

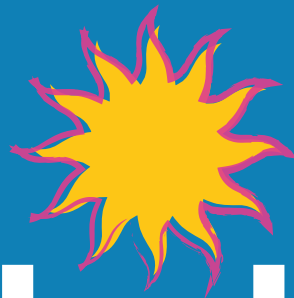
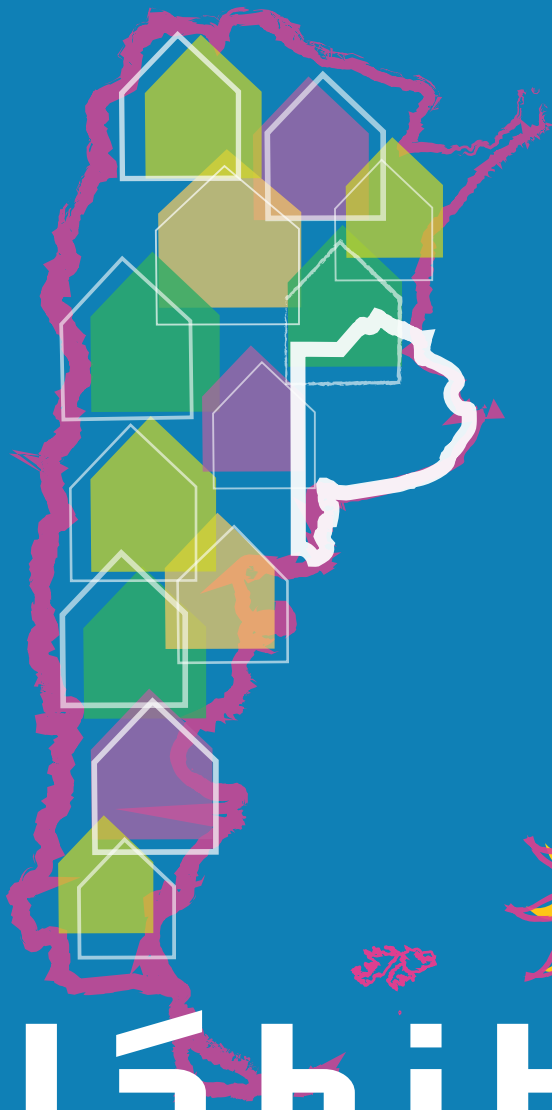
Es largamente reconocido el esfuerzo que desde muchos sectores del pensamiento y la academia se viene desarrollando para generar conocimiento en la ardua tarea de explicar la ciudad. Este trabajo intenta aportar otra mirada también necesaria: analizar y reconocer las prácticas del urbanismo desde la mirada política de los hacedores de la gestión urbana.

Creemos que este libro, en parte continuidad de “Hábitat hacia un nuevo paradigma urbano”, contempla dentro de los límites espacio temporales que posee distintos aspectos relevantes a ser analizados y ejecutados tanto desde el espacio de la academia como también por quienes con responsabilidad política deban pensar y ejecutar programas de gobierno en materia de hábitat.

Nos proponemos también profundizar, debatir y despejar dudas y prejuicios en relación a un tema central a considerar para que las ciudades sean más igualitarias, que es la construcción de una política integral de hábitat, que aplique instrumentos y programas que garanticen el acceso de todas las familias a un lugar digno para vivir en la ciudad.



Hábitat - Un desafío de todos



Hábitat

Un desafío de todos



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

Luciano Scatolini
Juan I. Duarte
Tobías G. Hutton

ISBN xxx-950-9394-5x-x
EJEMPLARES
ETC

Julio 2019

AUTORES

Luciano SCATOLINI

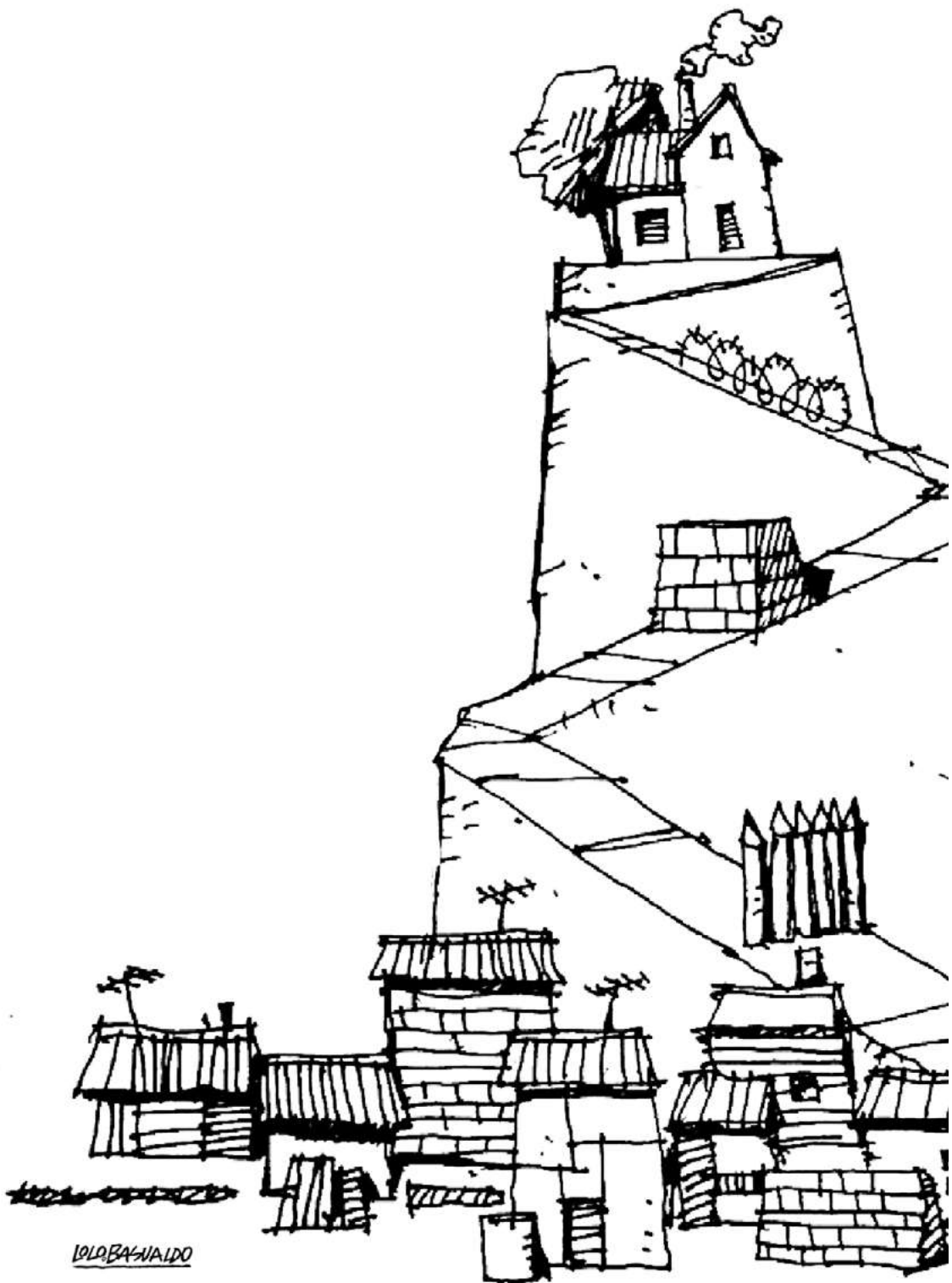
Juan I. DUARTE

Tobías G. HUTTON

INDICE

| | |
|---|-----|
| Prólogo, <i>Claudio Acioly</i> | 14 |
| Introducción, HÁBITAT: Un desafío de todos | 32 |
| Capítulo 1. El hábitat en clave latinoamericana | 37 |
| 1.1 Hábitat y agenda urbana en México | 41 |
| 1.2 Hábitat y agenda urbana en Chile | 43 |
| 1.3 Hábitat y agenda urbana en Brasil | 45 |
| 1.4 Hábitat y agenda urbana en Colombia | 47 |
| 1.5 Hábitat y agenda urbana en Ecuador | 49 |
| Capítulo 2. La ley de acceso justo al hábitat a seis años de su aprobación legislativa | 52 |
| 2.1 Promoción de procesos de producción social del hábitat y de urbanizaciones planificadas | 58 |
| 2.2 Integración Socio Urbana de Villas y Asentamientos Precarios | 66 |
| 2.3 Ley de regularización dominial para la integración socio urbana .. | 70 |
| 2.4 Fomento del Crédito para la mejora del Hábitat | 77 |
| 2.5 Observaciones del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires a la utilización y administración de los recursos | 79 |
| 2.6 Zonas de Promoción del Hábitat Social | 83 |
| Capítulo 3. la regulación del mercado de suelo para favorecer el acceso justo al hábitat. Avances y desafíos pendientes | 88 |
| 3.1 La participación municipal en la valorización inmobiliaria, un elemento central para regular el mercado de suelo y lograr ciudades más justas y equitativas | 103 |
| 3.2 La teoría del enriquecimiento sin causa | 108 |
| 3.3 Algo de historia y antecedentes del uso de la valorización inmobiliaria | 110 |
| 3.4 Marco legal | 111 |
| 3.5 Cobros de valorización inmobiliaria asociados a aspectos impositivos | 113 |
| 3.6 Cobros de valorización inmobiliaria asociados a aspectos urbanísticos | 115 |
| 3.7 Plusvalías asociadas a grandes proyectos de renovación urbana | 117 |

| | |
|---|-----|
| 3.8 Avances y desafíos para la aplicación de la recuperación de valorización inmobiliaria en la provincia de Buenos Aires | 119 |
| 3.8.1 El caso de Alberti | 119 |
| 3.8.2 El caso de Castelli | 127 |
| 3.8.3 El caso de Esteban Echeverría | 143 |
| 3.8.4 El caso de Ezeiza | 147 |
| 3.8.5 El caso de Pehuajó | 149 |
| 3.8.6 El caso de Villa Gesell | 155 |
| Capítulo 4. entre la ilusión y la realidad, los caminos posibles | 160 |
| 4.4 El camino hacia el acceso justo al hábitat: generación de suelo urbano, integración socio urbana, programa “Mi Casa”, y recuperación de valorización inmobiliaria. El modelo Mercedes | 162 |
| 4.2 Integración socio urbana. El modelo Avellaneda | 193 |
| Capítulo 5. Usando las herramientas de la ley | 206 |
| 5.1 Haciendo camino antes de la ley 14.449. El caso de Trenque Lauquen | 208 |
| 5.1.1 Aspectos normativos de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen | 210 |
| 5.1.2 La implementación de la contribución por mejoras | 215 |
| 5.1.3 La implementación de la CM a través de cuatro casos concretos | 217 |
| 5.1.4 La contribución por mejoras y el Plan Director de Ampliación Urbana | 222 |
| 5.2 PROCREAR. Logros y aprendizajes | 227 |
| 5.2.1 Un problema de suelo | 233 |
| 5.2.2 Creación de la Dirección de Desarrollo de Suelo Urbano de Procrear | 234 |
| 5.2.3 Aportes de la ley de Acceso Justo al Hábitat 14.449 | 235 |
| 5.2.4 Pensar programas de vivienda es una tarea compleja | 239 |
| Bibliografía | 242 |



LOLO BASHUALDO

HÁBITAT

Un desafío de todos



PRÓLOGO

La Vivienda en el Centro de la Nueva Agenda Urbana – NAU: la realización del derecho humano y el acceso a la ciudad¹

Claudio Acioly Jr² - Experto sénior en gestión urbana y vivienda - Jefe de la Unidad de Desarrollo de Capacidades en ONU-Habitat

Los estados miembros de las Naciones Unidas se han comprometido a fomentar la realización plena y progresiva del derecho a la vivienda adecuada, tal cual está formulado en los instrumentos internacionales y la convención de los derechos económicos, sociales y culturales (1966), en oportunidad de aprobar y adoptar la Agenda Hábitat en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat II), en Estambul, 1996. Este compromiso se reafirmó cuando se adoptó la Nueva Agenda Urbana en la Conferencia de las Naciones Unidas para Vivienda y Desarrollo Urbano Sustentable (Habitat III)³, Quito, 2016. Es importante subrayar que después de Habitat II más de 100 países incorporaron la noción y el derecho a la vivienda adecuada en sus regímenes de leyes y marcos constitucionales. Países como México, Brasil y Argentina, por ejemplo, reconocen el derecho a la vivienda

1 Texto preparado por Claudio Acioly Jr con base en sus trabajos recientes acerca del tema de la vivienda en el centro de la política urbana.

2 Claudio Acioly es arquitecto y planificador urbano con más tres décadas de experiencia en más de 30 países de Asia, América Latina, Europa y África, donde ha trabajado como consultor, asesor técnico, capacitador e investigador para gobiernos nacionales y locales, ONG's y agencias internacionales tales como el Banco Mundial, Agencias de las Naciones Unidas tales como el PNUD, ONU-HABITAT, Comisión Económica para Europa (UNECE). Actualmente es Jefe de Capacitación y Formación Profesional de ONU-Hábitat. Fue Jefe de Políticas de Vivienda de ONU-Hábitat y coordinador del Programa de Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda (2008-2012). En ONU-Hábitat coordinó asistencia técnica en el sector de la Vivienda en varios países y fue experto principal en vivienda en Malawi, Ghana, Vietnam y Cuba. Acioly es autor de varios documentos de la estrategia de ONU-Hábitat con respecto a la vivienda y los asentamientos informales, ha publicado libros, artículos y dictado conferencias magistrales en diversos eventos y convenciones internacionales.

3 Agenda Habitat, <http://www.un.org/en/development/devagenda/habitat.shtml>; New Urban Agenda, <http://habitat3.org/>

digna en sus marcos legislativos y en América Latina en particular, el movimiento por el derecho a la ciudad ganó protagonismo, ampliándose así el concepto del derecho a un hábitat digno y la accesibilidad a los bienes, servicios y oportunidades que ofrece la ciudad a todos sus ciudadanos. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 2015, refuerza el compromiso con la vivienda adecuada teniendo en cuenta que es una agenda esencialmente fundamentada en los derechos humanos. El Objetivo de Desarrollo Sustentable 11 de la Agenda 2030, y particularmente su meta 11.1, tiene como objetivo asegurar el acceso a la vivienda, los servicios e infraestructuras. Significa en términos prácticos que todo lo que hacemos en términos de política de vivienda en América Latina, lo hacemos dentro de un marco internacional. Hay que conectar lo local, nacional y global, y el presente libro acerca de los desafíos del hábitat en Argentina nos brinda una importante contribución al tema.

En un planeta cada vez más urbanizado, las ciudades y las aglomeraciones urbanas enfrentan enormes desafíos para que puedan lograr la sustentabilidad de sus modelos de desarrollo social, así como su expansión urbana y, al mismo tiempo, lograr satisfacer las necesidades básicas y realizar los derechos fundamentales de sus habitantes, dentro de los cuales proporcionar acceso a la vivienda adecuada es considerado como uno de los principales retos. En este sentido, el estudio “Hábitat, Un Desafío para Todos”, realizado por Scatolini, Duarte y Giménez Hutton, nos brinda una contribución importante para el debate acerca de las experiencias en América Latina y, particularmente, en Argentina.

En América Latina, durante los últimos 20 años, los gobiernos nacionales de países como Chile, Argentina, Brasil, México, Ecuador, Colombia, Costa Rica y Uruguay, sólo para citar algunos de los países, adoptaron políticas de significativa escala y recursos, buscando ampliar la producción de vivienda social y al mismo tiempo fomentar el desarrollo económico con el sector de la vivienda como motor de transformación. Tal modelo, reposiciona la vivienda en el centro de la estrategia de desarrollo, como eje de combate a la pobreza, el desempleo y el estancamiento económico. En un continente significativamente urbanizado, esto se traduce en poner a la vivienda en el centro de la política urbana. Entretanto, los resultados y las experiencias demuestran que el (re)posicionamiento de la vivienda en el centro de la política pública no fue acompañado de

una visión integral de desarrollo que pudiese realizar la conectividad y complementariedad entre la política urbana, la gestión del suelo, la planificación territorial y el financiamiento de la urbanización. Lo que se observó fue un divorcio entre la urbanización planeada y los procesos de producción de vivienda con resultados predatorios respecto a la cohesión y sustentabilidad de la urbanización. En México tenemos el extremo generado por una fuerte inversión en la producción de vivienda que resultó en enclaves habitacionales alejados del centro urbano y de los lugares de generación de ingreso y oportunidades de empleo, como islas disociadas de las ciudades⁴. Una urbanización predatoria fomentada por la privatización de la tierra social (ejidos) e inversiones privadas lideradas por los desarrolladores y empresas de construcción, alimentadas por fondos financieros y fácil acceso al crédito. Vivienda y hábitat, ciudad y vivienda, están inexorablemente conectados. Es responsabilidad del Estado y del gestor público comprender esta conexión y traducirla en políticas públicas y estrategias de desarrollo urbano sustentable. Esta es una de las reflexiones que el presente trabajo nos presenta en la primera parte de la publicación, para a continuación enfocar la discusión en el caso argentino.

Una política urbana que facilite el acceso de la población a una vivienda adecuada⁵ es una política integral del hábitat, y como yo argumento, una política urbana con la vivienda en el centro integrando y conectando la oferta de suelo urbanizado, la planificación física-territorial y los medios de financiamiento e instrumentos fiscales, es necesariamente una política de desarrollo sustentable del hábitat, que promueve la ciudad planeada y que ofrece el acceso a los bienes y servicios de una forma más igualitaria e inclusiva para todos. En otras palabras, la realización del derecho a la vivienda adecuada es la realización del derecho a la ciudad. Esto porque garantiza el derecho a una ubicación adecuada, a la seguridad de la tenencia, al acceso a las infraestructuras y servicios, a calidad de la construcción y buena accesibilidad. Por definición⁶, el acceso al suelo y la

4 UN-Habitat (2012). México, el Perfil de la Vivienda. Mexico: PUEI-Programa Universitario de Estudios de la Ciudad, UNAM.

5 Vivienda adecuada: vivir en un lugar con seguridad, paz y dignidad, con acceso a infraestructuras básicas, en una ubicación que permite acceso adecuado a empleo y a servicios urbanos, todo a un precio accesible.

6 OHCHR/UN-Habitat (2008). Fact Sheet No.21, on the Right to Adequate Housing. United Nations, Geneva. OHCHR/UN-Habitat (2014). Fact Sheet No.25, Forced Evictions and Human Rights. United Nations, Geneva.

localización en relación con los servicios y fuentes de ingresos, el acceso a servicios e infraestructura básica, habitabilidad y acceso a hábitat adecuado y con espacio suficiente, todo a un costo y valor accesible. O sea, la accesibilidad financiera es parte integral de las siete dimensiones que definen internacionalmente el concepto de vivienda adecuada. La vivienda está inexorablemente asociada a la ciudad y a la urbanización sustentable y viceversa. Las inversiones en vivienda movilizan un volumen significativo de recursos y, en general, producen un gran impacto en el territorio, influenciando la forma y estructura urbana de las ciudades. Por eso es imprescindible que las inversiones en vivienda ocurran dentro de una visión de ciudad y urbanización planeada y sustentable, de forma que pueda transformarse en un instrumento de ejecución de la política urbana y no el revés como en el caso de México.

El acceso a la vivienda y la realización del derecho a la vivienda adecuada enfrentan varios desafíos. La urbanización está acompañada por el fenómeno de la desigualdad, exclusión socioespacial y la formación de asentamientos precarios, que afectan hoy cerca de mil millones de personas. Además, ONU-Hábitat estima que para el 2030, el aumento de 3 mil millones de personas -aproximadamente el 40% de la población mundial- necesitará acceso a una vivienda adecuada⁷. En Argentina y en América Latina no será diferente el aumento de la presión demográfica y la presión por vivienda y suelo urbanizado. No obstante, en muchos casos, la manera por la cual la vivienda está siendo producida y consumida actualmente, ha detonado el crecimiento de ciudades fragmentadas, desiguales y disfuncionales. Y con eso afectan negativamente las oportunidades de la economía de escala y de la aglomeración, generadas por la urbanización planificada y sustentable.

La segregación espacial generada por la producción de vivienda periférica -como se ha verificado en México, Chile, Brasil y Ecuador- ha generado más fragmentación y formas insustentables y segregadas de urbanización. Además, coexiste la “gentrificación” en áreas bien ubicadas y persiste un problema crónico de asequibilidad financiera, que excluye a muchos y propulsa la informalidad en la producción del espacio urbano y de la vivienda, situaciones que a menudo se ven reforzadas por la falta de

7 UN-Habitat (2016). Up for slum dwellers- Transforming a billion lives campaign unveiled in Europe –UN-Habitat [online] Available at: <https://unhabitat.org/up-for-slum-dwellers-transforming-a-billion-lives-campaign-unveiled-in-europe/>

regulación y planificación adecuada. Esta tipología de urbanización tiene un efecto adverso a la capacidad que las ciudades tienen de producir el beneficio intrínsecamente asociado a las ventajas de la economía de escala y aglomeración⁸. Al principio, una política de vivienda social acoplada a una política urbana incluyente puede no solamente generar inclusión residencial sino también mitigar las desigualdades sociales y espaciales. Son varios los ejemplos que demuestran la importancia de la vivienda social en el futuro urbano de nuestro planeta. En Argentina no podrá ser diferente y el presente libro subraya los desafíos a ser enfrentados.

Entretanto, tenemos una crisis de asequibilidad financiera de la vivienda. La Muestra Global de 200 Ciudades⁹ de ONU-Hábitat, entre otras cosas nos permite subrayar la crisis global de asequibilidad a la vivienda. Cuando se las agrupa por los ingresos per cápita, la accesibilidad a la vivienda tanto por la vía de compra y venta como por la del alquiler está fuera del alcance de muchas personas en todas las ciudades de la muestra¹⁰, la que ofrece evidencias del índice del valor de la vivienda en relación con el ingreso familiar arriba de 3 y el valor del alquiler consumiendo más del 25% del ingreso del hogar¹¹, valores máximos que determinan la asequibilidad financiera a la vivienda. Ello significa que los hogares y familias tienen que ahorrar más de 3 años de sus ingresos familiares para poder adquirir una unidad residencial -una vivienda típica-ofrecida en el mercado de la vivienda en su ciudad. Por alquiler, significa que los hogares están comprometiendo sus necesidades básicas como

8 Acioly, Claudio (2018). Vivienda y Urbanización Sustentable e Inclusiva en la Nueva Agenda Urbana. Córdoba, Argentina: Revista Vivienda y Ciudad - ISSN 2422-670X - Volumen 5. Diciembre 2018.

