual el estado genera un mecanismo de coordinación para la transformación del suelo sin voluntad de apropiarse del producido (más que en la proporción que corresponde por las plusvalías), frente a situaciones de múltiples propietarios de un área a transformar que no se ponen de acuerdo, propietarios ausentes, o directamente sin voluntad de movilizar el suelo.

El mecanismo de expropiación urbanística puede ser especialmente adecuado asociado a la materialización de proyectos en las Zonas de Promoción del Hábitat Social.

Finalmente, será importante establecer mecanismos operativos concretos para materializar proyectos con distribución de cargas y beneficios entre propietarios tal como establece uno de los principios de la LAJH. Esto supone también posibilidades para proyectos particularizados sobre suelo de varios propietarios donde los aprovechamientos no son homogéneos sino que están asociados a un proyecto urbano de conjunto.

EJE 4. DIMENSIÓN ECONÓMICA

1) Cambios en la forma de percepción del tributo por valorización urbanística

No ha quedado claro en la Ley 14.449, y mucho menos en la reglamentación vigente, que la percepción actualmente establecida es obligatoria. Se entiende que en muchos casos los municipios son reacios a establecer gravámenes que no son adoptados homogéneamente por otros municipios, generando la noción de una competencia irregular por la captación de inversiones inmobiliarias.

El tributo por valorización inmobiliaria constituirá un impuesto de naturaleza provincial incluido en el sistema de administración tributaria descentralizada en los municipios. Al momento de registrarse en el organismo provincial correspondiente los planos de mensura con o sin subdivisión por cualquier régimen, mediante los cuales queda constituida la parcela, o bien al realizarse el relevamiento de estado parcelario a los fines de la registración de construcciones, o cualquier otro hecho jurídico catastral que suponga una materialización constructiva, realizada o a realizarse, el recurrente presentará obligatoriamente un Certificado de Valorización inmobiliaria a emitir por el municipio respectivo bajo los criterios que establezca la reglamentación, y abonará en ARBA el monto correspondiente a título de anticipo sujeto a verificación. El Certificado será de presentación obligatoria aun cuando no hubiera correspondido aplicar la contribución.

El municipio podrá solicitar intervención del Tribunal de Tasaciones a crearse (ver más adelante), o bien éste intervendrá en caso de cualquier controversia.

Con una frecuencia a establecer en la reglamentación, ARBA liquidará al municipio el 70% de la recaudación obtenida. La autoridad de aplicación provincial de la Ley podrá verificar la observancia de estos procedimientos y en su caso, previa notificación al municipio de cualquier incumplimiento o controversia, podrá instar de oficio la



percepción del tributo, en cuyo caso no se procederá a la liquidación al municipio del producido.

En su caso, constará en el Certificado de Valorización la percepción que se hubiera realizado por contribución de mejoras por obra pública municipal, deduciendo cuando corresponda del monto a liquidar por Valorización inmobiliaria. Cuando la contribución por mejoras suponga pagos antes o durante la obra, la deducción respecto del cálculo de la contribución por valorización se realizará previa actualización del monto adelantado para obras con más un interés de plaza durante los períodos transcurridos.

El Municipio podrá percibir la contribución por mejoras en obras realizadas por entes públicos de otra jurisdicción siempre que éstos no lo realizaran. En todo caso se mantendrá el criterio de prorrateo por área en proporciones variables, de acuerdo a la nueva reglamentación sobre Contribución de Mejoras que sustituya la Ordenanza General 165, sin perjuicio de que cada municipio mantenga o dicte su propio marco. Si el organismo ejecutor no informara el monto contratado, o este no surgiera de los expedientes administrativos, el municipio realizará su propia estimación.

El organismo provincial de aplicación de la Ley, con la participación del Tribunal de Tasaciones, podrá establecer también la aplicación del sistema de recupero de costo por mejoras, de manera parcial o total del precio de obras construidas por la Provincia, por entes de servicios de naturaleza pública regulados, o por el gobierno nacional siempre y cuando ninguno de estos últimos aplicara cargos especiales por expansión de servicios. Los mismos serán establecidos también como impuesto por monto a calcular con criterio areal, proporción variable por hasta un 100% que se aplicara de la obra en base a su presupuesto contratado actualizado. Los conceptos a los que se podrá aplicar el tributo serán: a) ampliación de capacidad de vías troncales de jurisdicción provincial; b) ampliación de capacidad de en cursos de agua que atraviesan zonas con riesgo hídrico; c) Obras básicas de nexo de agua y cloaca nuevas ejecutadas por empresas de cualquier jurisdicción que no implementaran cargos por expansión de servicio

En estos casos, el producido será derivado en un 70% al organismo ejecutor y un 30% al municipio. Se realizarán las deducciones sobre las percepciones por valorización inmobiliaria si estas ocurrieran.