9 Investigación realizada por la Universidad de Nueva York, en cooperación con ONU-Hábitat y el Instituto Lincoln de Políticas de Tierras. La muestra global de ciudades incluye 200 ciudades seleccionadas de un universo de 4,231 ciudades que tenían más de 100,000 habitantes en 2010. Resultó en la publicación "Los fundamentos de la urbanización", lanzada durante la Conferencia Hábitat III, Quito, octubre de 2016. Disponible en : <https://unhabitat.org/books/the-fundamentals-of-urbanization-evidence-base-for-policy-making/>

10 UN-Habitat (2016). The Fundamentals of Urbanization. Evidence base for Policy Making. Nairobi: UN-Habitat. <https://unhabitat.org/books/the-fundamentals-of-urbanization-evidence-base-for-policy-making/>

11 UN-Habitat (2016). The Fundamentals of Urbanization: evidence based policies. <https://unhabitat.org/books/the-fundamentals-of-urbanization-evidence-base-for-policy-making/>

alimentación, vestimenta, transporte y estudios de los hijos para poder alquilar una unidad residencial en su ciudad. Las consecuencias de esta situación son perversas para la ciudad. El impacto es visible en el aumento de las situaciones de subalquiler, el incremento de la población que vive en las calles, el deterioro del espacio construido y la informalización en varias escalas, y la situación tiende a tornarse cada vez más crítica. Hay una necesidad urgente para que los gobiernos -en todos los niveles- construyan una concertación con todos los actores sociales, privados y económicos para que se logre un pacto social y asuman el liderazgo del diseño, la planificación y ejecución de las políticas públicas que fomenten la oferta de vivienda a la escala y diversidad en términos de tamaño, estándar, tipología, precio y localización. Y de esa forma (re)posicionar a la vivienda en el centro de la política urbana. Por consiguiente, el gobierno y el desempeño del sector de la vivienda de una nación es fundamental para que esta oferta se amplíe y funcione como una alternativa viable a la oferta informal de suelo y vivienda. Por lo tanto, un sector de vivienda que funcione y produzca esta oferta diversificada y asequible en la escala adecuada, es función directa para ciudades inclusivas, planificadas y sustentables. El sector de la vivienda es una preocupación clave de las políticas públicas y un elemento central del programa y mandato internacional de ONU-Hábitat: *Promover urbanización sostenible y vivienda adecuada para todos*¹².

Esto significa que, en principio, no puede existir urbanización sustentable, sin una política de vivienda vigorosa que contemple todos sus atributos y dimensiones en una estrategia de urbanización y ordenamiento del territorio; así como una decisión política deliberada¹³. En otras palabras, debe existir una fuerte voluntad política y compromiso entre los diferentes niveles de gobierno para la creación de marcos normativos, institucionales, financieros y reglamentarios pertinentes que permitan a las personas y a los hogares tener acceso a una vivienda adecuada.

12 UN-Habitat (2011). Practical Guide for Conducting Housing Profiles. Nairobi: UN-Habitat.

13 Acioly, C. (2018). Why the Provision of Affordable Housing is necessary for the Realization of Human Rights in Cities in the 21st Century – NewCities [online] Available at: <https://newcities.org/the-big-picture-why-the-provision-of-affordable-housing-is-necessary-for-the-realization-of-human-rights-in-cities-in-the-21st-century/>

De ahí la necesidad de formular agendas de desarrollo global que sustenten y reafirmen el compromiso de los gobiernos en el (re) posicionamiento de la vivienda. En septiembre de 2015, la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁴” fue adoptada, reconociendo el derecho a una vivienda adecuada mediante el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 (ODS11), en particular el ODS 11.1: *Para 2030, garantizar el acceso de todos a vivienda y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales*¹⁵. Asimismo, en octubre de 2016, la conferencia de las Naciones Unidas Hábitat III aprobó la Nueva Agenda Urbana (NAU), un marco regulador e integrador para el desarrollo sostenible que reconoce la importancia del involucramiento de todas las partes interesadas de la ciudad.

Argentina no está al margen de los procesos informales, sus consecuencias y los impactos causados por la escasez de vivienda social descritos anteriormente. Y el libro de Scatolini, Duarte y Giménez Hutton nos ofrece datos y análisis de situaciones en diferentes municipios y provincias. La Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires (2012), que es un tema central del libro, es un marco importante en la evolución de las políticas públicas en Argentina en la medida que viene acompañada de instrumentos urbanísticos y de gestión del suelo para promover la producción de una ciudad más inclusiva en dicha provincia. Indudablemente es parte de la respuesta en términos de política provincial. Promueve la producción de la vivienda social y el acceso al suelo dentro de una visión de urbanización planificada y, por tanto, sincronizada con el debate internacional y las agendas de desarrollo urbano sustentable promovidas por el sistema de las Naciones Unidas.

Teniendo en cuenta estas agendas internacionales¹⁶ como eje de desarrollo y considerando que la muestra Global de 200 Ciudades¹⁷ revela que la vivienda y el uso residencial del suelo consumen en promedio el 55

14 UN (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development – UN [online] Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

15 UN (2015). Sustainable Development Goal 11. Targets and Indicators – UN [online] Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg11>

16 La Agenda Habitat (Istanbul, 1996), El Futuro que Deseamos (Rio+20, 2014), La Agenda 2030 (New York, 2015) y la Nueva Agenda Urbana (Quito, 2016).

17 Investigación realizada por la Universidad de Nueva York, en cooperación con ONU-Hábitat y el Instituto Lincoln de Políticas de Tierras.

por ciento de suelo urbanizado de las ciudades -con valores entre 35 y 85 por ciento-, queda claro el protagonismo de la vivienda y particularmente la vivienda social en la urbanización planificada y sustentable que define la forma, densidad y estructura físico-espacial de las ciudades. En otras palabras, la realización del derecho a una vivienda adecuada y el (re) posicionamiento de la “Vivienda en el Centro” de la política urbana es función directa de la realización de la ciudad sustentable, inclusiva, segura y resiliente, la cual esta formulada en el Objetivo de Desarrollo Sustentable 11 de la Agenda 2030 (ODS 11).

La política de vivienda produciendo fuertes inversiones en el territorio de la ciudad, con diversidad, escala y con asequibilidad financiera tiene potencialmente la capacidad para transformarse en un vector de implementación de una nueva generación de políticas urbanas, transformándose así en un eje de desarrollo sustentable -integrando la planificación y urbanismo con la gestión del suelo y las inversiones en infraestructura, juntamente con los instrumentos fiscales y el financiamiento de la vivienda- que puede revertir el proceso de urbanización periférica induciendo la revitalización urbana, la oferta de suelo urbanizado en áreas consolidadas que produzcan densificación y vivienda localizadas en el centro urbano. Sabemos de antemano que las ciudades latinoamericanas enfrentan actualmente procesos de decadencia de los centros urbanos, edificios abandonados y cerrados, decrecimiento poblacional, mudanza de las empresas y disfuncionalidades de uso y ocupación de suelo, que crean problemas serios de ordenen funcional, económico y social. Pero tales problemas pueden transformarse en oportunidades. En otras palabras, acciones de reubicación, acondicionamiento y revitalización del centro urbano y el parque construido, pueden revertir la fragmentación urbana, la expansión periférica y al mismo tiempo promover formas y densidades adecuadas, así como niveles de compactación de la ciudad hasta modelos de urbanización sustentable. El tema es actual para las ciudades argentinas.

La Vivienda en el centro promueve una nueva generación de políticas y estrategias de vivienda¹⁸, fomentando la inclusión residencial y formas más óptimas de utilización y ocupación del suelo, transformando la

18 Acioly, Claudio (2018). Vivienda y Urbanización Sustentable e Inclusiva en la Nueva Agenda Urbana. Córdoba, Argentina: Revista Vivienda y Ciudad - ISSN 2422-670X - Volumen 5. Diciembre 2018.

vivienda en un instrumento para combatir la urbanización informal y revertir la expansión urbana periférica y fragmentada, enfatizando el enfoque del ODS11: *Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*.

Dicha apreciación es compartida de igual manera por la ciudadanía y profesionales urbanos; de acuerdo a la percepción de 252 participantes del III Foro Latinoamericano y del Caribe de Vivienda y Hábitat¹⁹: la Vivienda en el Centro de la Nueva Agenda significa *“Tener la vivienda como eje del desarrollo sostenible”*.

En América Latina, una de cada cuatro personas que viven en ciudades y aglomerados urbanos vive en asentamientos informales, careciendo muchas veces de acceso a agua potable, saneamiento, durabilidad y espacio suficiente en la vivienda, así como seguridad en la tenencia. Sin embargo, en ocasiones los asentamientos informales han sido consecuencia de una mala planificación e inversión en la vivienda, así como por la escasez de vivienda social bien ubicada y conectada con las oportunidades económicas. En México por ejemplo, el número de viviendas deshabitadas supera el 14% del parque habitacional nacional²⁰. Esto está asociado en muchos casos, a la ubicación en la que se encuentran los nuevos desarrollos urbanos, como fue dicho anteriormente, localizados fuera de los perímetros de contención urbana, muy lejos de los centros urbanos y lugares de empleo y generación de ingresos, ocasionando gastos elevados de transporte a las familias. Esta circunstancia ha desembocado en la formación de ciudades dispersas y fragmentadas, impidiendo que las mismas cumplan con su función de integración y cohesión social²¹.

En muchas ocasiones, se cuenta con un notable stock de viviendas formales desocupadas en zonas periféricas, y a su vez se cuenta con personas habitando asentamientos informales en zonas urbanizadas.

19 ONU-Hábitat (2018). III Foro Latinoamericano y del Caribe de Vivienda y Hábitat. –ONU-Hábitat [online] Available at: <http://www.onuhabitat.org.mx/index.php/iii-foro-latinoamericano-y-del-caribe-de-vivienda-y-habitat>

20 UN-Habitat & UNAM-Universidad Nacional de México – PUEC-Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (2012). México, El Perfil del Sector de la Vivienda. México: UNAM.

21 Fuente: UN-Hábitat, UNAM (PUEC), 2012. Perfil de la Vivienda de México. Pág. 12.

Dicha condición ilustra perfectamente la inexorable ligazón entre la vivienda y la ciudad, la vivienda y la urbanización sustentable e inclusiva. Aquí nos estamos refiriendo también a la inclusión espacial y residencial que tiene un impacto directo en la forma urbana. En Argentina, la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, como analiza el presente libro, nos muestra con ejemplos que, aunque los objetivos de la ley son claros, no fue posible aún lograr la inclusión residencial e integración espacial que pudiera revertir la tendencia de estratificación espacial de las clases más pobres en la ciudad por vía de inversión y proyectos en la periferia donde el valor del suelo es bajo y la conversión rural-urbano genera suelo mucho más barato.

Una ilustración que siempre utilizo es la comparación entre los ejemplos de Barcelona y Atlanta cuando debatimos la expansión urbana y la relación entre la forma urbana, las políticas de vivienda y la accesibilidad a los bienes y servicios en la ciudad. Son dos ciudades con más o menos el mismo número de habitantes. Los habitantes de Barcelona tienen acceso peatonal al transporte público a pocos minutos de donde viven, con un sistema de metro con cerca de 100 km de extensión. Para producir el mismo servicio en Atlanta, serían necesarios más de 3,000 km de línea de metro visto que su estructura urbana es fundamentada en la tipología de vivienda unifamiliar con base en el axioma una vivienda-un lote que genera baja densidad de la urbanización y una ciudad de crecimiento horizontal fragmentado (urban sprawl). El debate acerca de ciudades compactas, eficientes, inclusivas y sustentables es un debate acerca de la política de vivienda, de las políticas de producción, tipología, localización y planificación y ordenamiento territorial, regulación, precios y mercado inmobiliario.

Es interesante subrayar que los resultados de la política de vivienda en México llevaron al gobierno a repensar el modelo de urbanización más de una década después y cambiar sus políticas adaptando el modelo de vivienda en el Centro mediante la mejora de sus programas federales en subsidios y el fortalecimiento en la medición y monitoreo de proyectos. Una nueva regulación exige que la inversión en la vivienda sea dentro del perímetro de inclusión urbana. Vale mencionar que México ha adoptado la Iniciativa de Ciudades Prósperas (CPI) de la ONU-Hábitat, el cual ayuda a visualizar la prosperidad urbana mediante los indicadores de sustentabilidad ambiental, productividad, desarrollo de

infraestructura, calidad de vida, equidad e inclusión social y gobernanza urbana²². La vivienda y particularmente la oferta y accesibilidad a una vivienda adecuada y la proporción de la población urbana que vive en asentamientos informales (slums) es parte de los indicadores que miden la sub dimensión de prosperidad enfocada en el desarrollo de infraestructuras. Una ciudad que ofrece oportunidades y diversidad de acceso a una vivienda adecuada en escala, seguramente exhibirá una baja proporción de sus habitantes residiendo en villas y favelas, lo que podrá causar efectos positivos en la prosperidad de la ciudad.

Las experiencias de otros países sirven para ilustrar el relevante debate acerca de la urbanización sustentable y el acceso a la vivienda adecuada en Argentina, uno de los países más urbanizados del mundo, que tiene una historia y trayectoria singular en términos de política pública durante las últimas décadas con la acumulación de importantes logros. Programas e intervenciones nacionales, e importantes experimentos llevados a cabo en ciudades como Buenos Aires, programas y marcos institucionales y de política nacional como el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), la Política Federal de Vivienda (PFV), el Programa Techo Digno, programas de mejoramiento de villas y asentamientos y de infraestructura básica como el Programa de Mejora Integral del Hábitat, el PROCREAR, el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), el Programa Integral de Hábitat y Subsidio a la Vivienda, la Ley de Fomento al Crédito para la mejora del Hábitat, la Ley de Acceso Justo al Hábitat. Una historia rica de mucho aprendizaje que aborda el libro de los autores en sus diferentes momentos.

Hay que difundir las leyes y las oportunidades y desafíos que proporcionan al gestor público y las lecciones aprendidas hasta el día de hoy como forma de aprendizaje y paso para el perfeccionamiento de las políticas urbanas ¿Qué aprendemos en Argentina? En América Latina presenciamos una polarización de ideas y campos ideológicos que muchas veces complican el debate profesional y honesto acerca de las políticas urbanas, su eficacia y eficiencia ¿Qué aprendemos con los errores y aciertos para poder avanzar en dirección a una ciudad sustentable, inclusiva, segura, justa y resiliente? El presente libro es una contribución importante al debate que debemos mantener.

22 City Prosperity Index (Índice de Prosperidad de la Ciudad). Ver <https://cpi.unhabitat.org>

En Brasil, el Programa Mi Casa Mi Vida (Programa Minha Casa Minha Vida) aportó varios miles de millones de dólares en la producción de vivienda en todo el territorio del país, juntamente con un programa en escala de regularización y urbanización de los asentamientos informales (favelas). Aunque se adoptó la estrategia de la vivienda en el centro de la política de desarrollo²³ y con varios proyectos exitosos y de buena calidad, allí también se produjo en muchos casos la “periferización” de la vivienda con efectos perversos en la cohesión de las áreas urbanas y en la población residente con respecto a la accesibilidad a los bienes y servicios en las ciudades. Los enclaves de vivienda típicos de la experiencia mexicana también se repiten en Brasil. Los municipios, cuya autonomía está protegida constitucionalmente, no fueron capaces o no tuvieron la voluntad política para utilizar los instrumentos del Estatuto de la Ciudad (Ley Federal del año 2001) para garantizar suelo urbanizado y bien ubicado para la urbanización y vivienda social. La vivienda en el centro de la política de desarrollo en Brasil se tradujo en un trípode que incluye la disponibilidad de (1) recursos financieros, un fondo de vivienda de interés social, y la existencia de un (2) banco emprendedor con una increíble capilaridad nacional (Caixa Económica Federal), (3) un programa nacional bajo el liderazgo del Ministerio de las Ciudades y la articulación entre los gobiernos federal, municipal y provincial (estadual) y el sector privado (representado por las grande y medianas empresas de construcción civil) para producir suelo urbanizado para vivienda. De cierta forma, uno puede verificar muchas similitudes con la experiencia argentina descrita en el libro de Scatolini, Duarte y Giménez Hutton. El desafío de la vivienda en Brasil también era y continúa siendo el desafío argentino, como narra el libro de Scatolini et al.

Al igual que países como Brasil, Chile y México, existen otros países y ciudades que han adoptado el modelo de la Vivienda en el Centro en sus políticas urbanas, aunque no hayan sido denominados como tal. Hay que reflexionar y aprender con las experiencias de otros países cuando miramos los desafíos por un hábitat más justo en las ciudades argentinas. Tal estrategia ha estimulado la oferta de suelo urbanizado juntamente con programas que mejoran la accesibilidad a la financiación

23 La estrategia fue parte de una política de estado para mitigar los impactos de la crisis financiera mundial a partir de 2007 y permitir que la economía brasilena lograrse navegar continuando el crecimiento con aportes abultados de recursos en el sector de la vivienda, generando empleo y actividad económica.

de la vivienda asequible, la existencia de un fuerte marco regulatorio fomentando la disponibilidad de suelo urbano y financiación, revirtiendo el crecimiento desordenado y periférico en ciudades²⁴ y fomentando el desarrollo y urbanización dentro del núcleo urbano como el caso de Singapur, Holanda, São Paulo, Nueva York.

En Singapur se ha adoptado una estrategia de desarrollo que consiste en un trípode que contiene (1) un marco regulador, financiero y de planificación, y principalmente una ley que da poderes de adquisición compulsoria de tierra (expropiación) y una visión y modelo de planificación urbanística y ordenamiento territorial, (2) la creación de una agencia ejecutora y coordinadora del sector de la vivienda denominada “Singapore Housing and Development Board (HDB)” y (3) la creación de un fondo de financiamiento vigoroso. HDB coordina y ejecuta programas de vivienda en el marco del desarrollo económico y urbano del país de manera protagónica y centralizada. Dicha estrategia fue posible con el establecimiento de un marco regulatorio compuesto por leyes importantes como la que torna la adquisición compulsoria de tierra para urbanización, leyes que regulan la planificación y gestión urbana, y la creación de un fondo nacional de vivienda (CPF-Central Provident Fund) que movilizó enormes recursos de los empleadores y empleados de forma compulsoria para crear una base financiera continua y sustentable para promover las inversiones en vivienda y urbanización. La experiencia y los resultados de Singapur son emblemáticos. Tal estrategia les permitió construir e implantar la planificación y ordenamiento territorial con la aplicación de herramientas de gestión asociados a una gran capacidad de financiamiento de la urbanización del territorio. Esta fórmula fue vital para transformar Singapur. Antes era una ciudad llena de asentamientos precarios e informales y en menos de 50 años se transformó en una ciudad planificada y sin tugurios y asentamientos precarios, con un modelo de urbanización sustentable y calidad de vida sin paralelos en la región. Varios países de Asia siguen el ejemplo de Singapur y adecuan la experiencia a sus contextos como Filipinas, China, India, y otros.

La urbanización planificada y la vivienda en el centro de la política urbana se transforma en un vehículo de producción de riqueza y prosperidad. Hay que subrayar que Singapur ha logrado implementar un

²⁴ La falta de opciones de vivienda asequible en las ciudades representa una de las principales causas de la urbanización informal.

sistema de planificación y diseño urbano enfocado en la competitividad, sustentabilidad y calidad del espacio público con uso mixto del suelo. Se ha logrado implementar un sistema de construcción más rápido, con calidad y financieramente asequible, con viviendas multifamiliares cada vez más verticales y logrando un incremento en la adquisición de vivienda propia y producción de barrios compactos y accesibles, con usos mixtos y mixtura social, interconectados, con densidades brutas relativamente altas, pero con significativa cantidad de espacio público para el ocio y actividades sociales. Actualmente, el 85 por ciento de la población de Singapur habita en vivienda construida o financiado por el Estado y el 10 por ciento son viviendas en alquiler. La mayoría de la población en Singapur son propietarios de vivienda.

El caso de Holanda también es emblemático. El enfoque es la vivienda social de alquiler, pero con muchas similitudes a Singapur con respecto a la estrategia de la vivienda en el centro de la política de desarrollo urbano. Se creó (1) un marco regulador continuo, que es la más antigua ley de la vivienda que conocimos (1901). Con la adopción de la ley, que promovía la (2) creación de entidades privadas, autorreguladas, para fines públicos llamadas “asociación de vivienda social”, que tienen como función primordial construir, gestionar y ofertar vivienda social de alquiler para las familias que no pueden acceder a la vivienda por vía del mercado. Paralelamente se crea (3) un fondo nacional de vivienda social y un fondo de garantía para viabilizar la producción de vivienda social a la escala y diversidad en todo el territorio del país. La vivienda se torna un eje de urbanización y desarrollo urbano con las asociaciones de vivienda promoviendo una significativa producción anual de vivienda con diversidad tipológica y de arquitectura. El trípode (1) ley, (2) asociación de vivienda social -ente ejecutor- y (3) financiamiento (fondos) fue la fórmula del modelo de la vivienda en el centro de la política de desarrollo urbano de Holanda.

La política urbana consagrada en las Notas de Planificación Espacial y de Ordenamiento Territorial, que formulaba el gobierno nacional cada 4 o 5 años, conecta las inversiones en vivienda con los planes locales y provinciales, consagrándose los compromisos en forma de pactos públicos entre los diferentes niveles de gobierno acerca de la calidad y cantidad de vivienda para responder a la demanda localizada en las diversas ciudades y provincias del país. Esto resultó en un parque de vivienda

social de alquiler de los mayores del mundo, con calidad, financiado por mecanismos de financiamiento establecidos con los 2 diferentes fondos y subsidios estatales, y ejecutados por las asociaciones de vivienda que se tornaron los mayores y más ricos emprendedores sociales del mundo. En un cierto momento, el activo de las asociaciones de vivienda superaba los 90 mil millones de Euros a mediados de la primera década del siglo 21. La ley y el marco regulatorio, la política urbana y la planificación física-territorial, juntamente con los fondos de financiamiento, crearon la base para la transformación de la Holanda en el período de posguerra. Hoy, cerca del 44 por ciento del parque habitacional de Holanda es compuesto por vivienda de alquiler, de los cuales el 75 por ciento es de vivienda social de propiedad de las asociaciones de vivienda.

Con el acuerdo de la Agenda 2030, algunas ciudades empiezan a sincronizar y adaptar sus políticas y programas municipales a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sustentable. Un ejemplo es la ciudad de Nueva York. El gobierno de la ciudad abrazó la Agenda 2030 y particularmente el ODS11.1 y lanzó uno de los programas de vivienda social más ambiciosos en la historia de la ciudad y de los Estados Unidos, liderado por el alcalde Bill de Blasio. La ciudad fue la primera en el mundo en presentar a la ONU su informe voluntario de los ODS. El plan municipal de vivienda²⁵ sincronizado con el ODS11 tiene un carácter incluyente y tiene como objetivo producir 200.000 viviendas financieramente asequibles durante un periodo de 10 años y producir un incremento de 1.1 millones de unidades de vivienda financieramente asequible (affordable housing), el que se denominó políticas de vivienda incluyente. El plan involucra desarrolladores privados, ONG's, organizaciones filantrópicas, el gobierno federal y estadual en un esfuerzo concertado de política pública.

De igual manera, San Pablo ha creado mecanismos de autofinanciación de la vivienda social con recursos provenientes de operaciones urbanas, recursos originarios de la compra y venta o transferencia onerosa de potencial constructivo. Curitiba, por su parte, ha creado fondos de vivienda con la contribución de cambios de uso de suelo y venta de potencial constructivo en los años 90. La autonomía municipal en Brasil he permitido una multitud de experiencias e iniciativas municipales novedosas.

²⁵ The City of New York. Housing New York. A five-Borough, Ten Year Plan. Fiscal Years 2015-2014. www.nyc.gov/housing

De la misma manera, Cuba ha establecido un plan de acción en términos de alineación de la vivienda en Cuba y la Nueva Agenda Urbana para el período 2018-2030. Las prioridades están centradas en el fortalecimiento institucional, una constante capacitación y actualización de los cuadros nacionales, una política urbana con la Vivienda en el Centro, descentralización y empoderamiento local, programas de financiamiento y subsidio, promoción del desarrollo tecnológico y un programa de corresponsabilidad en el mantenimiento y rehabilitación de la vivienda²⁶.

Los diversos casos aquí ilustrados muestran cómo países y ciudades han logrado mejorar la calidad de vida de sus habitantes, logrando incrementar una economía competitiva y una urbanización sostenible, donde la vivienda y la política de vivienda se acoplase a la política urbana, y vice-versa, para transformar barrios, ciudades y territorios urbanos en localidades donde la población puede vivir en paz y dignidad, con calidad de vida, diversidad social, variadas soluciones habitacionales y diversidad de la tenencia. La vivienda en el centro de la política urbana -como fue ilustrado anteriormente por vía de los ejemplos citados- producen un trípode formado por (1) un marco regulador -ley nacional, ley de acceso al financiamiento o provisión de suelo urbanizado a escala, o un marco regulador del ordenamiento territorial- conectado con (2) la provisión de medios y recursos de financiamiento -un fondo de vivienda, una ley que produce insumos compulsorios, un instrumento fiscal- y un instrumento ejecutor -un banco, una agencia o instituto coordinador, un brazo operativo de programas y de implementación de la política de urbana y de vivienda-. La experiencia de Argentina, en cierta forma, podemos percibir que estos elementos del trípode con la vivienda en el centro están presentes, hecho que subraya la relevancia del libro "Hábitat un Desafío de Todos".

Los ejemplos y testimonio aquí citados demuestran la importancia de conectar vivienda y ciudad y la política de vivienda con la política urbana, así como la necesidad de establecer un modelo de desarrollo urbano construido por un conjunto de políticas públicas formadas por sistemas de planificación y gestión urbana integrados, con una visión a largo plazo e innovación constante. Además, representan ejemplos de gobernanza urbana dinámica, cultivando instituciones fuertes y sólidas, involucrando la comunidad y los diversos actores sociales y económicos y

²⁶ UN-Habitat %7 IPF-Instituto de Planificación Física (2018). Alineación de la Vivienda en Cuba y La Nueva Agenda Urbana. México: UN-Habitat.

promoviendo una cultura de integración y gestión integrada del territorio. No obstante, el proceso para lograr una vivienda adecuada, segura y financieramente asequible es largo. Es indispensable que consideremos que la vivienda está inexorablemente asociada a la densidad poblacional y a la forma urbana por cuenta de las diversas tipologías y soluciones residenciales, así como las leyes que reglamentan el uso y subdivisión del suelo y la producción del espacio construido, a los mercados y los procesos de formación de precios y accesibilidad al suelo. La vivienda en el centro de la política urbana y en particular de la Nueva Agenda Urbana, podrá producir una nueva generación de políticas de vivienda y una nueva práctica que tenga esta capacidad de producir ciudades sustentables e inclusivas. La vivienda en el centro potencialmente puede promover la inclusión espacial y residencial, especialmente si es acoplada a instrumentos legales y fiscales que garanticen el acceso a suelo urbanizado bien ubicado. Como fue dicho anteriormente, las inversiones en la vivienda generan un impacto directo e inconmensurable en las ciudades, generando y retroalimentando la formación de valor económico y en la prosperidad, generando un impacto significativo en la calidad de vida y oportunidades para los ciudadanos y ciudadanas.

HÁBITAT: Un desafío de todos

INTRODUCCIÓN

Toda producción intelectual es producto de la visión e ideología de sus autores, de los desafíos y las complejidades de los tiempos en que se producen. Este trabajo busca articular saberes, experiencias y proponer caminos que puedan ser recorridos para lograr ciudades más justas e inclusivas para ser vividas hoy.

Es largamente reconocido el esfuerzo que desde muchos sectores del pensamiento y la academia se viene desarrollando para generar conocimiento en la ardua tarea de explicar la ciudad. Este trabajo intenta aportar otra mirada también necesaria: analizar y reconocer las prácticas del urbanismo desde la mirada política de los hacedores de la gestión urbana.

Hace algunas décadas, Armstrong y McGee en su libro “Theatres Of Accumulation”²⁷, buscaban con esta interesante metáfora discutir y problematizar los modelos de desarrollo urbano en las grandes metrópolis. Las que por un lado ofrecían condiciones ventajosas para el capital porque actuaban como lugares centrales en el proceso de concentración financiera, comercial e industrial, proponiendo a su vez estilos de vida, costumbres y modas a las que podían acceder los ganadores del modelo y, por otra parte, expulsaban perdedores hacia las periferias alejadas de las bondades del crecimiento.

Creemos que este libro, en parte continuidad de “Hábitat, hacia un nuevo paradigma urbano”²⁸, contempla dentro de los límites espacio temporales que posee, distintos aspectos relevantes a ser analizados y ejecutados tanto por la academia como por quienes con responsabilidad política deban pensar y ejecutar programas de gobierno en materia de hábitat y territorio.

27 Armstrong, Warwick e McGee. *Theatres of Accumulation*. Studies in Asian and Latin American Urbanization, Londres. Methuen, 1985.

28 Scatolini Juan Luciano con Clínica de Hábitat Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2015.

El lector va a encontrar un análisis sobre los avances y desafíos de la ciudad actual, así como experiencias de instrumentos de gestión urbana que se han venido desarrollando en América Latina en los últimos veinte años, con especial mención a modelos como el brasileño y colombiano, que son reconocidos por su impronta legislativa de avanzada, como así también lo que ha venido sucediendo en Chile, México y Ecuador, que con distintas particularidades, avances y retrocesos, son países que han ejecutado políticas de hábitat sostenidas en el tiempo. Para este apartado del libro, tomamos como insumo fundamental el trabajo editado por Cohen, Carrizosa y Gutman²⁹.

Nos proponemos también profundizar, debatir y despejar dudas y prejuicios en relación a un tema central para que las ciudades sean más igualitarias: la construcción de una política integral de hábitat, que aplique instrumentos y programas que garanticen el acceso de todas las familias a un lugar digno para vivir en la ciudad.

Uno de los instrumentos importantes para ello, aunque no el único ni tampoco autosuficiente, es la aplicación de la recuperación de valorización inmobiliaria, conocida también como “plusvalía urbana”. Desarrollamos el recorrido que la aplicación de dicho instrumento viene teniendo en la provincia de Buenos Aires, así como algunas consideraciones a tener en cuenta para que efectivamente contribuya a facilitar el acceso justo al hábitat para los ciudadanos bonaerenses, convencidos que las acciones regulatorias del mercado inmobiliario que se lleven a cabo son una clave para ello.

Con el propósito de que este material sirva para los hacedores de políticas públicas, presentaremos experiencias de gestión que, con sus particularidades y alcances específicos, van en el sentido que pregonamos en este trabajo.

La decisión del municipio de Mercedes de avanzar progresivamente en la regulación del mercado de suelo (a partir de la generación de suelo urbano de calidad y accesible a la población trabajadora, la recuperación de valorización inmobiliaria por acciones del Estado, la puesta en marcha de un

²⁹ Cohen, Michael; Carrizosa, María y Gutman, Margarita (edit). (2016). Hábitat en Deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina. Ciudad de Buenos Aires. Editorial Café de las Ciudades.

programa de créditos hipotecarios con fondos municipales, la incorporación de suelo al patrimonio municipal y la integración socio urbana de barrios informales). Todo ello con la aplicación de instrumentos de gestión urbana, es una experiencia que genera optimismo, como así también nos lo produce la aplicación del Capítulo de Integración Socio Urbana de barrios informales en la Municipalidad de Avellaneda, que, entre otros méritos, ha posibilitado intervenir en el aspecto de seguridad jurídica de la tenencia a favor de más de cinco mil inmuebles con la creación del Documento Único de Ampliación de Derechos (DUAD).

Aparecerán comentadas y con logros concretos experiencias de gestión de suelo en municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires como Castelli, cuyas políticas expropiatorias y de planes de vivienda social son trascendentes en alcance y contenido, como también lo vienen siendo modelos como el de Pehuajó, que amplió su área urbana en forma consorciada con propietarios de predios hacia donde podía crecer la ciudad. El caso de Villa Gesell nos muestra cómo la propiedad pública de tierra, utilizada de manera asociada con instrumentos como el programa Lotes con Servicios viene permitiendo ofrecer suelo urbano en la ciudad a precios accesibles. Lo mismo sucede en Alberti, donde se combina la recuperación de valorización inmobiliaria con la constitución de un banco de tierras municipal para generar suelo urbano.

Claro que todos estos ejemplos no agotan el enorme esfuerzo de intendentes, funcionarios y la comunidad organizada en la lucha por ciudades mas justas. Experiencias que no están aquí desarrolladas como la política de generación de suelo urbano y hábitat que el municipio de San Antonio de Areco, encabezada también por Francisco "Paco" Durañona, viene desarrollando desde hace años son destacables por alcance y contenido. Lo mismo sucede con la larga historia de política urbana y de gestión de suelo desarrollada por el municipio de Moreno desde la recuperación democrática en 1983, que incluye más cerca en el tiempo la creación del Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR), política que merece destacarse ampliamente. Asimismo, resulta muy valiosa la tarea emprendida por el Municipio de Malvinas Argentinas en la actual gestión, encabezada por el intendente Leo Nardini y el equipo de la Dirección de Regularización Dominial, hábitat y vivienda, que ha puesto en marcha el ambicioso programa territorial de integración socio urbana (PTISU), impulsado con recursos municipales ante la no respuesta del gobierno provincial. Asimismo, es destacable el programa

puesto en marcha llamado “*Centro de Atención Primaria del Hábitat*”. Se trata de un Programa conjunto entre el Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires (CAPBA Distrito 4), Proyecto Habitar y el Municipio de Malvinas Argentinas, donde se brinda asesoramiento a las familias que lo requieren, en cada uno de los barrios del municipio atendidos por el programa.

Seguramente estamos dejando de mencionar otras importantes experiencias, tanto de municipios como de organizaciones de la sociedad civil. Y ojalá pronto podemos decir que el libro está muy desactualizado, debido a que las experiencias destacables se multiplican.

Mostraremos cómo la aplicación del Capítulo de Valorización Inmobiliaria (renta extraordinaria) en zonas de pleno desarrollo de urbanizaciones cerradas está dejando importantes recursos en favor de municipios como Esteban Echeverría y Ezeiza, que se vuelcan a dar respuesta a demandas sociales en torno al hábitat.

Asimismo, describimos y contamos con entusiasmo y admiración las políticas urbanas desarrolladas por la Municipalidad de Trenque Lauquen desde el año 2009, a partir de la impronta y decisión política de emparejar las oportunidades de acceso al hábitat de quien fuera su Intendente, Jorge Barracchia, política urbana ejemplar que fue motivo de mención como una de las políticas urbanas latinoamericanas innovadoras y con resultados sorprendentes. Por último, desde la experiencia de gestión, ilustraremos acerca del modelo desarrollado por el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (PRO.CRE.AR) para intervenir en el mercado de suelo de las ciudades de la Provincia de Buenos Aires y el país, a través del desarrollo de nuevos loteos realizados por el gobierno nacional, experiencia hasta esa fecha inédita en la Argentina, sobre todo por la magnitud de la intervención, que implicó la producción de 10.000 lotes con servicios en todo el país, en dos años y medio de gestión.

Transcurridos más de seis años desde la sanción de la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, proponemos este libro que, sin pretender agotar el análisis y discusión de los avances y desafíos que implica para la gestión urbana dicha ley, esperamos sea un aporte para los lectores y, en particular, para todos los que luchan por la incorporación del derecho a la ciudad como parte fundante de un nuevo contrato social, que defina nuevas condiciones para el ejercicio de la ciudadanía en las sociedades contemporáneas.

Capítulo 1

El hábitat en clave latinoamericana

Capítulo 1. El hábitat en clave latinoamericana

Es importante contextualizar el análisis de la agenda del hábitat, en relación a lo que ha venido sucediendo en los últimos veinte años en algunos países latinoamericanos, convencidos que los fenómenos que se producen en el territorio nacional están emparentados con procesos que actúan en clave de la geopolítica regional.

Desde una concepción latinoamericanista, la idea de la Patria Grande sigue pujando con las prácticas de modelos de país que intentan disociar el destino común de los pueblos e inscribirse en alianzas circunstanciales con sede en los Estados Unidos de Norte América, como fue el recordado intento de instaurar allá por 2005 el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El espacio de los países de esta parte del continente esta marcado por una distribución del ingreso enormemente desigual, que en las ciudades se expresa en una tendencia a la jerarquización del uso del suelo conforme clases sociales y división del trabajo.³⁰

Como veremos, los diagnósticos y los posibles caminos a seguir para transformar nuestras ciudades latinoamericanas tienen rasgos generales comunes, y sus avances y retrocesos han estado y están fuertemente influenciados por aspectos políticos y económicos que, en tanto fueron el resultado de mayores niveles de autonomía regional, han logrado mejores respuestas a las necesidades de la población.

Si bien nos adentraremos en un recorte de la realidad latinoamericana en la materia, creemos que la muestra es representativa de los rasgos generales que pretendemos destacar.

30 Silveira María Laura. Circuitos de la Economía Urbana. Café de las Ciudades, 2016.

Veremos en todos los países que analizamos en la actualidad, la preponderancia en las políticas urbanas de los modelos económicos imperantes, los que ligados a ideas neoliberales han generado mayor pobreza urbana, desempleo y pérdida del poder adquisitivo del salario.

Asistimos en los países mencionados a procesos de rápida urbanización, con porcentajes de población viviendo en ciudades por encima del 70%. La demanda por nuevos y más rentables usos del suelo también ha dado como resultado un triste rasgo común, que es la corrupción con el urbanismo, lo que viene intentando ser combatido a partir de mayores niveles de participación ciudadana y de instrumentos de gestión urbana como la recuperación de la valorización inmobiliaria.

En cuanto a cómo ha repercutido esto en la agenda de la ciudad, se ha podido constatar que resultado de la desigualdad social y políticas urbanas inadecuadas, se producen ciudades segregadas, informales y excluyentes. Esta parece ser la principal causa de otro fenómeno que se extiende y cristaliza en la ciudades, como la creciente inseguridad que ha llevado por un lado a respuestas punitivistas por parte de los gobiernos, y por otro a nuevas formas de “guetificación” de los sectores de mayores ingresos económicos, a partir de la ocupación de áreas periféricas con urbanizaciones cerradas.

Un dato común en estos países es la creciente población que habita en zonas informales, degradadas ambientalmente y riesgosas, en las llamadas villas miseria, asentamientos, tugurios y favelas.

Resultado de la aplicación de mecanismos financieros, se han venido generando modelos que privatizan el desarrollo de las ciudades, favorecen los créditos hipotecarios indexados con la inflación - en la Argentina desde hace tres años rige el sistema de créditos con la modalidad UVA (Unidad de Valor Adquisitivo)³¹ -, mientras que durante la década de 1990

31 Otálora Mariano y Rocco Leonardo “Créditos UVA la guía definitiva”. Ed. Penguin Random House Grupo Editorial 2018. Allí analizan entre otros aspectos que *“el riesgo mas grande del crédito no sólo lo compone la estabilidad económica sino también las diversas variables que afectan y que son muy sensibles cuando la economía*

se expandió fuerte la presencia de empresas privadas prestadoras de servicios básicos.

Otra característica a destacar es la persistencia de la mala localización de la vivienda construida por el Estado en los últimos treinta años, producto especialmente de políticas de vivienda y suelo inadecuadas, que han generado la proliferación de conjuntos de viviendas colectivas en zonas marginales, deficientemente localizadas que ni siquiera quieren ser habitadas por la población mas pobre.

Los cambios en la estructura espacial de las metrópolis latinoamericanas, con el paso del modelo europeo de ciudad compacta a un modelo anglosajón, más fragmentado y disperso, de “islas” conectadas por autopistas, ha venido generando una creciente acentuación de la fragmentación socio espacial³².

Es importante realizar una correcta caracterización del rol de las actividades productivas y el empleo en el contexto urbano, que logre compatibilizar la competitividad o performance económica, con la inclusión social, la sustentabilidad y el modo en que esta tríada se retroalimenta.

A partir de este análisis, planteamos una caracterización de los lineamientos básicos de lo ha sido la agenda urbana en México, Chile, Brasil, Colombia y Ecuador, que nos permitirá ir haciendo una aproximación hacia nuestro país.

atravesada crisis severas (que pueden llegar a durar de uno a tres años). No sólo peligran las Unidades de Fomento como en Chile o ahora las UVA en la Argentina, sino que se pone en jaque todo el sistema económico...en momentos de alta inflación y caída del salario real, la deuda de las familias aumenta en forma significativa...”.

32 Ciccolella Pablo. *Metrópolis Latinoamericanas*, mas allá de la globalización. Ed. Café de las Ciudades, 2014.

1. 1 Hábitat y agenda urbana en México³³



A partir de la conocida crisis del Tequila en 1994, México sufre una fuerte devaluación de su moneda, con caída de la economía y una alarmante pérdida del empleo. Durante los años posteriores a la crisis, creció la informalidad, entre otras razones porque no se podía hacer frente a las hipotecas tomadas en el sistema financiero, así como la pérdida de empleo, que llevó a parte de la población hacia las periferias de las ciudades (Ziccardi, 2018).

En ese contexto, se apeló a la política de vivienda como factor de desarrollo, buscando le imprima mayor dinamismo a la economía, creándose la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) y la Sociedad Hipotecaria Federal, con el propósito de otorgar créditos puente para empresas desarrolladoras. Ello permitió generar, entre los años 2000 y 2006, más de cuatro millones de unidades de nuevas viviendas, aunque en localizaciones inadecuadas. La evidencia de la mala localización de las viviendas construidas es tal que las viviendas sociales vacías se estiman en tres millones de unidades, a pesar de un déficit habitacional persistente.

El pasado año, la BBC publicó una nota titulada *“Paraísos siniestros: fotografías aéreas de las viviendas de bajo costo en México”*³⁴. Como lo menciona Jorge Taboada, autor de las fotografías, **paraísos** remite a la perfección (regularidad) en su composición geométrica y también porque representa el sueño de muchos de acceder a la casa propia. Pero, por

33 Sobre la base de Ziccardi Alicia, “México. De Hábitat II a Hábitat III: evaluación de los compromisos asumidos”, en Cohen Michael, Carrizosa María y Gutman Margarita (editores) en obra colectiva. *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*. Ed. Café de las Ciudades. 2016.

34 Fuente: (<https://laopinion.com/2018/04/19/paraisos-siniestros-fotografias-aereas-de-las-viviendas-de-bajo-costo-en-mexico/>)

otra parte, se trata de lugares **siniestros**: casas pequeñas, sin áreas verdes y ubicadas en los suburbios, muy alejadas de las ciudades.

Esta política vivandista contribuyó a la expansión desmesurada de las ciudades, con crecimiento de la urbanización a “salto de ranas” y viviendas mal localizadas, lo que podría caracterizarse como “mucho vivienda” y poca ciudad. A pesar de haber sancionado una nueva ley de vivienda, que entre otros aspectos reconoce la necesidad y derecho a la producción social del hábitat, la vinculación entre vivienda, suelo y planificación es el factor más débil del proceso.

La política se centró en la utilización de mecanismos financieros que permitieron expandir la oferta para el sector formal asalariado con mejores sueldos, estimándose una oferta de ocho millones de viviendas hasta 2012. Se cristalizó así un modelo de ciudad dispersa producida por las empresas constructoras, con escaso o nulo equipamiento urbano y deficientes servicios públicos.

La crisis del sistema ha dado como resultado la necesidad de reestructurar la organización institucional, creándose para ello la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, con el objetivo principal de planificar, coordinar y ejecutar las políticas de ordenamiento territorial, vivienda y desarrollo sustentable.

A fin de abordar el déficit cualitativo, se puso en marcha el programa “un cuarto más” que se abordó desde una perspectiva de género, privilegiando la mejora del entorno familiar y previniendo situaciones de violencia contra la mujer como resultado del hacinamiento. También se lleva adelante un programa de mejoramiento de viviendas existentes, a fin de mitigar la presión sobre el suelo, cuyos valores han ido aumentando en forma sostenida.

A pesar de estas políticas, México registra más de 37 millones de pobres urbanos, localizados principalmente en las áreas metropolitanas con ciudades de baja densidad, que ni la Ley de Asentamientos Humanos ni los programas y recursos dispuestos han podido modificar.

1. 2 Hábitat y agenda urbana en Chile³⁵



Hasta el año 1997 regía la política de Desarrollo Urbano instaurada por la última dictadura cívico militar que gobernó el vecino país. A partir de ese año fue avanzando lentamente un programa de reforma urbana que se termina de materializar en el año 2013 con la puesta en marcha del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, que establece cinco puntos prioritarios como marco de acción para el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y todas las instancias

de gobierno subnacionales:

- Promover la integración social a través del acceso equitativo a los bienes urbanos, actuando sobre la segregación espacial y reduciendo el déficit habitacional con políticas activas de suelo.
- Coordinar la planificación urbana.
- Promover el equilibrio ambiental y la mejora del espacio público.
- Resguardar el patrimonio.
- Instrumentar sistemas descentralizados de toma de decisiones, integrando planes de ordenamiento territorial, sistemas de financiamiento, herramientas de gestión y participación ciudadana.

Estas líneas de acción se plantean en un contexto en el cual Chile tuvo una alta producción de viviendas, superando los dos millones y medio de nuevas unidades construidas en los últimos treinta años, que si bien generaron un fuerte impacto en la reducción del déficit cuantitativo de vivienda, tienen como contracara el enorme crecimiento del déficit cualitativo (del 34% del déficit habitacional, 25% es cualitativo, según Rodríguez, A. Y Rodríguez P., 2018).