2) Precisión en la ley de los criterios básicos para el cálculo de la valorización inmobiliaria

La ley 14.449 deja resquicios demasiado amplios para la interpretación de la forma de cálculo, y el Decreto reglamentario y diversas normas municipales establecen criterios metodológicamente erróneos. En la reglamentación en particular se establece una comparación de valores fiscales al principio y al final aplicando alícuotas muy bajas para no superar el límite que alguna jurisprudencia ha establecido como confiscatorio del 30% del valor de una cosa. Sin embargo es un cálculo que conduce a graves errores puesto que lo que debe gravarse no es el bien final sino el cambio en el valor del suelo. Lo cual supone la deducción de todas las inversiones, gastos y ganancias por la construcción y gestión por parte del desarrollador.

Quedará establecido que el cálculo del tributo es sobre el cambio en el valor del suelo una vez producido el hecho generador, antes de las obras de transformación del suelo.



En urbanización deben aplicarse métodos comparativos. En construcción se aplicará el criterio de suelo creado. La percepción razonable sería del 30%.

- 3) Modificación de las normas y puesta en funcionamiento efectiva del Tribunal de Tasaciones

Se trata de un instrumento fundamental para la política urbana. Fue creado en 1977 por DL 9999/83 incluso reglamentado, aunque luego fue suspendida su puesta en funciones en 1984. Fue formulado emulando en casi todo su texto la norma que rige todavía hoy al Tribunal de Tasaciones de la Nación. Hoy esas funciones siguen siendo desempeñadas por la Fiscalía de Estado. Los fundamentos del DL 9999/83 señalaban la necesidad de mejorar los métodos de valuaciones y analizaba críticamente el desempeño de los peritos particulares de los listados de profesionales judiciales. El análisis sigue siendo completamente válido hoy.

El Tribunal estará compuesto por Salas integradas a su vez cada una por varios especialistas que emitirán dictamen por mayoría. Actuará en el procedimiento administrativo para expropiaciones formulando la propuesta del expropiante. En el caso de procedimiento judicial de expropiaciones una sala distinta a la que intervino en el procedimiento administrativo actuará como tribunal arbitral obligatorio; en tal caso la sala se integra además con un representante del expropiado y uno del expropiante. Intervendrá también en toda clase de valuaciones para proyectos de cualquier naturaleza a solicitud de organismos provinciales, municipios u otros entes estatales. Al igual que en Nación, también podrá intervenir (a incorporar en el DL vigente) a solicitud de juez en cualquier causa y fuero.

- 4) Modificaciones a las multas por no subdivisión o construcción obligatoria declarada la obligación de hacer por parte del Municipio (aspectos de la LAJH que modifican el DL)

Las normas establecidas en la LAJH tornan menos onerosa la demora respecto de las que establecía el propio DL, restándole eficacia.

Se establecerán multas más altas por el incumplimiento. La habilitación del mecanismo expropiatorio incorporará las mejoras que se explican en el punto relativo a ZPHS

EJE 5. DIMENSIÓN AMBIENTAL

- 1) Prevalencia del derecho a un ambiente sano. Mejorar los instrumentos para la reestructuración de desarrollos urbanos fallidos o carentes de condiciones básicas.

El art 101 del DL así como la reglamentación del art 22 que crea la figura del área de completamiento de tejido, requieren aclaraciones operativas que eviten zonas grises y debilidad de la norma

Queda establecido conforme los principios de la Constitución Nacional y las prescripciones del Código Civil y Comercial de la Nación, que las municipalidades están plenamente habilitadas a aplicar de pleno derecho el principio precautorio que indica



que el derecho colectivo a un ambiente sano está por encima de los derechos patrimoniales. Ello implica el derecho a servicios medio ambientales mínimos satisfactorios; obligación de prevenir daño a ecosistemas críticos; de impedir cualquier daño potencial a los acuíferos por proliferación de perforaciones individuales de extracción o descargas puntuales de líquidos cloacales a tierra; con remotas posibilidades de control por la autoridad correspondiente; incremento injustificable de la huella de carbono en relación a los beneficios públicos que aporte la operación; conflicto de usos preexistentes de muy difícil mitigación; u otros de similar tenor que determine la autoridad de aplicación por vía reglamentaria.