35 Sobre la base de Rodríguez, Alfredo y Rodríguez, Paula, "Chile. Vivienda privada de ciudad", en Cohen Michael, Carrizosa María y Gutman Margarita et al.

Los autores citados coinciden en que las políticas urbanas sólo se preocuparon por los mecanismos financieros y las cantidades de viviendas producidas, pero no por el producto que se generaba, ni las consecuencias de dichas políticas. Producto de la entrega de la política al mercado financiero, en tiempos de crisis económicas debieron organizarse los deudores hipotecarios en comités de viviendas sociales para impedir el remate de las mismas.

Los malos resultados obtenidos por estas políticas generaron el cambio de la trilogía Ahorro / Subsidio / Crédito (de la banca privada), por el “Programa de la Vivienda Social Dinámica sin deuda”, al mismo tiempo que se instauró el Programa “Quiero mi Barrio”, que interviene en más de quinientos barrios de vivienda social construidos por el Estado, para mejorar sus condiciones y calidad de vida.

No obstante ello, parece muy difícil debido a algunas características de estas políticas, que han dado como resultado la concentración espacial de la pobreza en conjuntos habitacionales de alta densidad, viviendas pequeñas de mala calidad, con escaso o nulo equipamiento urbano y accesibilidad.

En la actualidad, en muchos de estos barrios, la respuesta del Estado a las malas condiciones de vida y la deficiencia comentada ha sido la demolición de bloques de viviendas para bajar la densidad, entregando vouchers a los adjudicatarios para que busquen una solución individual en el mercado. Ello ha resultado muy dificultoso debido a la demanda generada por los habitantes de 50 mil viviendas demolidas, que ante la falta de políticas anticipatorias por parte del Estado, han registrado subas en los precios.

1.3 Hábitat y agenda urbana en Brasil³⁶



Desde la década del 90´ se viene desarrollando un proceso de reforma urbana en Brasil, que desde el punto de vista legislativo se termina de plasmar con la sanción de la Ley conocida como el Estatuto de las Ciudades en 2001 y en el aspecto político institucional con la creación del Ministerio de las Ciudades en el 2003.

Estos cambios fueron producto de la organización popular en el marco de fuertes migraciones internas hacia zonas urbanas, que han llevado la tasa de urbanización por encima del 85%.

Esta realidad del fenómeno urbano se ha dado como el resultado de un proceso complejo y contradictorio de articulación de las fuerzas económicas, políticas y culturales, a través de las cuales las ciudades están siendo re definidas en el marco del proceso de globalización económica. En este sentido la urbanización produce estructuras y formas espaciales específicas que son los ejes de las relaciones sociales necesarias para la reproducción del capital internacional.

Los avances legales producidos conformaron una cantidad de principios e instrumentos de gestión que han sido un modelo a ser seguido por las legislaciones mas avanzadas en la materia e incluso fuente de acuerdo para los postulados del encuentro Hábitat III.

Gran mérito de la sanción del Estatuto de la ciudad es haber roto una larga tradición de la cuestión de la gestión urbana en manos del derecho civil, sentando un nuevo paradigma jurídico político para el uso del suelo y el desarrollo urbano.

36 Sobre la base de Fernandes, Edesio, "Brasil. La cuestión urbana en Brasil entre 1996 y 2016. Una evaluación político institucional", en Cohen Michael y otros et al.

Proporciona a los municipios una gama de instrumentos legales, fiscales y de planificación urbana para ser utilizados en sus planes de ordenamiento, buscando regular e incidir en los mercados de suelo y propiedad en función de criterios de inclusión social y sostenibilidad ambiental, asegurando la participación efectiva de los ciudadanos en la planificación y gestión urbana.

También introdujo nuevas herramientas para la implementación de políticas curativas en búsqueda de la regularización de los asentamientos informales consolidados en áreas de dominio público y privado, para lo cual además se cuenta con los mecanismos de expropiación, usucapión y concesión del derecho real de uso.

Si bien se contó con un marco legal de avanzada y un organismo como el Ministerio de las Ciudades para regir la materia, los programas federales y la fuerte inversión pública se dieron sin definir una política integrada de suelo, territorio y ciudad (Fernandes, et. al).

Asimismo, a pesar de haberse sancionado mas de 1.400 planes directos de ordenamiento, los municipios han demostrado una gran falencia en cuanto a sus capacidades para formular, supervisar y aplicar políticas urbanas.

Esta situación se ha dado en un período de tiempo en el cual el gobierno a cargo de José Ignacio Lula Da Silva y Dilma Rouseff luego, definieron una fuerte asignación de recursos para planes de desarrollo, a través de los Programas de Aceleración del Crecimiento y del Programa Minha Casa Minha Vida, que permitió la ejecución de 3,7 millones de unidades de viviendas nuevas en 8 años.

Estas decisiones se ejecutaron sin prever políticas integrales de suelo urbano, con escasa intervención pública de los gobiernos locales en materia de planificación territorial, que en general siguió manteniendo la lógica elitista y tecnocrática de las ciudades, dando como resultado ciudades expandidas, con altos grados de informalidad, elevados precios del suelo formal y crecimiento de las tipologías de urbanizaciones cerradas.

En Brasil casi un cuarto de su población habita en favelas y zonas inadecuadas, existe un déficit de 6 millones de unidades de vivienda y unas 12 millones poseen déficit cualitativo (Fernandes, et al).

1.4 Hábitat y agenda urbana en Colombia³⁷



El 76% de la población vive en ciudades, ello como resultado del proceso de crecimiento de los grandes centros urbanos, que se ha dado no como producto de la planificación del territorio sino por los conflictos armados que se vienen dando en el país desde la década del 50´ hasta los últimos años y por factores asociados a la pobreza y a los bajos ingresos (Torres, 2018).

Desde mediados de los 90´, a través del Programa Ciudades y Ciudadanía se ha venido planteando una visión urbana integradora que posiciona a la vivienda como uno de los atributos de la ciudad, por su potencialidad para incidir en la creación de empleo y el crecimiento económico.

En 1997 se produce un hecho sustantivo para el fortalecimiento de estas ideas al sancionarse la Ley 388 de Desarrollo Territorial que aporta instrumentos de gestión urbana, dentro de los que se destacan los mecanismos de gestión del suelo urbano y la obligación para los municipios de realizar los planes de ordenamiento territorial, rompiendo la característica del modelo de gestión de vivienda de subsidio directo a la demanda en el mercado.

Desde el año 2010 se encuentra en ejecución el Programa Vivienda y Ciudades Amables a través del recientemente creado Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, buscando avanzar fuertemente en la producción de vivienda social, definida como una de las “locomotoras del crecimiento”. Por lo que la ciudad y la vivienda se han considerado privilegiando su aporte al PBI a través de la industria de la construcción, llevando a que se asignen 84% de los recursos a la construcción de viviendas nuevas.

³⁷ Sobre la base de Torres, Jorge Enrique, “Colombia. La singularidad de la política de vivienda en el desarrollo urbano”, en Cohen Michael y otros et al.

Un aspecto positivo para señalar en el marco de las exigencias de la Ley 388 y de la Ley de Ordenamiento Territorial, es que el 99% de los municipios cuentan con planes básicos de ordenamiento territorial. Sin embargo, tal como lo señalan las investigaciones sobre la ejecución de los planes (Gaviria, 2016), los niveles de aplicación efectiva de los instrumentos y los resultados son muy deficientes.

Particularmente los análisis señalan deficiencias técnicas, metodológicas y de información, en particular lo concerniente a la dimensión suelo (delimitación del perímetro urbano, características del suelo de expansión y protección). También se comprobaron falta de instancias de acuerdos regionales en el proceso de planificación y de posicionamiento de los planes como instrumentos del desarrollo:

- Baja aplicación del instrumento de plusvalía (los recursos de plusvalías representan sólo el 0,02 % de los ingresos corrientes y la valorización el 0,13 %).
- Sólo el 12 % de los municipios capturan valor a través de la plusvalía o valorización y los mismos representan los puestos 16 y 28 en los ingresos corrientes.(Gaviria, 2016).

La política de vivienda se ha concentrado en la producción de unidades nuevas, en general a través del Programa ABC, especialmente hasta 2012, (Ahorro, bono y crédito), mientras que el gasto público dirigido a la construcción de vivienda de interés social no ha acompañado el crecimiento poblacional, dando como resultado que Colombia es el país Latinoamericano con más porcentaje de inquilinos.

Asimismo, el gasto en mejoramiento de viviendas es escaso, lo que explica que del 25 % del déficit habitacional, el 15 % es cualitativo.

En los últimos años ha existido un reconocimiento de las limitaciones para el acceso a la vivienda, lo que ha llevado a plantear modificaciones al modelo de mercado, especialmente para programas de vivienda gratuitas, para desplazados y damnificados por desastres naturales. Se han puesto en marcha programas como Mi Casa Ya, con subsidios en la cuota o tasa de interés, lo que redundará en una menor necesidad de ahorro para el acceso.

1.5 Hábitat y agenda urbana en Ecuador³⁸



Más del 70 % de la población habita en ciudades, casi la mitad en dos ciudades, Quito y Guayaquil. Las urbes crecieron en base a la presión demográfica asentada en la periferia, sobre suelo informal producto de invasiones, alentadas por un modelo de desarrollo económico industrial de sustitución de importaciones.

Gran parte de las inversiones realizadas en las áreas metropolitanas de Quito y Guayaquil, fueron dirigidas a las zonas centrales, y tienen que ver con la puesta en valor de los centros históricos, los corredores viales, el puerto y en general los procesos de regeneración urbana de las áreas construidas (Carrión y Velasco, 2018).

Se ha cristalizado un modelo de expansión urbana con escasa infraestructura y equipamiento, promovido no por la presión demográfica, sino por la especulación inmobiliaria, ya que estas áreas periféricas han ensanchado la ciudad por encima de las necesidades de suelo para vivienda.

Según datos aportados por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, casi el 20 % de la población vive en asentamientos precarios e irregulares y la cantidad de viviendas inadecuadas asciende al 45% del parque habitacional, 73 % de ellas ubicadas en zonas campesinas.

Una de las características que comparte con la situación en Colombia es el escaso porcentaje de áreas verdes que no llega a los 5 m² por habitante, lejano a los recomendables 10 m² a 15 m² por persona.

38 Sobre la base de Carrión, F. y Velasco, A., “Ecuador. De Estambul a Quito”, en Cohen Michael y otros et al.

En general con las características de todos los países que venimos mencionando, existe escasez de suelo y oferta de vivienda asequible para la población de escasos recursos, a pesar de las recomendaciones y acciones elaboradas por la Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo, que generó propuestas para identificar estas necesidades promoviendo mecanismos de actuación para su mitigación.

En este último aspecto vale destacar el reposicionamiento del rol del Estado que se produjo a partir de la presidencia de Rafael Correa, con propuestas de acceso a la vivienda segmentadas, con intervención de la banca privada para los sectores medios altos, la banca pública y la Seguridad Social para los medios bajos y el subsidio a la oferta para los más bajos.

Estas políticas de vivienda fueron reforzadas por la creación de la Agencia de gobierno de bienes inmuebles estatales Inmobiliarios, que ingresó al mercado como un actor más en la gestión de bienes inmuebles.

No obstante este esfuerzo estatal, no se ha modificado el patrón que ha guiado la política de vivienda en el continente, el cual está signado por la deficiente localización de las viviendas y el abuso de las empresas constructoras en cuanto a calidad, plazos y deficiente infraestructura.

Capítulo 2

**La ley de acceso
justo al hábitat a
seis años de su
aprobación legislativa**

Capítulo 2. La ley de acceso justo al hábitat a seis años de su aprobación legislativa

La ley de Acceso Justo al Hábitat es hija de su tiempo, esta no es una afirmación retórica ni dogmática, es la verdad. No hay transformaciones en materia legislativa que no sean resultado de decisiones políticas y a su vez estas se van construyendo en el marco de un contexto histórico, político y social.

Creemos que este contexto que la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner denominó de “ampliación de derechos” fue el que permitió tener la fuerza política que, fruto de las mayorías y los consensos, permitió en noviembre de 2012 la sanción de la ley.

Un período de la historia argentina que se inició en el año 2003, que definió políticas de Estado inclusivas a partir de revalorizar su rol, que pasó de ser subsidiario a tener una participación activa en todos los aspectos sociales y económicos en busca de emparejar una sociedad profundamente desigual.

Para lograr ello, se vigorizó el mercado interno y, en ese marco, los Programas Federales de Vivienda cumplieron una tarea doblemente reparadora, como promotores de empleo y mitigación del déficit habitacional³⁹.

Sin embargo la lucha por ciudades que puedan “habitar todos y todas” requiere de una gama de herramientas de intervención urbana, donde los aspectos relacionados al suelo juegan un papel central.

En nuestro país, cuya constitución organiza un sistema Federal, en el que las provincias delegaron facultades al gobierno nacional, las materias relacionadas a la “cuestión urbana” no han sido delegadas, por lo que todo lo relativo a las normas de ordenamiento territorial (uso y subdivisión

39 Según datos del censo poblacional de 2001, Argentina tenía un déficit habitacional de 3 millones de hogares, dos tercios de ese déficit era de tipo cualitativo. La aplicación de programas de vivienda, tanto nuevas como mejoramientos, significó durante el período 2003 a 2015 la generación de más de 1 millón de soluciones habitacionales.

del suelo) son facultades de las Provincias y los municipios⁴⁰.

Hasta la sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, la Provincia de Buenos Aires, en cuanto a normas de ordenamiento territorial, contaba con el Decreto Ley 8912/77, que se caracteriza por una mirada tecnocrática del urbanismo, con parámetros para una ciudad ideal, no para la ciudad realmente existente y sin mecanismos e instrumentos que permitan establecer, entre otras cuestiones, cómo pueden acceder los sectores populares a un lugar digno donde vivir o cómo integrar a aquellos a los que el funcionamiento del mercado inmobiliario expulsa.

Además, el Decreto Ley posee una visión centralista del ordenamiento del territorio, que vulnera las autonomías municipales al establecer mecanismos de convalidación provincial para poder plasmar en las ciudades la zonificación, que es lo que habilita los diversos usos del suelo que se pueden realizar en el territorio. El proceso de modificación de los usos del suelo comienza con la sanción de una Ordenanza que modifica la zonificación vigente, continúa con un trámite largo y muchas veces tedioso en el gobierno provincial, que una vez que avanza por todos los organismos provinciales intervinientes, finaliza en el dictado de un Decreto que convalida la mencionada Ordenanza, permitiendo de esa forma que tengan vigencia en el orden local los usos del suelo modificados.

La Ley de Acceso Justo al Hábitat logró incorporar a su cuerpo legal definiciones que en la Argentina parecían impensadas años atrás, tales como establecer el principio de la función social de la propiedad⁴¹, el reconocimiento como un derecho humano fundamental del acceso a la ciudad y la vivienda, a través de su gestión democrática y del reparto equitativo de las cargas y beneficios que genera el desarrollo urbano⁴².

40 El artículo 1970 del Código Civil y Comercial establece que las limitaciones impuestas al dominio privado en interés público, están regidas por el derecho administrativo. El aprovechamiento y uso del dominio sobre los inmuebles debe ejercerse de conformidad con normas administrativas aplicables en cada jurisdicción.

41 La Constitución Nacional promovida por el Presidente Juan Domingo Perón lo estableció en 1949 y luego no volvió a ser reconocida constitucionalmente a nivel nacional, como sí ocurre en los demás países latino americanos que venimos analizando, y también en varias de las Constituciones provinciales.

42 De los fundamentos de la ley surgen los principales problemas en aquel contexto, y que se tuvieron en cuenta. El panorama provincial del hábitat popular se caracterizaba por una escasa oferta de tierras aptas para desarrollo residencial. La inversión en inmuebles como resguardo de valor aumentaba la demanda de suelo por parte

También se incorporan instrumentos para llevar adelante las políticas públicas en esa dirección, tales como la integración socio urbana de los barrios informales, la participación en la valorización inmobiliaria en favor del Estado, operaciones urbanas a través de consorcios urbanísticos, la definición de zonas especiales de interés social y la edificación o parcelamiento obligatorio, entre otros.

De todos modos, por más elevadas y complejas que sean las expectativas que genera la norma, la misma fue ideada para actuar sobre “La Ciudad Posible” que, como lo señala Marcelo Corti en la obra que lleva ese título *“es la ciudad que podemos construir con los recursos disponibles y con la voluntad de quienes la habitamos. Y también porque es la ciudad que queremos, hecha posible a través del conocimiento y la creación”*⁴³.

En este capítulo vamos a confrontar realidad con aspiraciones, avances y retrocesos y, en particular, algunas referencias de gestión urbana que nos permitan acercarnos a esa ciudad posible. Con ese fin, repasamos, en función de lo establecido por los capítulos de la ley, los instrumentos de actuación allí propuestos.

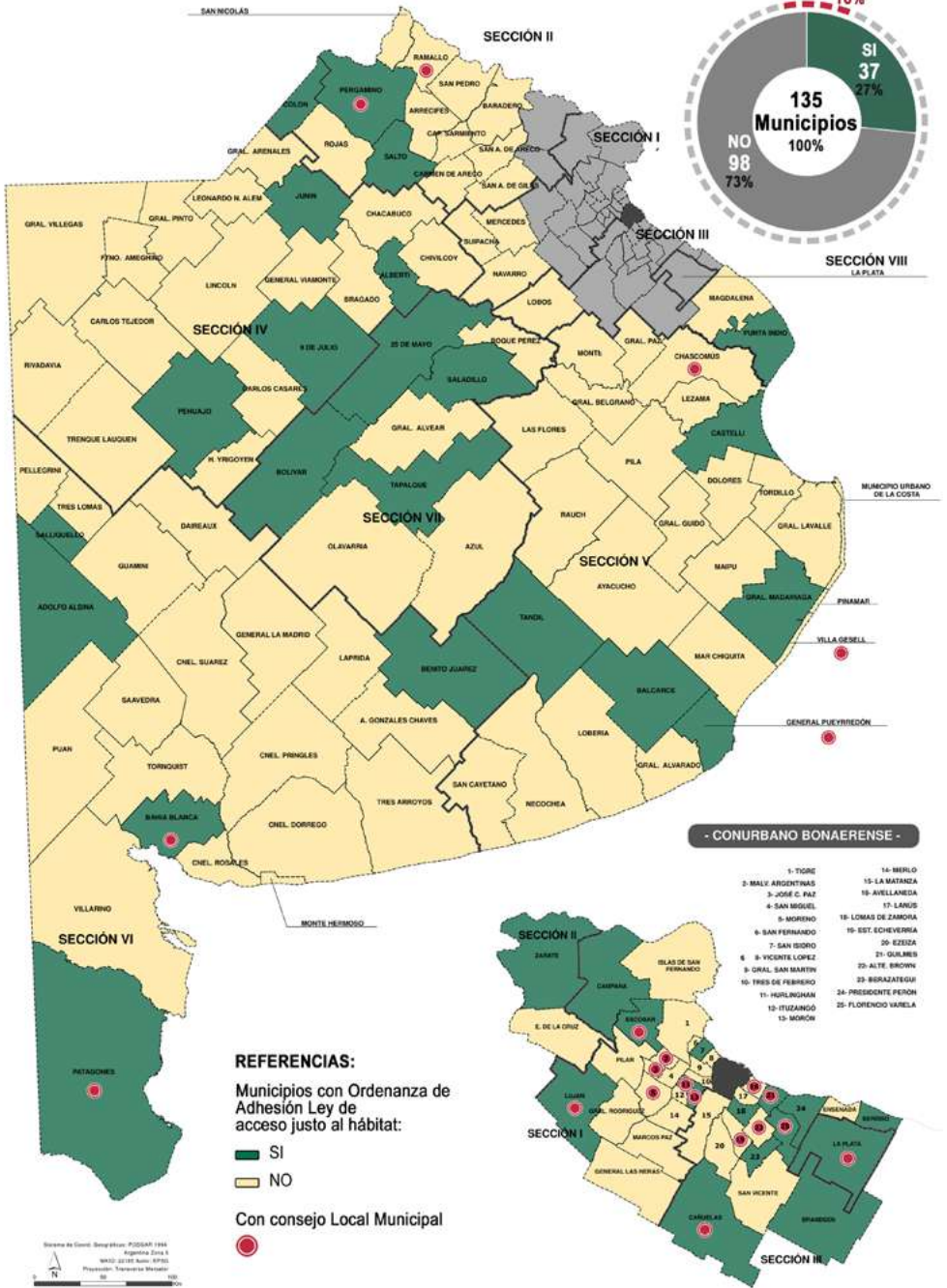
Es importante destacar que si bien la ley de Acceso Justo al Hábitat es de orden público del articulado surge que los municipios deben dictar ordenanzas de reglamentación a aspectos específicos de la norma para su operatividad a nivel local.

Del relevamiento realizado surge el siguiente mapa situacional:

de sectores de altos ingresos, en particular de tierras aptas para urbanizaciones cerradas y/o de alto estándar, por lo que disminuía la oferta de suelo para los sectores populares. Asimismo, se favorecía la especulación inmobiliaria, generando aumentos importantes en los alquileres y en el poder de negociación de los locadores, excluyendo también de ese mercado a los sectores de menores ingresos. Vale reiterar que los problemas relacionados al desarrollo territorial se vinculan con una multiplicidad de fenómenos, donde uno de los más emblemáticos es el del acceso a la tierra. El incremento de los precios del suelo es causado fundamentalmente por el crecimiento de la actividad económica general, la demanda de suelo en la periferia por parte de los sectores altos, la falta de interés de los inversores privados en el desarrollo de urbanizaciones para sectores populares y los procesos especulativos, reduciendo así las posibilidades de dichos sectores para acceder a suelo urbanizado, bien localizado y accesible, considerando su capacidad económica.

43 Corti Marcelo. “La Ciudad Posible” guía para la actuación urbana. Ed. Café de las Ciudades 2015.

Con consejo local 21



Municipios con ordenanza de adhesión a la ley de hábitat y conformación del consejo local
Fuente: Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat de la provincia de Buenos Aires

2.1 Promoción de procesos de producción social del hábitat y de urbanizaciones planificadas

Lo planteado en los artículos 17⁴⁴ a 25 de la ley 14.449, tiene como objetivo central ampliar la oferta de suelo formal urbanizado y mejorar las condiciones para lograrlo, ya que el marco legal para la realización de loteos en el marco de lo establecido en el Decreto Ley 8912/77 desalienta y complejiza la producción de suelo urbano accesible para los sectores populares.

El precio de la tierra ha sufrido un fuerte crecimiento en los últimos 20 años⁴⁵. Ello se debe no sólo a lo comentado en relación al marco legal, sino también a cuestiones ligadas al funcionamiento del mercado, tales como la retención de tierra ociosa, sin que se empleen instrumentos adecuados para desalentar esas prácticas.

Existen áreas dotadas de infraestructura y servicios esenciales, que no obstante sus inmejorables condiciones para ser subdivididas y ofertadas en el mercado, se encuentran en “engorde”⁴⁶, generando una disminución artificial de la tierra disponible, lo que repercute en una suba del precio del suelo.

En Argentina, la lucha por un lugar donde vivir en la ciudad es para gran parte de la población una tarea cotidiana, no resuelta por las leyes del mercado y tampoco por la acción del Estado, lo que no sólo repercute en el crecimiento de la informalidad, sino también en distintas formas de violencia producto de las invasiones de tierras, las estafas a los pobres y en otras formas de vulneración a un derecho humano fundamental como es el derecho a la tierra y la vivienda.

44 Programa de Lotes. Créase, en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, el Programa de Lotes con Servicios con la finalidad de facilitar el acceso al suelo urbanizado de las familias bonaerenses.

45 Baer, Luis (2008). Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda. Algunas reflexiones sobre el caso de la ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002. En Revista Ciudad y territorio. Estudios Territoriales, XL (156), 2008.

46 Por “engorde” se entiende a la retención de suelo urbanizado o que podría urbanizarse y ser puesto en el mercado, a la espera de alzas del precio por el solo paso del tiempo o por la combinación de ello sumado a la realización de obras por parte del Estado que mejoren las condiciones del entorno, por la sanción de normas que den mayores y más rentables oportunidades de uso del suelo o por decisiones como por ejemplo el anuncio de líneas de crédito para la compra de lotes.

La búsqueda por revertir estos procesos llevó al legislador a proponer a los municipios este mecanismo de actuación, que entre las ventajas que ofrece a los propietarios de suelo y desarrolladores, se encuentran las siguientes:

1. Acortamiento de los plazos administrativos para la aprobación de proyectos, ya que no se requiere un decreto para su convalidación.
2. No es necesaria la re zonificación de los predios, sino sólo su incorporación al programa lotes con servicios a través de una ordenanza municipal.
3. Las obras de infraestructura se puede ejecutar de forma progresiva una vez aprobado el plano, lo que facilita financiar las obras con la venta de algunos terrenos.
4. La medida de los lotes puede ser menor a lo establecido por el decreto ley 8912/77⁴⁷, pudiendo llegar a ser de un mínimo de 150 m2.

Las características mencionadas, de ninguna forma significan que los nuevos loteos se realicen sin contar con los estándares urbanísticos y de infraestructura que se requieren para garantizar el derecho a la ciudad y la vivienda adecuada. Entendiendo por esto último lo establecido por la segunda conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos Humanos, celebrada en Turquía en 1996, conocido como Cumbre Hábitat II: “Una

47 La superficie mínima de los lotes que admite el decreto-ley 8912/77 es de 300m2 con frente no inferior a 12 metros. En el marco de la ejecución del programa de lotes con servicios, se aplican las condiciones establecidas en el decreto reglamentario 1062/13: Infraestructura mínima. Para ejecutar las obras de infraestructura mínima progresiva de agua potable y eliminación de excretas previstas en los incisos c) y d) del artículo 23 de la Ley N° 14.449, se deberá considerar la relación entre la dimensión mínima de parcela y la densidad neta poblacional (cuyo mínimo computable será de un promedio de cuatro (4) personas por parcela), de acuerdo a los siguientes parámetros:

a) *En las parcelas de superficie menor a 200 m2 (o promedio del conjunto), será exigible la provisión de los servicios de agua corriente y cloacas, o servicio centralizado y planta de tratamiento.*

b) *En las parcelas cuyas superficies oscilen entre los 200 m2 y 270 m2 se exigirá la provisión del servicio de agua corriente y una certificación expedida por la Autoridad del Agua, en la que se asegure que la eliminación de excretas no contamine la fuente de aprovisionamiento de agua.*

c) *En parcelas a crear con superficies superiores a 270 m2 (o promedio del conjunto), no se exigirán los servicios de agua corriente y cloacas, debiendo certificarse por la Autoridad del Agua la calidad y capacidad de extracción de la fuente de agua.*

vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el cual guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad de tenencia... infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado con acceso al trabajo y a servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

Este concepto retoma las ideas del arquitecto inglés John Turner (1977), en cuanto a que “la vivienda” no debería ser interpretada como una unidad habitacional aislada sino como un “proceso”, como una situación que implica una serie de relaciones que se establecen entre los actores, sus actividades y sus logros.

Por lo tanto resulta necesario pensar la cuestión de la vivienda como una problemática que combina los aspectos físicos e infraestructurales, y los sociales y culturales.

Desde otra perspectiva, Emilio Pradilla⁴⁸ menciona los aspectos que debería tener una vivienda para ser considerada adecuada:

- a. Reunir condiciones mínimas de habitabilidad: solidez estructural, una superficie edificada acorde a las necesidades de la familia; servicios de agua, drenaje, energía eléctrica, asoleamiento y ventilación adecuados; acceso a áreas libres y recreativas y a los servicios de educación y salud para los ocupantes.
- b. Ser reconocida como patrón de vivienda tanto para el conjunto de la sociedad, como para las instituciones y particularmente el Estado, que así lo consagra en el discurso oficial de sus políticas.
- c. Que ese “patrón” haya sido asumido por las clases populares como propio de sus reivindicaciones y aspiraciones.

48 Mencionado por Ostuni Fernando, Ferme Nicolás y Bettanin Cristina en “La cuestión del habitar. Reflexiones sobre la dimensión autoritaria de las políticas habitacionales: rupturas y continuidades en las experiencias de los residentes de los conjuntos urbanos de la ciudad de Buenos Aires”, en La cuestión Urbana Interrogada. Ed. Café de las ciudades 2011.

Por lo tanto, la vivienda adecuada combina elementos ligados a aspectos estructurales, así como cuestiones sociales y coyunturales de los grupos que habitan en cada tiempo y lugar.

Estas consideraciones, así como la experiencia previa de muchas organizaciones sociales en la generación de lotes con servicios, fueron las tenidas en cuenta en la Ley de Acceso Justo al Hábitat para proponer el programa Lotes con Servicios, ya que los mismos, cuando se promueve su realización ampliando el área urbana, deben garantizar ciertas condiciones, conforme lo establece el art. 25 de la ley 14.449:

- a. Que no existan propuestas alternativas factibles dentro del área urbana.
- b. Que su entorno esté consolidado o semi-consolidado con uso predominantemente residencial y no existan localizaciones de actividades molestas, nocivas o peligrosas para la población a localizar y sus bienes materiales.
- c. Que se asegure la dotación de agua potable y un correcto sistema de desagüe cloacal o eliminación de excretas acordes con la densidad poblacional, con el fin de asegurar la no contaminación de los recursos acuíferos y la dotación sanitaria indispensable para el grupo habitacional.
- d. Que no se presenten barreras urbanísticas que impidan la accesibilidad a la zona de equipamiento y que, por su ubicación y distancia, no se genere segregación socio-espacial de los grupos a localizar.
- e. Que cuente con aptitud hidráulica o proyecto de saneamiento hidráulico aprobado por la autoridad competente.
- f. Que no se afecte el ejercicio de actividades ligadas a la agricultura familiar.

Consideramos que este es uno de los instrumentos que más y mejor se viene utilizando desde la sanción de la Ley. Ello en virtud de haber sido entendido por los gobiernos municipales como un fuerte empoderamiento para definir con autonomía usos del suelo, en muchos casos combinado con la recuperación de la valorización inmobiliaria generada por esos cambios de uso. Asimismo, también contribuye a los avances en la utilización de este instrumento, el cambio de mirada de los desarrolladores urbanos en torno a la norma, al menos en lo que al uso de este instrumento se refiere.



Téngase en cuenta que hasta la sanción de este instrumento, en la Provincia de Buenos Aires la política de suelo estaba dirigida exclusivamente a la regularización dominial, manteniéndose la política de producción de suelo urbano en manos de los desarrolladores inmobiliarios, en base al Decreto Ley 8912/77, reforzando un círculo perverso entre pobreza y precariedad urbana. Así como señala Nora Clichevsky (1999), citando a Durand-Lasserve y Pajoni (1992), se da un carácter paradójico que involucra la regularización en tanto cuestión obligada en las agendas políticas de hábitat, mientras en paralelo, las definiciones económicas refuerzan el acceso desigual a la tierra urbana⁴⁹.

Con miras a implementar políticas de regularización dominial, se

49 Durante los 90' en la gestión de Carlos Menem se profundizan las tendencias económicas implantadas con el modelo de acumulación aperturista, iniciado a mediados de 1970. Con ello, la concentración de capital, la distribución regresiva del ingreso, la economía del endeudamiento y la valorización financiera, entre otros tantos, se asumen como las vedettes de estos procesos viabilizados por reformas estructurales que orientan la acción estatal hacia la promoción de áreas consideradas estratégicas para la ampliación de los mercados y, como contrapartida, retraen su capacidad de acción en materia de política social. Con un estado subsidiario los derechos básicos quedan vulnerados y su acceso subsumido a la esfera privada.

dictaron normas como la Ley Nacional de Tierras 23.967, que habilitó la regularización dominial de tierras fiscales a sus ocupantes, se creó el Programa Arraigo y se sancionó en 1994 la Ley 24.374, que permite la escrituración de viviendas. En la Provincia de Buenos Aires, se habilitó a la Escribanía General de Gobierno la posibilidad de intervenir en forma gratuita en regularizaciones dominiales de interés social.⁵⁰

Algunos datos estadísticos que surgen de los informes del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat indican un panorama dispar en relación a la utilización de los instrumentos y mecanismos previstos en la ley 14.449. El panorama muestra que faltan promover e implementar muchas políticas para avanzar hacia la construcción de ciudades más igualitarias.

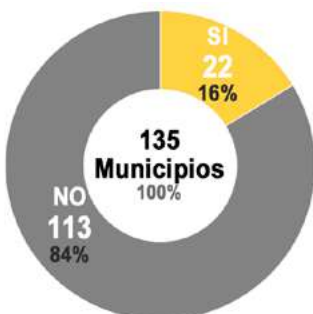
Participación municipal en la valorización inmobiliaria



Programa de lotes con servicios



Plan de integración socio urbana



Consortios urbanísticos



⁵⁰ Se realizaron por parte del organismo notarial de la Provincia un promedio de 15 mil escrituras sociales gratuitas anuales en los últimos quince años.

Podemos decir que los datos que arrojan las estadísticas sobre el programa lotes con servicios son alentadores, si se tiene en cuenta que una de las pocas intervenciones para la generación de lotes con servicios, como lo fue el Programa Pro Tierra entre los años 1987 y 1991, produjo 3.500 lotes con servicios en los cuatro años que duró el programa (Clichevsky)⁵¹.

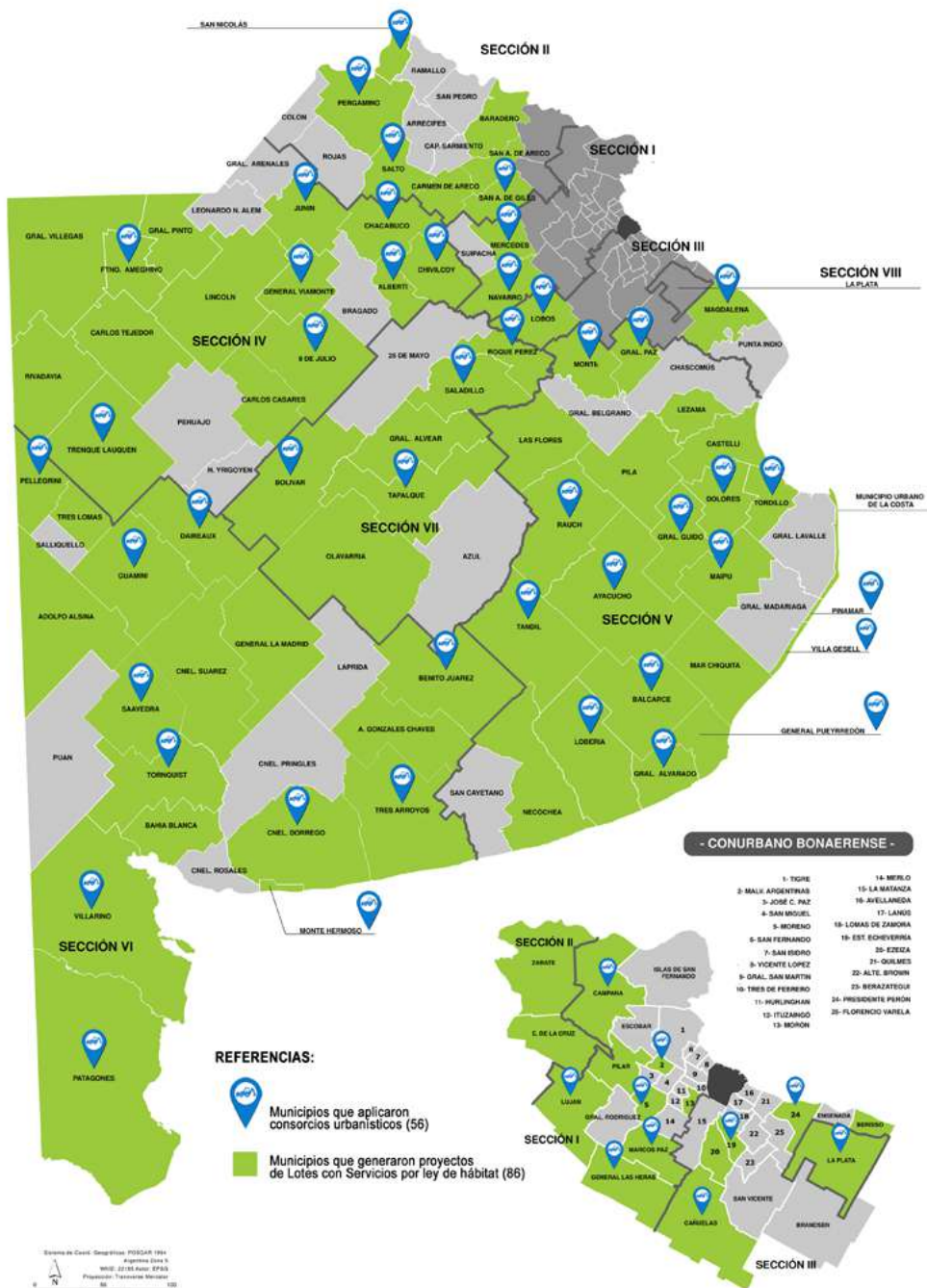
Entre 2014 y 2018 se aprobaron 137 proyectos de urbanización en los que se produjeron 15 mil lotes con servicios. Durante el período 2014-2015, la mayor parte de los proyectos aprobados se localizaron en el municipio de La Plata, en el marco de una fuerte demanda de suelo para construir viviendas con créditos PROCREAR. Bajo esa situación, se viabilizaron loteos en áreas alejadas de las zonas consolidadas y de la disponibilidad de servicios, en las cuales el municipio no exigió la transferencia de lotes como contrapartida por la incorporación al programa. Aislado esos casos, se estima que cuando las obras de infraestructura son realizadas por los propietarios, la contrapartida pagada al municipio ronda el 13%. En los casos en los que el privado aporta la tierra y el municipio las obras de infraestructura, la compensación al municipio en todo el período ronda el 30%, aunque se observa una tendencia a que el porcentaje sea mayor. Como veremos en el próximo capítulo, el municipio de Mercedes firmó convenios donde obtuvo como compensación el 21% de los lotes cuando las obras las desarrolla el privado, mientras que si la infraestructura la construye el municipio obtiene el 50% de los lotes urbanizados.

A continuación, se pueden ver los municipios que implementaron el programa de lotes con servicios en el marco de la ley 14.449:

51 Ver Arqueros María Soledad y Canestraro María Laura "Intervenciones del Estado en regularización de villas y asentamientos. Alcances, límites y contradicciones. En La Cuestión Urbana Interrogada. Hilda Herzer y Mercedes Di Virgilio Compiladores. Ed. Cafe de las Ciudades 2011.

Lotes con servicios

Provincia de Buenos Aires



Escuela de Cartografía Geográfica - POSGAR 1984
 Argentina (Zona 5)
 WGS 1984 UTM (SRG80)
 Proyección: Transverso Mercator
 60°

Municipios con proyectos de lotes con servicios
 Fuente: Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la provincia de Buenos Aires - 2018

2.2 Integración Socio Urbana de Villas y Asentamientos Precarios

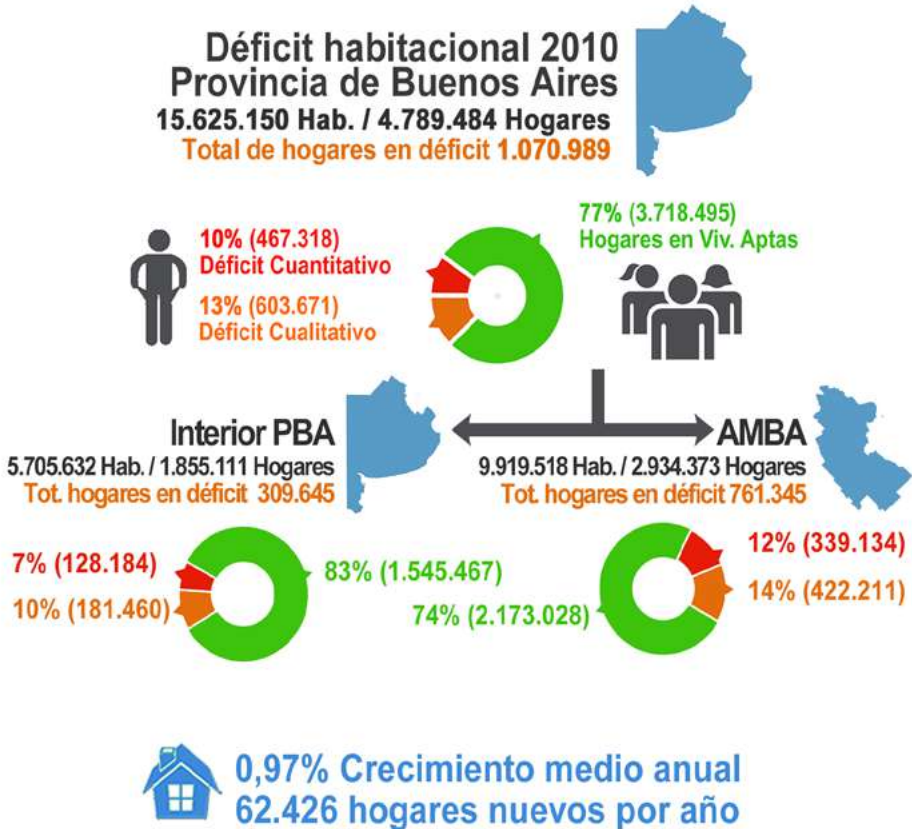
La tarea de integrar los barrios más postergados es una de las más nobles y complejas que asume la Ley de Acceso Justo al Hábitat y, sin duda, una de las que más deberían movilizar a la sociedad en su conjunto, conscientes de que no hay formas de realizarse en forma personal cuando los destinos colectivos están socavados por deudas que laceran.

La magnitud que adquiere la informalidad en la provincia de Buenos Aires, y en el país, nos debe llevar a revisar las prácticas y las soluciones que hasta el momento se han realizado para revertir esta tendencia, que parece cristalizarse bajo la lógica de ciudad formal versus ciudad informal, con creciente guetificación del espacio urbano.

Un aspecto central de esa lógica tiene que ver con la localización de los sectores populares en las ciudades, como aspecto simbólico del hábitat y las formas organizativas en los barrios segregados, como lo vienen relatando los estudios sobre los guetos negros del sociólogo francés Loic Waquant que nos advierten de las consecuencias socialmente deletéreas de la estigmatización de los barrios deteriorados, que debilitan los vínculos sociales generando estrategias de distanciamiento territorial que anulan las solidaridades y la integración socio espacial.

Se trata de un desafío complejo, que no sólo debe ser abordado con suficientes recursos económicos y decisión política, sino también con transformaciones sociales, culturales y educativas que rompan la fragmentación y los prejuicios.

Analizar las prácticas que se deben abordar implica necesariamente incorporar a la población residente, y a su vez, interactuar con otros sujetos y demandas sociales, que en el marco de procesos sociales deconstructivos irrumpen en el sentido común instalando la directa vinculación de los barrios más humildes con el crimen organizado y con toda otra forma de mal humor social en relación a la creciente sensación de inseguridad.



Déficit habitacional 2010 en la Provincia de Buenos Aires

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, censo 2010

Los programas que en la materia se deben llevar adelante deben poner recursos públicos para construir viviendas y mejorar las existentes, realizar infraestructura y dotar de equipamiento. Pero además, deben crear espacios de sociabilidad en términos pluriclasistas que fomenten espacios de nuevas solidaridades.

Para comprender la complejidad de lo planteado, nos resulta útil analizar lo que mencionamos en relación a los modelos latinoamericanos, en especial el chileno que nos enseña a través de la realidad de los

“con techo”. A veinte años de la implementación de ese modelo de construcción de viviendas, se concluye que aunque se hayan reconocido como “exitosas” por sus mecanismos de financiamiento, conllevan serios problemas en relación a los efectos urbanos y sobre las familias. Ambos efectos integran una multiplicidad de dimensiones: segregación, fragmentación, inseguridad, difícil convivencia y hacinamiento⁵².

Este último aspecto que señalamos, deja aprendizajes para las acciones que se lleven a cabo en el marco de este instrumento de actuación previsto en la Ley de Acceso al Hábitat que estamos analizando.

El siguiente mapa muestra las villas y asentamientos por municipio registrados a la fecha según el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos creado mediante el art. 28 de la Ley de Acceso Justo al Hábitat.

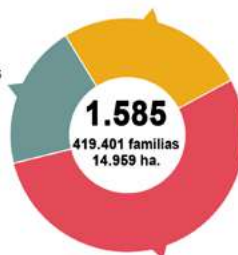
52 Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana (2004). El problema de vivienda de los ‘con techo’; en Revista Eure; Vol. 30 - N° 91; Santiago.