En la práctica esto supone que, no importan los eventuales derechos que se opongan como “adquiridos”, sobre todo cuando se alegan aprobaciones de emprendimientos urbanísticos que no tienen las evaluaciones o permisos necesarios o bien fueron aprobados regularmente hace mucho tiempo bajo otros regímenes, y hay evidencia de posibilidad de daño ambiental. Se suele considerar con mucha facilidad la oponibilidad desde permisos precarios hasta meras apertura de carátulas de expedientes, o aprobaciones formales pero no legales bajo normas sin convalidación o la infinidad de formas de irregularidad en el mercado “formal” que proliferan. En tanto haya amenazas al ambiente demostrables, debe cesar cualquier acto que pueda dañarlo. Se deberá dirimir luego como fue el procedimiento y si hay algún daño patrimonial. Esto además del mejoramiento de todo el régimen disciplinario, tema que se trata más adelante

- 2) Prohibición de modificación de la morfología del suelo bajo cota 3.20 y/o áreas de interés ecológico estratégico y/o humedales según la definición de RAMSAR.

En estos dos últimos casos podrá determinarse una prohibición total de uso o condiciones de ocupación y uso del suelo adecuadas a la naturaleza del sitio, previa realización de los estudios correspondientes.

- 3) Pleno cumplimiento de la Ley 11.964 con modificación de algunos criterios

La norma establece la obligatoriedad de establecer zonas de riesgo hídrico en cursos y acumulaciones de agua, y la protección de áreas de “interés de flora y fauna”. Deberán adecuarse algunos criterios. Sin embargo no se cumple y en cambio prevalece la anacrónica regulación de la Ley 6253 y su muy irregular decreto reglamentario.

La protección de planicies de inundación se realizará estableciendo en aquellos sectores de cursos de cauce definido franjas de riesgo: a) prohibición (en coincidencia con el cauce normal); b) restricción severa; c) restricción parcial; d) zona de advertencia.

Se establece que la determinación de las franjas de restricción severa y parcial serán para áreas no consolidadas urbanísticamente, serán determinadas como criterio general a partir de las condiciones geomorfológicas de las planicies. En caso de no surgir elementos concluyentes a partir de ello, se realizarán modelaciones hidrodinámicas teniendo en cuenta tormentas de recurrencias variables según la condición del curso, en base a la reglamentación.



En casos de zonas urbanas ya materializadas, los códigos urbanos establecerán las zonas de advertencia. Los estudios correspondientes podrán ser encomendados a la Junta de Estudios y Asesoramiento Territorial.

4) Condiciones mínimas de infraestructura en urbanizaciones

La situación actual deja enormes zonas grises. En términos generales se acepta que la urbanización en baja densidad puede aprobarse con dotación individual de agua y cloaca, a cargo de los futuros habitantes. El recurso hídrico subterráneo está amenazado de distintas formas en casi toda la Provincia y constituye un error suponer que se trata de un recurso de calidad e infinito. Los sistemas individuales han contribuido a dañarlo. En los casos de urbanizaciones en zonas ya categorizadas como urbanas, es muy posible que los emprendimientos escapen a cualquier requerimiento de factibilidad de provisión, salvo que se trate de urbanizaciones cerradas aprobadas en el marco del Decreto 27/98 y el Decreto 9404/86 de Clubes de Campo.

Como criterio general toda nueva urbanización estará dotada de agua y cloaca conectada a red pública. En caso de imposibilidad material de dotación densidades menores a 4 unidades por hectárea, previo informe de la Autoridad del Agua sobre disponibilidad de la provisión del recurso, podrá obviarse la conexión a red de agua, debiéndose realizar una red interna con una provisión desde batería de pozos autorizada y sometida a control de la Autoridad del Agua.

En cloacas, en caso de inexistencia de red pública, se deberá realizar una red interna con planta de tratamiento terciaria o cuaternaria, debidamente aprobada y supervisada, que volcará a cuerpo receptor.

En los planes generales de ordenamiento se volcarán los acuerdos de convergencia para la coordinación entre infraestructura y urbanización, entre el prestador del servicio público por red y la municipalidad. Estableciéndose plazos tentativos modificables según la disponibilidad de recursos para la ejecución de las obras básicas.

Toda urbanización en nueva zona de área urbana o materialización en zona urbana preexistente, así como toda construcción multifamiliar regida por nuevos parámetros de constructibilidad, estará obligada a contribuir con el cargo correspondiente a la ejecución de obras básicas de nexo de agua y cloaca.

5) Modificación de Ley 15.540 de servidumbre administrativa de ocupación hídrica.

La ley establece la utilidad pública y el sujeto a expropiación del derecho de ocupación hídrica temporaria para dispositivos de retención de excedentes. Sin embargo hay zonas grises respecto del tratamiento de las estructuras de contención.