Registro de Villas y Asentamientos

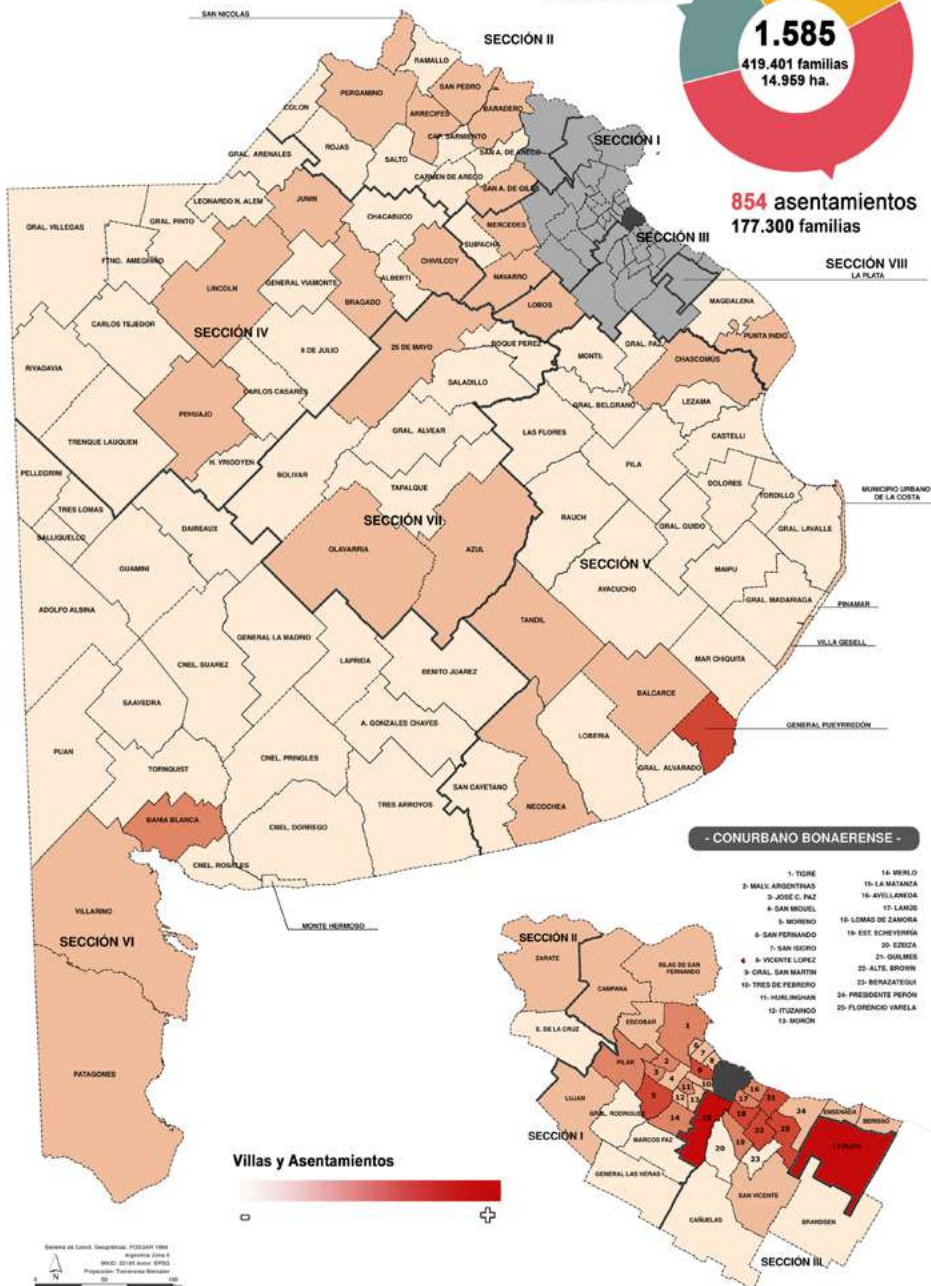
Provincia de Buenos Aires

415 villas
124.939 familias

316 otros
117.162 familias



854 asentamientos
177.300 familias



Villas y asentamientos de la Provincia de Buenos Aires

Fuente: Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios - Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la provincia de Buenos Aires

2.3 Ley de regularización dominial para la integración socio urbana

A la luz del impacto y los avances de la legislación provincial de Acceso Justo al Hábitat se fue dando también un proceso complejo en términos políticos y sociales. Desde el año 2016 se instauraba en la Argentina nuevamente un modelo económico de tipo neoliberal, con fuertes consecuencias sobre el empleo y la producción, que generó pérdidas de puesto de trabajo por miles y también un empeoramiento en las condiciones generales de vida de los habitantes, con funestas consecuencias en los sectores más humildes. A pesar de este nuevo rumbo impulsado por el Gobierno Nacional, se lograron acuerdos con organizaciones sociales de base, entre ellas TECHO, CTEP, CÁRITAS, CCC, Barrios de Pie, donde se propuso formalmente, y por primera vez con apoyo del Estado, continuar y profundizar el relevamiento de todos los barrios populares del país en el cual estas organizaciones venían trabajando. Para tal fin se creó un registro público denominado Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP)⁵³, en el que participaron más de 13.000 relevadores, referentes barriales, militantes y funcionarios, logrando rastrear todas las localidades con más de 10.000 hab. y llegando a sistematizar la información de las más de cuatro mil cuatrocientas villas y asentamientos existentes en nuestro país. En dicha definición se incluyeron todos aquellos barrios mayores a 8 familias agrupadas o contiguas, donde mas de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad de la tierra, ni acceso regular de al menos dos servicios básicos (agua corriente, red cloacal y/o energía eléctrica).

La tarea llevada adelante no sólo buscó visibilizar y problematizar la situación de la población que habita estos barrios en nuestro país, sino que fue dando lugar a una discusión parlamentaria que finalizó en 2018 con la sanción de la Ley N° 27.453⁵⁴, que entre otros aspectos declaró “de interés público el régimen de integración socio urbana de los Barrios Populares identificados en el RENABAP”.

53 <https://www.argentina.gob.ar/barriospopulares>

54 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/315739/norma.htm>

Entre otros aspectos, se destaca en la norma que el Gobierno nacional va disponer de recursos públicos para pagar la expropiación de las tierras en las que se encuentren enclavados los barrios incorporados en la ley para permitir que cada familia cuente con su título de propiedad.

Si bien durante la discusión y el debate legislativo al proyecto original se lo fue enriqueciendo, la amplitud y falta de precisiones en cómo llevar a la práctica tan altos postulados nos hace plantear dudas que volvemos a reiterar y que formaron parte de nuestra exposición al momento de debatirse la norma en el plenario de comisiones convocado al efecto⁵⁵.

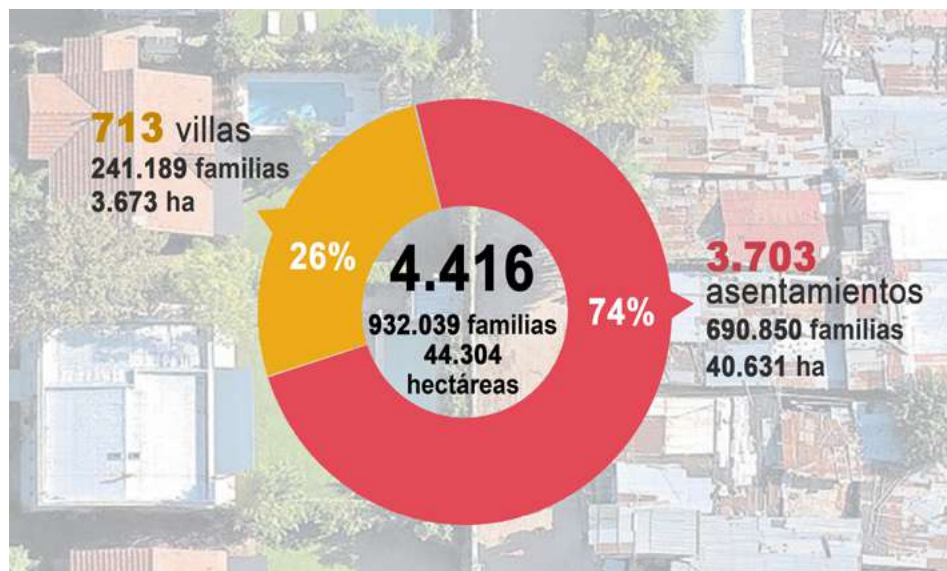
Allí decíamos “El proyecto aborda uno de los aspectos de las políticas urbanas llamado “políticas curativas” y no hace mención alguna a las denominadas “políticas preventivas”, entre las que se destacan en materia de déficit cualitativo los programas de mejoramiento, ampliación y refacción de viviendas existentes que explican 2/3 del déficit habitacional. El PROCREAR tenía líneas de acción que se dirigían a abordar esa necesidad pero fueron discontinuados con la nueva formulación del programa por el actual Gobierno.

La otra acción a desarrollarse, que aborda el déficit cuantitativo, es la generación de suelo urbano con servicios (programas de lotes con servicios), también discontinuada.

Cabe destacar que estas cuestiones, tanto curativas como preventivas han sido profunda y correctamente abordadas en la Legislación de la Provincia de Buenos Aires a través de la sanción en 2012 de la Ley 14.449 (Ley de Acceso Justo al Hábitat).

Concretamente, la propuesta con firma de los Diputados Carrió, Massot y Negri propone expropiar las tierras donde se localizan las mas de 4.000 villas y asentamientos que posee el territorio nacional, donde habitan casi un millón de familias.

⁵⁵ <https://www.telam.com.ar/notas/201805/285747-diputados-retoma-el-debate-del-proyecto-oficial-para-urbanizar-4200-barrios.html>



Villas y asentamientos del país 2019.

Fuente: Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP)

Sin duda un tema urgente y necesario de abordar, verdadera deuda de la democracia que debería conceptualizarse como política de Estado sin distinción de banderías políticas.

Los aspectos favorables del proyecto son:

- *La visibilización y discusión en el ámbito legislativo de la temática.*
- *La coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social, que junto a organizaciones sociales crearon y registraron los barrios populares. Se trata claramente de derechos humanos vulnerados.*
- *La creación de un Fideicomiso para administrar los bienes.*
- *Darle participación a la Escribanía General de Gobierno de la Nación a fin de asegurar la gratuidad del trámite de escrituración.*

Hay aspectos para evaluar y enriquecer la propuesta ya que así como está planteada hace foco casi exclusivamente en el otorgamiento de escrituras individuales a los habitantes de los barrios informales, aspecto necesario en algunas ocasiones para garantizar la seguridad

jurídica de la tenencia, ante riegos de desalojo forzados, pero que en forma concurrente debería abordarse junto a la provisión de redes de infraestructura, espacios públicos, eliminación de pasivos ambientales, accesibilidad a los barrios, entre otras.

Por otra parte, la expropiación, que es una facultad del Estado de suprimir la propiedad privada en beneficio de un interés superior y a cambio de una indemnización al propietario, en la legislación nacional y prácticas de los organismos de tasación, no está direccionada a fines urbanísticos. Por lo tanto no contempla las plusvalías generadas sobre el suelo a expropiarse, que son las mejoras realizadas sobre la tierra por los propios ocupantes y por el Estado para mejorar las condiciones de vida de los mismos. Tampoco contempla las compensaciones de deudas tributarias que poseen los terrenos y que deberían tomarse como crédito en la negociación.

Por otra parte, desde el punto de vista práctico/procesal de no poder lograrse el avenimiento expropiatorio con los propietarios (esto es un acuerdo del monto y forma de pago) debe el Estado promover un juicio de expropiación. Cabe destacar que por tratarse de bienes en general con muchos años de ocupación existe un virtual abandono de los propietarios y sus herederos, por lo que poder accionar judicialmente con éxito resulta sumamente dificultoso (por ejemplo casos de titulares fallecidos o sociedades que son titulares que ya no existen). En estos casos mecanismos como la usucapión administrativa por vía de decretos municipales, provinciales o del Estado Nacional serían mecanismos idóneos.

Durante la gestión en el Programa Procrear, a título de ejemplo, la ex presidenta Cristina Fernández prescribió a favor del Programa 50 hectáreas en Bahía Blanca, en tierras linderas al V Cuerpo del Ejército para ser destinadas como lotes individuales a familias que no poseían terrenos. Entre los años 2009 a 2013, desde la Escribanía General de Gobierno de la Provincia, se realizaron cerca de 15.000 escrituras por vía de la usucapión administrativa en coordinación con municipios.

Esto último también es importante mencionar y es un déficit del proyecto, ya que no se prevé la participación y coordinación con los gobiernos locales, cuando todo lo concerniente a planificación y subdivisión del territorio son materias locales que no fueron delegadas en el gobierno federal.

Si bien es sumamente alentador que por primera vez se busquen asignar competencias en materia de escrituración social a la Escribanía General de Nación, debería modificarse en forma absoluta su ley orgánica y composición funcional ya que parece imposible que con un Escribano General, tres escribanos adscriptos y un puñado de empleados, puedan mensurarse, subdividirse y luego escriturarse casi un millón de inmuebles.

Por último debe advertirse sobre el riesgo de gentrificación (expulsión de los sectores populares por el mercado inmobiliario) de este tipo de propuestas genéricas que no conceptualizan la problemática individual de cada barrio, ni prevén el destino de los bienes a ser expropiados ni restricciones al dominio para los futuros propietarios individuales. Debería prever el proyecto la incorporación de los inmuebles bajo la protección del régimen de bien de familia y la imposibilidad de transferir a cualquier título por un término de no menos de diez años. Además, debería evaluarse la conveniencia de incluir el derecho de preferencia a favor del Estado de los inmuebles regularizados, en caso de pretender ser vendidos por sus ocupantes.

Es importante el avance de esta propuesta y mas aún su verdadera implementación, no podemos dejar de marcar las dudas de que sea posible ya que este gobierno ha reducido la participación del Hábitat (partidas para infraestructura básica y vivienda social) de un 6,5 % del presupuesto total Nacional en 2014 a un 5,3% en 2017.

La modificación de las causas estructurales de la pobreza, más allá de buenas intenciones, necesita recursos y redistribución de la renta⁷⁵⁶.

56 <https://www.diagonales.com/contenido/aportes-al-proyecto--de-ley-de-regularizacin--de-villas-y-asentamientos/9332>

En este contexto, es destacable poner en valor el trabajo llevado adelante por el ReNaBaP, las organizaciones y militantes involucrados en el proyecto por varios aspectos. Si bien el Decreto 358/17⁵⁷, a través del cual se crea el Registro Nacional de Barrios Populares existentes al 31/12/2016, y los incorpora dentro de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), cuya finalidad principal es la de registrar los bienes inmuebles donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que las habitan, se implementó en paralelo -por intermedio de la ANSES- la entrega de Certificados de Vivienda Familiar, permitiendo de esta manera acreditar la existencia y veracidad del domicilio, solicitar la conexión de servicios de agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas, solicitar la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) y/o Laboral (CUIL); realizar peticiones ante los organismos públicos; solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas. En otras palabras reconocer como “ciudadanos con derechos” a los habitantes de los barrios populares. Dicho instrumento logró en primera instancia difundirse con aceptación por parte de las familias, sin embargo, frente a las prestatarias de servicios y entes reguladores, la norma no logró generar mayores cambios, llegando en varios casos a efectuarse situaciones de desalojos forzosos, vulnerando el amparo especificado en dicha norma.

Otro logro importante que se fue dando en la construcción del RENABAP, es la puesta en marcha de los denominados “Diagnósticos Urbanos de Barrios”. Esta herramienta permite profundizar en el diagnóstico, ya que además de la identificación geográfica, dominio de la tierra, cantidad de familias, se avanzó en cuantificar unidades de medida que permitan tener un panorama más acertado acerca del déficit en redes de infraestructura, con la posibilidad de tener un monto estimado de costos de urbanización, fundamentalmente en obras de pavimentación, veredas, agua, saneamiento, electricidad y mejora del espacio público. Gracias a estos diagnósticos urbanos específicos de los barrios, se logró detallar barrio por barrio los metros lineales de vía pública interna y adyacentes sin servicios por donde deberían realizarse los tendidos de dichas redes.



Estimación de costos de urbanización total país en USD según tipo de intervención

Fuente: Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), 2019

Este avance permite entender en términos concretos una realidad que hasta el momento parecía difícil de vislumbrar, por el solo hecho de no contar con datos precisos mensurables a partir de los cuales generar una estimación de costos de urbanización para todos los barrios del país y en consecuencia poder plantear un Plan de Urbanización de barrios a gran escala. Otro punto importante que surge del denominado diagnóstico urbano, es que se delimitan todas aquellas áreas dentro de los polígonos en situación de riesgo ambiental crítico y/o hacinamiento, permitiendo de esta manera saber qué barrios, sectores y familias deberían relocalizarse o qué sectores están aptos de ser urbanizados manteniendo su implantación actual.

El desafío pendiente es lograr traducir las acciones de integración socio-urbana que se vienen desarrollando esporádica y aisladamente en un plan integral de urbanización de nuestros barrios. Estableciendo prioridades, estrategias, distribución de los recursos necesarios y políticas orientadas decididamente a cambiar esta realidad.

2.4 Fomento del Crédito para la mejora del Hábitat

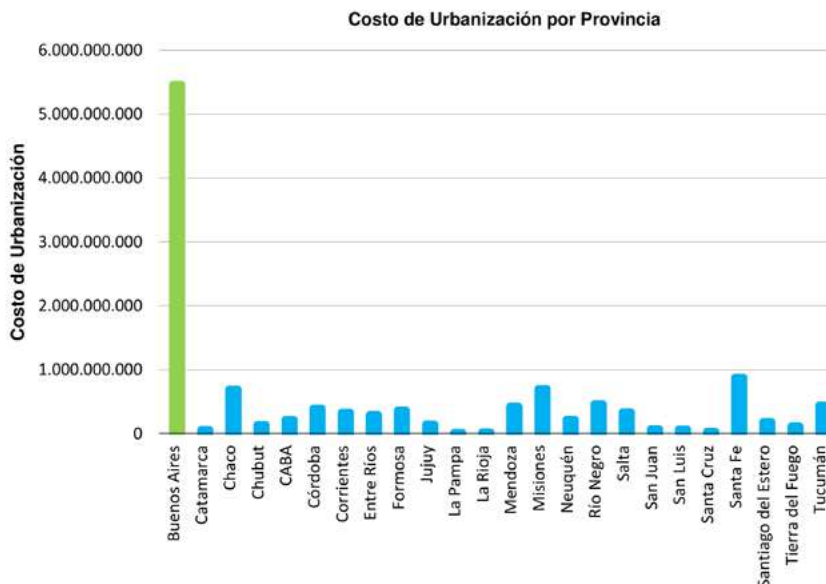
El sentido común dice que no hay forma de revertir la complejidad de la problemática relacionada con las villas y asentamientos si no es con una profunda decisión política que priorice el uso de recursos públicos para ser destinados a procesos de urbanización.

Estos barrios requieren, además de la solución de la dimensión legal respecto a la tenencia de la tierra y un proceso de abordaje territorial acorde al desafío que implica trabajar en estos barrios, obras de envergadura relacionadas a infraestructura y saneamiento, así como intervenciones que garanticen movilidad y espacio público.

Es necesario para ello romper una tradición por la cual el Estado argentino acompañó y facilitó la reproducción capitalista del hábitat a través de la asociación directa o indirecta con el capital privado inmobiliario y el sector de la construcción, con nulas o inadecuadas regulaciones existente en cuanto al uso de la tierra y el proceso de urbanización.

Cálculos realizados desde el equipo que trabaja en el Registro Nacional de Barrios Populares dan cuenta que para afrontar las obras de urbanización de todos los barrios del país (que ocupan más de cuarenta y cuatro mil hectáreas con tendido de red de agua potable, saneamiento, vialidades, espacio público entre las principales obras) se requiere una inversión que ronda los 12.000 millones de dólares, ello sin contar los costos que implicará adquirir el suelo en aquellos casos en los que no se puedan utilizar otros instrumentos distintos a la expropiación. El 45% de ese monto, es decir 5.400 millones de dólares, corresponde a los 1.726 barrios registrados en la Provincia de Buenos Aires.

Si bien para el logro de ese objetivo se requieren esfuerzos mancomunados desde todos los niveles de gobierno, el aporte que realiza en esta dirección la Ley de Acceso Justo al Hábitat es de un valor trascendente.



Estimación de costos de urbanización por provincia en USD

Fuente: Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), 2019

Hay que tener en cuenta que los sectores populares generalmente están excluidos de los mecanismos que disponen la economía formal y las instituciones financieras para acceder a créditos en general y para la mejora del hábitat en particular, por lo que la propuesta de creación de un Fondo Fiduciario que administre los recursos para ser destinados a grupos o familias vulnerables, en forma de crédito o subsidio, es una respuesta que la Ley ofrece a aquellas familias que no son consideradas sujetos de crédito por la banca formal.

Si bien a la fecha se conoce que los recursos aportados desde otras fuentes de financiamiento que no sean las que surjan del cargo adicional que se cobra por impuesto inmobiliario a los lotes baldíos ha sido mínima, este monto representa una suma de ochocientos millones de pesos recaudados hasta 2018, la que es administrada por BAPRO Mandatos y Negocios (Banco Provincia) en su rol de Fiduciario del Fideicomiso que establece la ley 14.449.



2.5 Observaciones del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires a la utilización y administración de los recursos

La Provincia de Buenos Aires posee organismos de control de la legalidad y de los gastos de gobierno como el Tribunal de Cuentas, cuyo deber es observar que los fondos administrados se utilicen en forma adecuada a las normas y procedimientos administrativos vigentes. En ese sentido, un informe de relatoría del Tribunal, conforme lo establece la Ley 10.869 y, en el marco del expediente numero 2353/17, sobre la utilización de los recursos del fondo fiduciario, señala entre otros aspectos los siguientes:

- Se observan gastos de pagos de honorarios para profesionales de un Comité Asesor del Fondo Fiduciario no previsto en la Ley 14.449 ni en el decreto reglamentario 1062/13.
- Se objeta la compra de vehículos para uso de funcionarios y manejo de fondos por la modalidad de cajas chicas para el pago, entre

otras cosas, de combustible, video cable y artículos de decoración.

- Asimismo, se objetaron distintos aspectos técnicos tales como falta de memorias de tareas a desarrollarse, documentación habilitante de las entidades, entre otros.

No se han conocido experiencias de asistencia técnica a organizaciones sociales, tales como la realización de cursos, talleres o programas continuos de formación, evaluación y seguimiento de las capacidades de las entidades no gubernamentales que tienen presencia y articulación en barrios informales.

En relación a fondos destinados vía subsidios a municipios, la relatoría del Honorable Tribunal de Cuentas realizó imputación a los funcionarios responsables de otorgar los mismos en el periodo 2014/2017 por quinientos cincuenta millones de pesos.

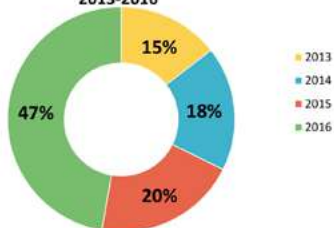
Surge del informe que el carácter de los subsidios otorgados contradice lo establecido en el marco de la Sección III de la Ley 14.449 *“Fomento al Crédito para la mejora del Hábitat”*, que determina que el destino de los fondos debe ser financiar bajo cualquier modalidad las necesidades de las familias de bajos recursos con déficit urbano habitacional que no sean sujeto de crédito para la banca formal, ya sea por sus bajos ingresos o por carecer de garantías reales.

El Fondo Fiduciario, de acuerdo a lo que establece el artículo 40° de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, opera a través de municipios y organizaciones gubernamentales para estimular la participación de las organizaciones sin fines de lucro, en su rol de organizaciones de microcrédito para el otorgamiento de préstamos a las familias beneficiarias, como lo viene haciendo con destacado reconocimiento la Fundación Isla Maciel, a través de su Programa *“Casitas de Belén”*⁵⁸.

58 <https://www.fundacionislamaciell.org/casitas-de-belen-y-mejor-vivir?lightbox=dataitem-io074lwz>

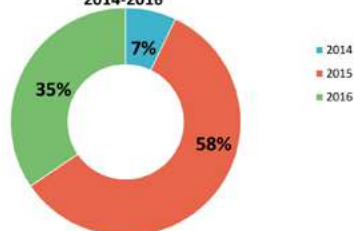
Se determinó que de 196 subsidios a municipios, sólo en 25 su objeto podría estar vinculado en parte a lo que indica la norma, mientras que en otros 148 casos no se verifica encuadre legal alguno. Asimismo, se detectó la inexistencia de auditorías e inspecciones de las obras que deberían haberse ejecutado.

INGRESOS TOTALES FONDO FIDUCIARIO
2013-2016



| Año | Pesos |
|--------------|--------------------------|
| 2013 | \$ 94.381.239,40 |
| 2014 | \$ 116.269.146,74 |
| 2015 | \$ 133.000.000,00 |
| 2016 | \$ 308.000.000,00* |
| TOTAL | \$ 651.650.386,14 |

TRANSFERENCIAS FONDO FIDUCIARIO
2014-2016

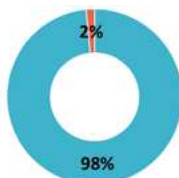


| Transferencias | Pesos |
|----------------|--------------------------|
| 2014 | \$ 35.999.680,46 |
| 2015 | \$ 294.922.571,62 |
| 2016 | \$ 174.333.350,36 |
| TOTAL | \$ 505.255.602,44 |

* 163M Presupuesto / 145M Recaudación

MUNICIPIOS/ONG

■ Municipio
■ ONG

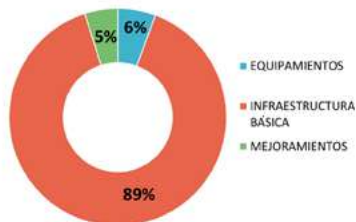


| Transferencias Municipios/ONG | |
|-------------------------------|--------------------------|
| Concepto | Pesos |
| Municipio | \$ 497.518.969,60 |
| ONG | \$ 7.736.632,84 |
| TOTAL | \$ 505.255.602,44 |

Flujos del Fondo Fiduciario de Financiamiento y Asistencia Técnica Para la Mejora del Hábitat 2013-2016

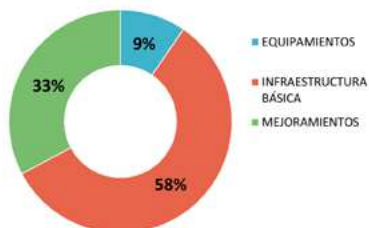
Fuente: Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la provincia de Buenos Aires

CLASIFICACIÓN DE OBRAS 2015



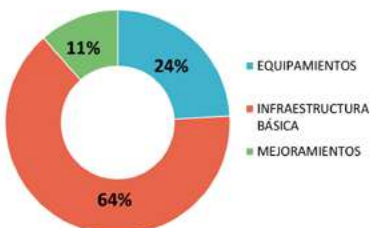
| CLASIFICACIÓN DE OBRAS 2015 | | |
|-----------------------------|--------------------------|-------------|
| TIPO DE OBRA | MONTO | PORCENTAJE |
| EQUIPAMIENTOS | \$ 16.125.995,21 | 6% |
| INFRAESTRUCTURA BÁSICA | \$ 255.730.433,70 | 89% |
| MEJORAMIENTOS | \$ 14.077.067,00 | 5% |
| TOTAL | \$ 285.933.495,91 | 100% |

CLASIFICACIÓN DE OBRAS 2016



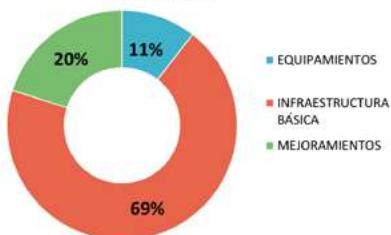
| CLASIFICACIÓN DE OBRAS 2016 | | |
|-----------------------------|--------------------------|-------------|
| TIPO DE OBRA | MONTO | PORCENTAJE |
| EQUIPAMIENTOS | \$ 41.368.295,12 | 9% |
| INFRAESTRUCTURA BÁSICA | \$ 250.224.831,53 | 58% |
| MEJORAMIENTOS | \$ 142.031.551,29 | 33% |
| TOTAL | \$ 433.624.677,94 | 100% |

CLASIFICACIÓN DE OBRAS 2017



| CLASIFICACIÓN DE OBRAS 2017 | | |
|-----------------------------|--------------------------|-------------|
| TIPO DE OBRA | MONTO | PORCENTAJE |
| EQUIPAMIENTOS | \$ 32.140.706,19 | 24% |
| INFRAESTRUCTURA BÁSICA | \$ 86.069.174,95 | 64% |
| MEJORAMIENTOS | \$ 15.290.175,97 | 11% |
| TOTAL | \$ 133.500.057,11 | 100% |

CLASIFICACIÓN DE OBRAS 2015-2016-2017



| CLASIFICACIÓN DE OBRAS 2015-2016-2017 | | |
|---------------------------------------|--------------------------|-------------|
| TIPO DE OBRA | MONTO | PORCENTAJE |
| EQUIPAMIENTOS | \$ 89.634.996,52 | 11% |
| INFRAESTRUCTURA BÁSICA | \$ 592.024.440,18 | 69% |
| MEJORAMIENTOS | \$ 171.398.794,26 | 20% |
| TOTAL | \$ 853.058.230,96 | 100% |

Transferencias según tipo de obra del Fondo Fiduciario de Financiamiento y Asistencia Técnica Para la Mejora del Hábitat 2015-2017

Fuente: Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la provincia de Buenos Aires

2.6 Zonas de Promoción del Hábitat Social

Otra de las herramientas que dispone la ley para que apliquen los municipios es una vieja herramienta de la política urbana, como lo es la zonificación. Específicamente, se trata de la posibilidad de que los municipios declaren, a través de sus normas y planes de ordenamiento urbano, las zonas de Promoción del Hábitat Social. Se trata de una figura que apunta a garantizar que en áreas territoriales ocupadas por barrios populares se puedan desarrollar procesos de urbanización y regularización dominial, aplicando normas e indicadores urbanísticos adaptados a la realidad de dichos barrios. Asimismo, la herramienta puede utilizarse para reservar tierras que se encuentren ociosas, para destinar a la construcción de barrios de vivienda construidos o promovidos por el Estado.

Actualmente, los planes de ordenamiento urbano definen usos del suelo que responden a las expectativas de los propietarios, a las necesidades del mercado inmobiliario, en otros casos buscan incentivar áreas para la industria y la producción, o prevén las necesidades de espacios para el esparcimiento (deporte, cultura, etc.). De allí surgen zonas residenciales, industriales, espacios verdes, urbanizaciones cerradas, entre otras. No obstante la necesidad existente de suelo para vivienda social, ninguno de los usos que se definen en la zonificación, vincula a la ciudad y el planeamiento urbano con las necesidades habitacionales de los sectores populares y de ingresos medios.

La instrumentación propuesta es la considerada por la doctrina como “inclusiva”, ya que tiende a aumentar la oferta de suelo para vivienda interés social en determinadas localizaciones en las que, de no mediar esta herramienta, la lógica del mercado tendría como resultado desarrollar otros usos con mayor capacidad de pago por el suelo y, por ende, expulsaría la vivienda social a la periferia. El término que suele utilizarse para definir a estos procesos es el de *gentrificación*, término que deriva del inglés Gentry (clase social mixta entre baja y media nobleza) y refiere a procesos de renovación urbana que generan la expulsión de los pobres

por efecto de las prácticas del mercado inmobiliario.

De esta manera, lo que en la bibliografía internacional se conoce como “inclusionary zoning” (zonificación incluyente), refiere a una forma específica de zonificación que busca que los programas, las normas y/o leyes que rigen los usos del suelo, exijan o estimulen a los emprendedores privados a ofrecer vivienda o lotes de interés social en sus proyectos. La zonificación incluyente puede darse de distintas formas, como por ejemplo con la inclusión de lotes o unidades con precios controlados o pactados con el Estado en el proyecto⁵⁹, o en otras zonas en tierra cedidas por el desarrollador.

Estas ideas parten del supuesto de que los costos y beneficios de la urbanización reflejan, entre otros aspectos, lo que es permitido por las leyes de uso y ocupación del suelo, por lo que una mejora en la zonificación que el municipio otorga, y que permite la ampliación de la oferta para determinados usos, debe ir acompañada de propuestas de acceso a la ciudad para los sectores populares.

Es, en este sentido, un instrumento que busca llevar a la práctica uno de los principios rectores de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, que en su artículo 14^o, define la noción de reparto equitativo de cargas y beneficios que genera el desarrollo urbano⁶⁰.

Las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS), como fueron definidas en el Estatuto de la Ciudad brasileño, tienen sus antecedentes en la década del '80, que es cuando ocurren las primeras experiencias de inserción de los asentamientos informales en la planeación de la ciudad, básicamente en las ciudades de Recife y Minas Gerais. En esas experiencias, se demarcaron en los planes directores (el equivalente

59 Existe un antecedente de esta modalidad en la Municipalidad de Esteban Echeverría, en la que se pactó con desarrolladores que el cambio de zonificación que permite lotear debe obligarlos a vender lotes a precios máximos determinados.

60 Art. 14: Reparto equitativo de cargas y beneficios. La utilización justa y razonable de la facultad regulatoria por parte del Estado, a nivel Provincial y Municipal, en los procesos de planificación y ordenamiento urbano, con el objeto de evitar producir desigualdades que fomenten la concentración del suelo.

a nuestros planes de ordenamiento urbano) zonas especiales para la intervención pública en proyectos de regularización y urbanización. Allí son reconocidos modalidades de ocupación excepcionales de población existente⁶¹.

A partir de los 90', la idea evolucionó hacia la utilización del instrumento más allá del reconocimiento legal de la posesión y regularización, para la promoción de zonas destinadas a la construcción de futuras viviendas sociales, con la premisa que es posible intervenir en el mercado de suelo destinado de acuerdo al plan, áreas de la ciudad para sectores de ingresos medios y bajos.

En la actualidad, en Brasil, según la encuesta de indicadores municipales realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística casi mil quinientos municipios definen en sus planes de ordenamiento Áreas o Zonas de Interés Social, lo que representa un 27% de los municipios.

La experiencia brasileña deja enseñanzas potentes que recomiendan su utilización dando como principal resultado el aumento de la oferta de tierra para producción de vivienda social y evitar desalojos forzosos. También deben tenerse en cuenta las críticas que indican que estas áreas en ocasiones fueron delimitadas para disminuir las exigencias de infraestructura y equipamiento urbano, empeorando las condiciones urbanas.

En el marco de la aplicación de la Ley 14.449 no se registran avances de incorporación de áreas de interés social en los planes de ordenamiento, sólo se identifican algunos casos de pacto de precio de venta de lotes, como lo que ocurre en Esteban Echeverría. En materia de regularización dominial, la Municipalidad de Avellaneda legisló un instrumento novedoso que será analizado en el capítulo siguiente. En Pilar, sí se incorporó al nuevo código urbanístico recientemente sancionado, la figura de zonas

61 Ver Rolnik, Raquel y Freire Santoro, Paula (2013). Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo. Instrumentos notables de política de suelo en América Latina. Lincoln Institute Of Land Policy 2014.

donde se puede aplicar el programa Lotes con Servicios, pero ello no debe ser entendido como lo mismo que las zonas de interés social.

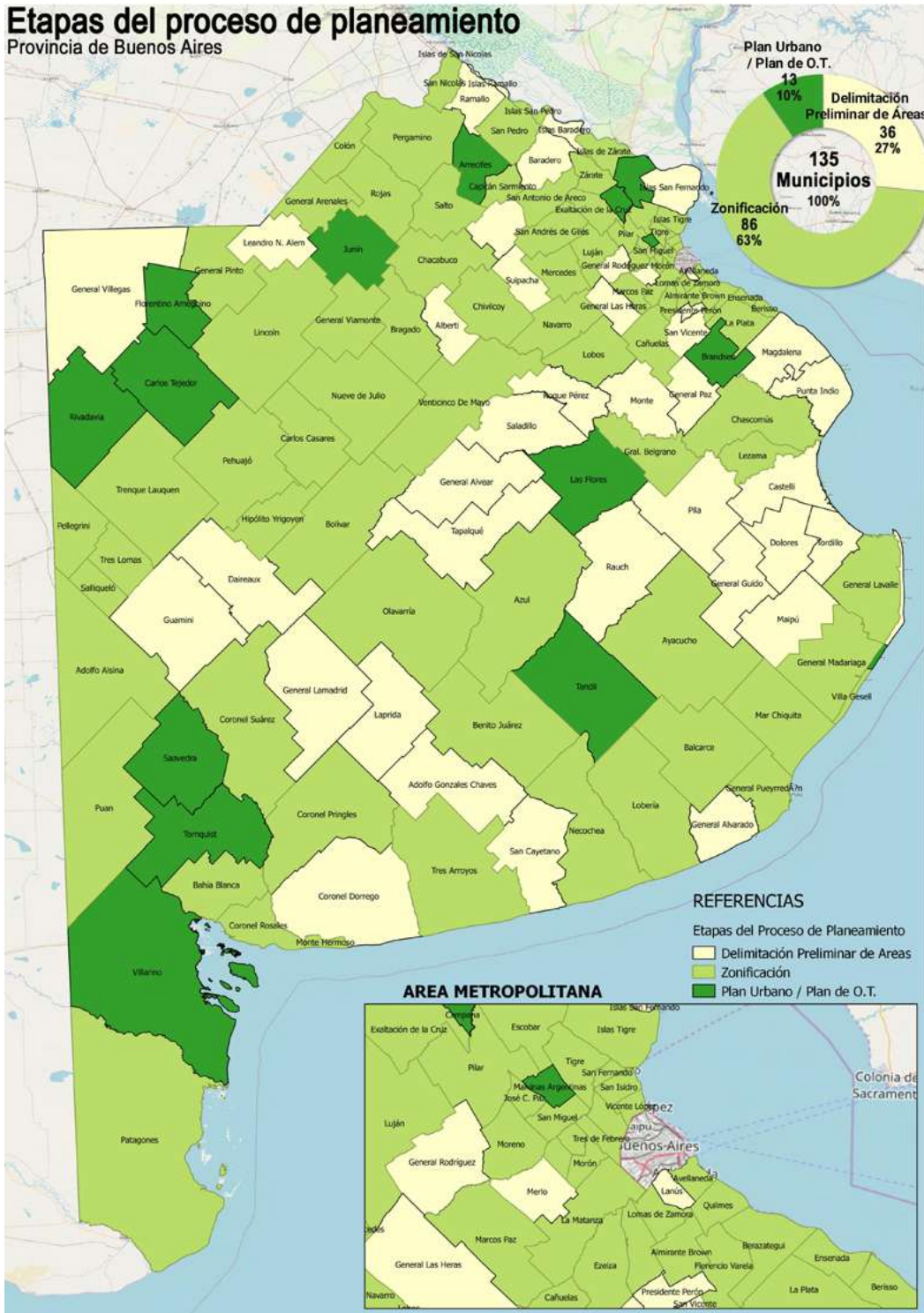
No obstante los criterios previstos en la ley de hábitat, el decreto ley 8912/77 prevé distintas etapas en el proceso de planificación territorial que deben ir alcanzando los municipios, las que van desde la delimitación preliminar de áreas hasta el plan urbano y el plan particularizado.

Etapas del proceso de planeamiento - 2019

Fuente: Dirección de Provincial de Ordenamiento Urbano - Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la provincia de Buenos Aires

Etapas del proceso de planeamiento

Provincia de Buenos Aires



Capítulo 3

**La regulación del
mercado de suelo
para favorecer el
acceso justo al
hábitat. Avances y
desafíos pendientes.**

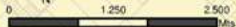


Referencias: \$ 537

\$/m²

- \$ 36 - \$ 949
- \$ 949 - \$ 2.190
- \$ 2.190 - \$ 3.450
- \$ 3.450 - \$ 5.702
- \$ 5.702 - \$ 11.500
- \$ 11.500 - \$ 16.783

Sistema de Coord. Geograficas: POGDAR 1994
 Argentina Zona 5
 Datum: D. POGDAR_1994
 Pseudo Meridiano: Greenwiche
 Angulo Unit: Degree



Registro Cartografico Observatorio de Valores
 Directorio Departamental de Buenos Liberos -
 ANDES - PROCREAR

Capítulo 3. La regulación del mercado de suelo para favorecer el acceso justo al hábitat. Avances y desafíos pendientes.

En este capítulo señalamos la necesidad de desarrollar políticas territoriales integrales. Ello constituye un aspecto central para favorecer un proceso de acceso justo al hábitat que alcance al conjunto de la población. A menudo se cree que la aplicación de algún instrumento o mecanismo de la ley 14.449, u otras herramientas legales, alcanza para resolver el problema de acceso al hábitat de manera justa. Sin embargo, la realidad nos muestra que, si bien la aplicación de algunos instrumentos de la ley constituyen un avance, es necesario desplegar políticas integrales si queremos resolver la magnitud del déficit urbano habitacional existente. Está bien comenzar por algunos instrumentos, como por ejemplo la participación municipal en la valorización inmobiliaria que permite al municipio captar recursos para desarrollar una política de producción de suelo urbano o fondear una intervención determinada. Pero es importante incorporar progresivamente otros instrumentos previstos en la ley, así como programas y proyectos adecuados a cada realidad local, que vayan consolidando una política urbana integral y que, en su conjunto, logren un marco regulatorio adecuado para el funcionamiento del mercado de suelo urbano.

Salvo algunas excepciones ya señaladas, así como otras que señalaremos en el próximo capítulo, las políticas públicas territoriales implementadas en la mayoría de las ciudades bonaerenses, se caracterizan por su carácter tecnocrático y/o fragmentario, sobre todo en relación a la integralidad del problema. Se trata de políticas que naturalizan la lógica de funcionamiento del mercado de suelo y, por lo tanto, no modifican las consecuencias negativas que resultan de dicho mercado

Mapa de valores de suelo en Mar del Plata. Comparación de valores del mercado respecto proyectos de Lotes con Servicios generados mediante acción estatal PROCREAR

Fuente: Dirección de Desarrollo Urbano - ANSES - PROCREAR

(CELS, 2016). Así, observamos que las políticas e instrumentos que se utilizan mantienen las reglas del mercado de suelo sin alteraciones, o peor aún, resultan funcionales a la agudización de sus efectos negativos, que se expresan en un territorio urbano y rural económicamente desigual, socialmente excluyente, espacialmente segregado y ambientalmente insostenible.

Los altos precios del suelo, que se traducen en los altos precios de la vivienda ofertada para la venta o alquiler, constituye uno de los principales obstáculos para el acceso a la vivienda en los ámbitos urbanos. Esto se explica, en parte, por las altas expectativas en el aumento del precio del suelo, cuyos motivos desarrollamos a continuación. Las expectativas de alza de los precios del suelo a futuro, incentivan las prácticas especulativas en torno a la tierra, lo que a su vez presiona sobre los precios del suelo. Si el Estado se mantiene al margen de esta dinámica especulativa, o la regula de manera inadecuada, el acceso a la tierra y a la vivienda a través del mercado inmobiliario formal se vuelve inalcanzable para los sectores de bajos ingresos y cada vez más difícil para los sectores medios (CELS, 2016).

La zonificación, que es potestad de los municipios, es el instrumento por el cual el gobierno local define qué actividades se pueden desarrollar en cada terreno, qué tipo de edificios se pueden construir y con qué intensidad. Es decir que no sólo distribuye usos del suelo, sino que es fundamental en la definición del precio que cada terreno va a tener. Por ejemplo, la calificación como “urbano” de suelo que hasta entonces era “rural”, incrementa el precio de los terrenos entre 5 y 20 veces (Smolka,2013). Cuando los municipios no exigen a los propietarios una contrapartida por esa valorización extraordinaria, las expectativas siempre estarán centradas en obtener los usos del suelo más rentables, puesto que ello implica la obtención de grandes ganancias sin mayores costos. Cuando las obras públicas se ejecutan sin la exigencia de una contrapartida a quienes se benefician de ella también generan expectativas de valorización. Sobre este aspecto, Smolka⁶² señala que

62 Smolka, (2013): “Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano”. Lincoln Institute of Land Policy.

la provisión de agua potable por red o la pavimentación incrementan el precio suelo muy por encima del costo de provisión de dicho servicio (en un estudio realizado para ciudades brasileñas). Cuando esas son las reglas de funcionamiento del mercado de suelo, los propietarios se ven incentivados a especular, esperando que se produzca un cambio normativo o se desarrolle una obra pública que le otorgue al terreno un mejor uso y un mayor valor (CELS, 2016).

Las políticas tributarias pueden contribuir a incentivar estas prácticas. Si se analiza la evolución de la recaudación del impuesto inmobiliario (urbano y rural) en períodos recientes en la provincia de Buenos Aires, se puede observar que la recaudación por dicho impuesto creció muy por debajo del incremento de los precios del suelo (López Accotto y otros, 2014), lo que implica que la presión fiscal sobre el suelo disminuyó fuertemente. De la misma manera, el peso del impuesto inmobiliario en el total de los ingresos tributarios de la provincia cayó en los 26 años que separan 1984 de 2011 de manera persistente. Mientras que en 1984 el impuesto inmobiliario representaba el 36% de la recaudación total de la provincia, en 2011 esa proporción bajó al 6%, mientras que otros tributos como el impuesto a los ingresos brutos ganaron participación en el total.