Quedará establecido que toda estructura permanente necesaria para el cumplimiento de la función de retención esporádica y temporaria de caudales, será parte de la servidumbre y estará incluida en la indemnización que se practique mediante la estimación de la recurrencia de inundación. No obstante, dadas las molestias que pueden acarrear a la explotación del predio rústico, se establecerá un criterio de cálculo indemnizatorio que las contemple adecuadamente.



EJE 6. DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

Se incorporarán modificaciones respecto a:

- 1) Definiciones de cuestiones de naturaleza exclusivamente municipal que no son convalidables por Provincia

El sometimiento de casi cualquier cambio en la regulación local a convalidación provincial supone un trámite engorroso y una dependencia innecesaria del municipio respecto de la Provincia.

Se definirán los niveles de definición estructural, sobre todo en las modificaciones del Plan general o los planes particularizados, que sí deben ser convalidados por la DPOUT. De la misma manera deberá requerirse que la DPOUT formule documentos de criterios rectores o interpretaciones sobre las cuestiones más sensibles, incluyendo las lógicas de organización territorial en regiones claves, como se plantea más arriba.

- 2) Implementación efectiva de los sistemas digitales de gestión de modificaciones urbanísticas y registro público

El sistema implementado oportunamente con intervención tripartita de Ambiente, Recursos Hídricos y Dpout no está funcionando; debieran analizarse los contenidos de la Resolución JG 165/18 que regula todo el procedimiento

- 3) Conformación del Ente Público de Gestión Metropolitana, como persona jurídica de derecho público autónoma, a integrar inicialmente por la Provincia y todos los municipios que decidan adherir

La conformación de algún órgano general de gestión metropolitana en Buenos Aires es una deuda pendiente que no logra zanjarse, aunque existan dispositivos parciales o sectoriales. Parece una buena ocasión para dejar constituido formalmente el ámbito e invitar a la adhesión de los municipios y la Ciudad Autónoma. Va de suyo que su dinamismo dependerá de los contenidos que queden sometidos a discusión en ese ámbito, y del nivel de acuerdos que logren alcanzarse.

- 4) Garantizar el pleno funcionamiento de los órganos participativos previstos en la LAJH

Tanto el Consejo Provincial como los consejos locales son espacios claves para mantener viva la demanda de las organizaciones del hábitat popular en la definición de las políticas públicas. Deben establecerse incentivos para su funcionamiento, por ejemplo asignar recursos para mejoramiento de barrios según resoluciones que se tomen en los ámbitos de participación.

- 5) Creación de la Junta de Estudios y Asesoramiento territorial

La falta de insumos de conocimiento sobre una multitud de aspectos de la gestión territorial amerita establecer canales de vinculación entre academia y gestión. Se crea una figura que coordina la vinculación y la producción de estudios y dictámenes. No se



vuelca a la producción de proyectos ejecutivos, salvo aquellos en los cuales, dada la especificidad y complejidad, el ámbito académico sea único oferente.

- 6) Establecer un régimen sólido y ejecutivo para controles y sanciones por incumplimiento.

Se trata de un aspecto absolutamente clave. Implica establecer mejor tipificación y un claro sistema de multas que alcancen magnitudes verdaderamente proporcionales al daño y el nivel de transgresión. Deben habilitar tanto a Provincia como a municipios a aplicarlas, prever la acumulabilidad y progresividad de la multa tanto por mantenimiento de la situación como por reiteración, armonizar con las multas del régimen ambiental, tanto las de la Ley 11.723 general del ambiente como de la norma sobre pasivos ambientales 14.343, entre otras, así como con el Código general de Faltas dictado por la Provincia.

¿En qué desemboca este proceso?

Tal como se expresó al inicio, el gobierno provincial ha convocado a las Jornadas de debate por el Derecho a un Territorio Justo y a un Hábitat Digno. Sostenemos que resulta imprescindible que estas Jornadas puedan desembocar en una agenda capaz de recoger las inquietudes y planteos volcados por innumerables participantes en las actividades ya desarrolladas y las que se desarrollen en adelante, además de numerosos foros y encuentros paralelos.

El horizonte no tiene porqué ser necesariamente una nueva ley que condense el conjunto amplio y heterogéneo de objetivos. Es más, en las actuales condiciones políticas es probable que apostar a ello que único objetivo tal vez implique conducir todo el proceso a una vía sin salida clara a la vista.

Por el contrario, sostenemos que sí puede articularse un conjunto de definiciones programáticas y normativas a través de instrumentos de jerarquía menor que eventualmente puedan atender a algunos de los objetivos y líneas de acción que intentamos sugerir en este documento. Apostamos a ello.