Esta forma de funcionamiento del mercado de suelo es un incentivo a la existencia de gran cantidad de terrenos ociosos. Y los altos niveles de ociosidad tienen un impacto negativo en la configuración espacial de las ciudades. La escasez de oferta en el mercado de suelo implica que los municipios deban enfrentar serias dificultades para conseguir tierra donde desarrollar sus proyectos, tales como la construcción de vivienda social, la producción de lotes con servicios o la construcción de edificios públicos. De esta manera, los municipios terminan ampliando el área urbana para atender al crecimiento poblacional, debiendo enfrentar los altos costos que supone extender las redes de infraestructura y construir equipamientos comunitarios, entre otros.

Pero además, los propietarios y/o desarrolladores urbanos que cuentan con tierras en el borde del área urbana, presionan para que

dicha área se expanda, obteniendo grandes ganancias con el cambio de uso rural o complementario a urbano. La producción de urbanizaciones cerradas está muy asociada a esta dinámica, desplazando a los usos productivos o localizando este tipo de urbanizaciones en tierras que cumplen importantes funciones ambientales como la retención del agua de lluvia, generando graves consecuencias ambientales por la ocupación de humedales, con consecuencias para la población de vastos sectores del territorio bonaerense, de los cuales la cuenca del río Luján es una de las más afectadas en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Esta situación da como resultado la magnitud y persistencia de la informalidad que presentamos en el capítulo anterior. El resultado es un número inaceptable de familias que habitan en pésimas condiciones, imposibilitados de acceder a servicios públicos y equipamiento comunitario, expuestos a situaciones de alta vulnerabilidad social y ambiental, generando un círculo vicioso que se explica en la tríada “exclusión del mercado formal - informalidad en el acceso al suelo - retroalimentación de las condiciones de pobreza” (CELS, 2016). El déficit de políticas públicas que promuevan la oferta de suelo urbanizado de calidad y a precios accesibles para las familias de ingresos medios y bajos, retroalimenta y profundiza la precariedad urbana.

Para cambiar esta realidad, es necesario contar con políticas públicas que, además de mejorar la calidad de vida de la población, logren reducir las desigualdades territoriales. Esto sólo es posible en la medida que cambie la lógica de intervención del poder público hacia la regulación del mercado de suelo y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización. Se requieren políticas públicas basadas en la equidad, la inclusión y la sostenibilidad, y para lograrlo, es necesario diseñar normativas e instrumentos que permitan reducir las expectativas, desalentar la retención de inmuebles ociosos, repartir equitativamente los costos y beneficios del proceso de urbanización y construir territorios ambientalmente sustentables.

La reducción de las expectativas especulativas puede encararse priorizando en la definición y asignación de usos del suelo, la satisfacción de las necesidades de la sociedad y el territorio antes que las expectativas financieras de los propietarios. Por ejemplo, si el 30% de la población de una ciudad necesita para acceder a la vivienda de algún programa estatal, entonces es necesario que el porcentaje de suelo destinado a vivienda de interés social sea equivalente a ese porcentaje. Lo mismo puede decirse para los usos productivos, los residenciales por autoconstrucción, los parques públicos, etc. El mercado tiende a concentrarse sólo en aquellas zonas donde existe demanda con capacidad de pago adecuada a sus expectativas. Es por ello muy importante que el Estado garantice que todos los usos que la sociedad necesita puedan desplegarse en el territorio, promoviendo una adecuada mixtura de usos, densidades y sectores sociales para evitar la segregación y garantizando el reparto equitativo de cargas y beneficios en dicho proceso.

Para reducir las expectativas generales de incremento del precio del suelo también es necesario legislar el cobro de contrapartidas por el beneficio obtenido a partir de políticas estatales como el cambio de normativa o la ejecución de obras públicas. Esta medida es fundamental para lograr el reparto equitativo de cargas y beneficios, pero también para la reducción de expectativas de incremento de precios del suelo. En la medida en que la contrapartida, que no es otra cosa que la aplicación de la *“participación municipal en la valorización inmobiliaria”* legislada en los artículos 46° a 53° de la ley 14.449, se constituya en una regla de la política territorial, las expectativas de incrementos de precios del suelo se irán reduciendo, ya que a cada autorización de usos más rentables corresponderá el pago de la PMVI al municipio. Como veremos más adelante, este instrumento es uno de los más utilizados por los municipios de todos los definidos en la ley.

Desalentar la retención de inmuebles ociosos es otro de los elementos importantes de una política pública para regular el mercado de suelo. A diferencia de la ejecución de obras públicas, los instrumentos y procedimientos para eliminar el suelo ocioso no presionan sobre el

presupuesto municipal, lo que es una ventaja puesto que se puede aplicar aún en situaciones de restricción presupuestaria. Además, permite ampliar la oferta de suelo urbano en zonas donde existe infraestructura y equipamiento ya construido que está siendo desaprovechado.

Para desalentar la existencia de inmuebles ociosos, es necesario sancionar, gravar progresivamente e imponer obligaciones al suelo ocioso y también a la vivienda vacía, de modo de incentivar el incremento de la oferta de esos bienes en el mercado. El objetivo de gravar impositivamente a los inmuebles ociosos debe ser la efectiva utilización de dichos inmuebles, antes que la recaudación tributaria. Para lograrlo, el impuesto, o tasa que lo grave debe ser lo suficientemente elevado para lograr que el propietario lo utilice o lo ponga en el mercado, ya que cuando el tributo que grava a la tierra ociosa no es significativo, pierde eficacia la aplicación de ese instrumento para incrementar la oferta de suelo, más allá del objetivo recaudatorio.

Los instrumentos para movilizar suelo ocioso son variados, por lo que escoger el más adecuado en cada situación dependen de conocer las causas que explican esa ociosidad (Baer, 2017). Muchas propiedades pueden encontrarse deshabitadas o inutilizadas porque presentan problemas dominiales, registrales, conflictos familiares relacionados con herencias o inclusive el desconocimiento de los herederos, mientras que otras propiedades se encuentran deshabitadas debido a procesos especulativos relacionados a la ejecución en el futuro de obras públicas o cambios en los usos del suelo.

Las denuncias masivas de herencias vacantes (Carballo, 2015), la aplicación de la prescripción administrativa a través de la Ley Nacional 24.320, la realización de un censo del patrimonio inmobiliario fiscal y la regularización dominial son estrategias que pueden contribuir a movilizar el suelo ocioso con problemas dominiales.

Existe un grupo de instrumentos, mecanismos y procedimientos para favorecer la movilización del suelo ocioso por motivos especulativos,

entre los que podemos citar los tributos al suelo libre de mejoras o las sobre-alícuotas al suelo baldío, el cual dependerá de las potestades tributarias de cada municipio. Pero también puede aplicarse la declaración de utilización o desarrollo prioritario, que consiste en el establecimiento de plazos para urbanizar o edificar. Para mejorar la eficacia, se puede utilizar un elemento adicional: un tributo progresivo en el tiempo (se incrementa todos los años lo que se debe pagar mientras se mantiene la situación de ociosidad) sobre el inmueble, tal como lo define la ley 14.449 y transcribimos a continuación.

El artículo 64° de la citada ley modifica la redacción que en el Decreto Ley 8912/77 se le da a este instrumento. Dice el artículo 64: *Modificación del Decreto-Ley 8.912/77 T.O. por Decreto 3.389/87. Sustitúyense los Artículos 84° al 90° inclusive y 92° del Decreto-Ley 8.912/77 T.O. por Decreto 3.389/87 y sus normas modificatorias, a tenor de los siguientes textos: “Artículo 84°.- Los Municipios, a través de sus planes y mediante ordenanzas específicas, podrán declarar el parcelamiento y/o la edificación obligatorios de los inmuebles urbanos baldíos o con edificación derruida o paralizada según las siguientes definiciones:*

- a. Baldío: Todo inmueble en cuyo terreno no existen edificaciones y no tiene uso para actividades económicas.*
- b. Edificación derruida: Aquellos inmuebles cuyos edificios se encuentren en estado de deterioro avanzado y hayan sido declarados inhabitables por resolución municipal.*
- c. Edificación paralizada: Aquellos inmuebles cuyas construcciones lleven más de cinco (5) años paralizadas.*

El propietario del inmueble sujeto a la declaración establecida en el presente artículo deberá ser notificado por el Departamento Ejecutivo municipal a través de un medio fehaciente, de la obligación según las normas aplicables. A tales efectos podrán conformarse consocios urbanísticos.

Artículo 85°.- La implementación de la obligación a la que se refiere el Artículo 84° de la presente ley será establecida por los municipios de acuerdo a los siguientes parámetros:

- a. *Los plazos para edificar o urbanizar no podrán ser inferiores a tres (3) ni superiores a cinco (5) años, contados a partir de la declaración.*
- b. *A partir de la aprobación del proyecto, el propietario tendrá un (1) año de plazo máximo para iniciar las obras.*
- c. *En emprendimientos de gran envergadura, con carácter excepcional, una ordenanza municipal específica podrá prever su conclusión en etapas, garantizándose que el proyecto aprobado comprenda el emprendimiento como un todo.*
- d. *Los plazos señalados no se alterarán aunque durante su transcurso se efectúen transmisiones de dominio y cuando esto ocurra deberá hacerse constar dicha circunstancia en la escritura traslativa de dominio e inscribirse en el Registro de la Propiedad Inmueble.*

A los fines de este artículo, se entenderá por parcelamiento o edificación concluida al completamiento de las obras previstas con las conexiones a los servicios necesarios, para permitir su habilitación.

Artículo 86°.- En caso de incumplimiento de las condiciones y de los plazos previstos en el artículo anterior o no habiéndose cumplido las etapas previstas, el Municipio podrá aplicar un gravamen especial sobre el inmueble que será progresivo en el tiempo, mediante el aumento de la alícuota por un plazo de cinco (5) años consecutivos, y cuyo valor será fijado en la Ordenanza Impositiva, no pudiendo el mismo ser superior al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza para ese período de tiempo;

Transcurrido el plazo de cinco (5) años sin que la obligación de parcelar y/o edificar se hubiere cumplido, el Municipio continuará aplicando la alícuota máxima, hasta que se cumpla la citada obligación, garantizándose la prerrogativa prevista en el Artículo 84° de la presente. Queda prohibido conceder exenciones o condonaciones de deudas relativas al gravamen progresivo a que alude este artículo.

Artículo 87°.- Transcurridos cinco (5) años de cobro del gravamen especial progresivo establecido en el artículo anterior, sin que el propietario haya cumplido la obligación de parcelamiento y/o edificación, el inmueble quedará declarado de utilidad pública y sujeto a expropiación

por parte de la municipalidad respectiva. La Ordenanza que se dicte al efecto será remitida a la Legislatura a los efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 31 de la Constitución de la Provincia.

Artículo 88º.- El Municipio procederá al adecuado aprovechamiento del inmueble en un plazo máximo de cinco (5) años, contados a partir de su incorporación a su patrimonio, con ajuste a los siguientes parámetros:

- a. El uso y destino que se realice podrá hacerse efectivo directamente por el organismo municipal al cual sea afectado o mediante la enajenación o concesión a terceros, observándose, en dichos casos, el debido procedimiento licitatorio.*
- b. En el caso de enajenación o concesión a terceros se mantienen para el adquirente del inmueble, las mismas obligaciones de parcelamiento y/o edificación previstas en el artículo 84 de esta ley.*
- c. Producido el incumplimiento al que alude el inciso anterior, se revocará el dominio de la parcela respectiva a favor del Municipio.*

Por último, existe el procedimiento judicial de apremio, que constituye un mecanismo para que los municipios puedan demandar judicialmente el pago de los tributos adeudados por los propietarios.

Actuar sobre los inmuebles ociosos con el objeto de movilizarlos, puede contribuir no sólo a regular de manera más efectiva el mercado, sino también a lograr ciudades más compactas. La compactidad es un aspecto importante, en tanto contribuye a evitar los altos costos de extender las redes de infraestructura y los equipamientos cuando ello no es estrictamente necesario. Asimismo, facilita la construcción de territorios ambientalmente más sustentables, puesto que desincentiva el consumo de suelo que cumple otras funciones importantes como la producción de alimentos. También contribuye a evitar la expansión de la urbanización sobre territorios que cumplen funciones ambientales como la regulación de los excesos hídricos, servicio ambiental provisto por los humedales y valles de inundación de ríos y arroyos.

La *distribución equitativa de las cargas y los beneficios del proceso de urbanización* constituye un camino ineludible para avanzar hacia un

territorio más justo y, también una sociedad más justa. Para ello, existe un instrumento con mucho potencial, conocido como “reajuste de tierras”, según lo define la ley 14.449, cuyo texto se reproduce en el próximo párrafo. Se trata de un mecanismo de gestión del suelo que posibilita la ejecución de un emprendimiento urbanístico formado por dos o más inmuebles de diferentes propietarios. La ejecución se lleva adelante a partir de la modificación de la estructura parcelaria y jurídica (CELS, 2017).

Dice el artículo 89° de la ley 14.449: *Art. 89° El Poder Ejecutivo provincial y los municipios podrán asociarse con otras entidades públicas y/o con personas físicas o jurídicas privadas por iniciativa de cualquiera de éstos, para des-arrollar en conjunto áreas correspondientes al ejido municipal mediante el sistema de reajuste de tierras.*

El mecanismo de reajuste de tierras será de utilización cuando se requiera la reconfiguración de la estructura parcelaria existente en los casos de creación o ampliación de núcleos urbanos y en los casos de renovación, reestructuración o transformación de sectores en áreas urbanas o complementarias, incluyendo los de regularización de villas y asentamientos precarios.

Artículo 90°.- Se entiende por reajuste de tierras al sistema mediante el cual los propietarios de predios en un área o zona debidamente determinada, transfieran su respectivo derecho de propiedad a una entidad gestora o le permiten que bajo cualquier modalidad jurídicamente posible, utilice y ocupe temporalmente sus inmuebles, con el fin exclusivo de que desarrolle y lleve a cabo un plan específico de construcción, ampliación, reposición y mejoramiento de edificios y/o de infraestructura urbana básica, con la obligación, una vez concluidas las obras, de redefinir las unidades prediales y realizar las operaciones de transferencia de dominio de carácter compensatorio, que sean indispensables para ese mismo efecto.

Los proyectos que requieran la utilización del mecanismo de reajuste de tierras podrán ser desarrollados por grupos de propietarios asociados a través de un plan particularizado, directamente por entidades públicas

o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado.

Artículo 92º.- En cualquiera de los casos, el reajuste de tierras se encuadrará en un plan particularizado que determinará la metodología de valuación de las tierras e inmuebles aportados, la cual deberá tener en cuenta la normativa urbanística vigente antes de la delimitación del proyecto, así como los criterios de valoración de los predios resultantes, que se basarán en los usos y densidades previstos en dicho plan.”

Así, la ley 14.449 modificó la redacción del instrumento como estaba en el Decreto-Ley 8912/77, otorgándole mayor aplicabilidad y promoviendo un desarrollo territorial más racional, a partir de un mecanismo de ejecución compartido entre el sector público y privado, al permitir la participación de municipios y el gobierno provincial en la intervención urbana de reajuste de tierras, en forma conjunta con los propietarios. Ello permite aprovechar la capacidad estatal de inversión económica, además de la capacidad de regulación urbanística (qué uso se le puede dar a cada terreno en la ciudad, cuánto se puede edificar) y fiscal (qué tributos debe pagar cada propietario, en qué momento efectivizar el pago, etc.). Así, el poder público adquiere mayor potestad para actuar como agente promotor del desarrollo urbano, mediante proyectos público-privados en sectores de la ciudad que, por diferentes razones, requieren una reconfiguración parcelaria y/o edilicia. La utilización del reajuste de tierra puede ir acompañado de otros instrumentos, lo que potencia la intervención estatal.

Sobre la base del criterio de reparto equitativo de cargas y beneficios, el mecanismo de reajuste de tierras que aplique cada municipio deberá contemplar la distribución justa de la financiación del emprendimiento -aprovechando la valorización del suelo que produce el propio proceso de urbanización-, así como de las cargas y de las ganancias obtenidas entre los agentes participantes (CELS, 2017).

Independientemente de la aplicación del mecanismo de reajuste de tierras, el camino a seguir para lograr una distribución equitativa

de las cargas y los beneficios del proceso de urbanización, debe partir siempre del criterio según el cual quien se beneficia por las decisiones de las políticas públicas que valorizan los inmuebles, debe devolver a la comunidad (a través del pago de una contraprestación al Estado) una parte de los beneficios recibidos, que se expresan en el incremento del precio del inmueble. Pero además, es muy importante tener en cuenta que para que se transforme en un ciclo virtuoso de redistribución real de la renta, el Estado debe invertir esos recursos en las zonas territoriales más postergadas, así como en políticas dirigidas a los sectores sociales más desfavorecidos, de modo que la redistribución de los costos y los beneficios sea real y no sólo declamativa. Los procesos de integración socio urbana de villas, asentamientos y barrios populares, son un ejemplo de inversión posible de los recursos que se capturan en las zonas más favorecidas de la ciudad y se vuelcan en las de mayor carencia. Otro ejemplo posible es la puesta en marcha de un programa habitacional que permita acceder a una vivienda a familias que de otro modo no tendrían esa posibilidad.

Por lo señalado hasta aquí, creemos necesario cambiar la forma y el sentido con el que se desarrollan las prácticas urbanísticas y las políticas territoriales y habitacionales, a partir de un Estado que participe activamente en la orientación del desarrollo del territorio y en una distribución equitativa de los recursos que ello genera. A continuación, nos interesa abordar en este capítulo uno de los instrumentos más poderosos -aunque no el único, como ya expusimos-, para lograr ciudades y territorios más integrados y justos. Se trata de la captura, para su posterior redistribución, de la renta urbana, un instrumento que en la ley de acceso justo al hábitat se llama “participación municipal en la valorización inmobiliaria”. Se trata, junto al programa lotes con servicios, de uno de los instrumentos más utilizados de los definidos en la ley 14.449.

3.1 La participación municipal en la valorización inmobiliaria, un elemento central para regular el mercado de suelo y lograr ciudades más justas y equitativas⁶³

Si bien se trata de uno de los instrumentos de gestión más utilizado de los que define la Ley de Acceso Justo al Hábitat, su utilización está aún muy poco difundida. Es por ello que creemos necesario profundizar en algunos aspectos del instrumento, que aún es poco conocido y se encuentra poco desarrollado como instrumento de gestión. Esta afirmación se basa en que son muy pocos los municipios que han definido y legislado en sus cuerpos legales este instrumento de gestión del suelo, y son menos aún los que efectivamente lo utilizan. Es por ello que nos interesa destacar aquellos casos de municipios donde el instrumento está siendo utilizado de manera adecuada.

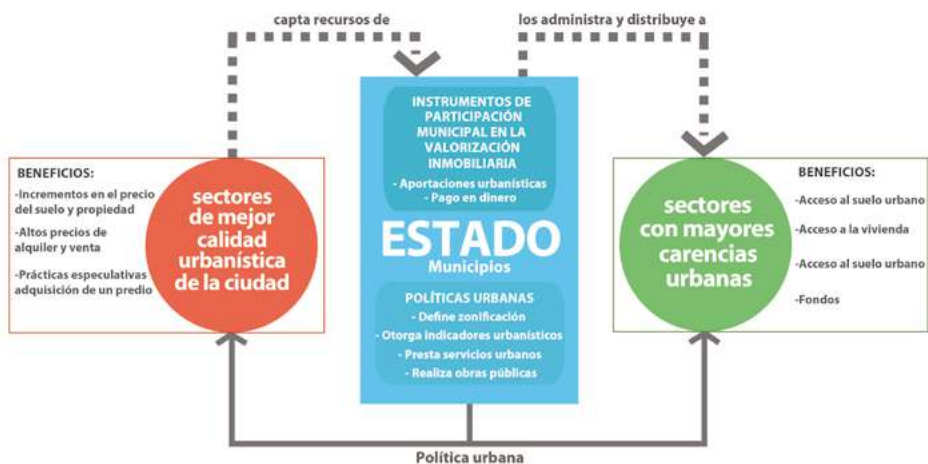
Al momento del debate y posterior sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, este fue uno de los instrumentos intencionalmente desvirtuado y cargado de connotaciones prejuiciosas que nada tienen que ver con sus objetivos⁶⁴. Esa carga básicamente ideológica, planteada en grandes medios de comunicación por los opositores a la aplicación de dicho instrumento, no ha sido aún del todo revertida, y creemos que constituye una de las principales causas de las aún escasas experiencias de aplicación concreta.

Por ello, y en base a la experiencia que en la materia ha venido verificándose en distintos países de la región, aunque no sin dificultades en su implementación como mencionamos en el caso de Colombia, podemos mostrar resultados que alientan la utilización de este instrumento clave para la realización de políticas urbanas inclusivas.

63 Creemos, siguiendo a Jordi Borja, que es necesario profundizar esta cuestión, ya que habitamos ciudades tremendamente desiguales, que niegan de facto la calidad de ciudadanos a gran parte de sus habitantes, por lo que es urgente desarrollar políticas sociales integradoras y territorialmente redistributivas. Ver también Abba (2010) en *Metrópolis Argentinas. Café de las Ciudades*, 2010.

64 <https://www.lanacion.com.ar/economia/avanza-el-proyecto-para-quitar-tierras-a-countries-nid1518541>.

PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN LA VALORIZACIÓN INMOBILIARIA

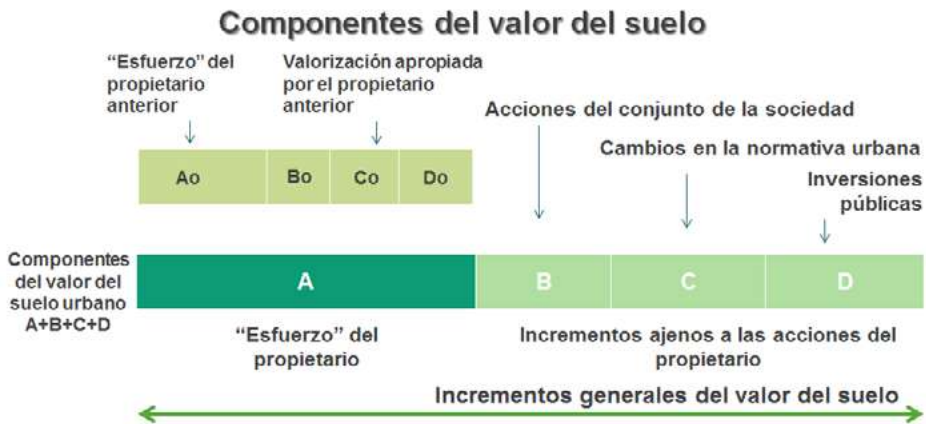


Como lo destaca Martim Smolka⁶⁵, “La urbanización en América Latina esta asociada a una fuerte presión por la oferta de tierra dotada de servicios, lo que ha generado cambios significativos en los valores del suelo, que se distribuyen desigualmente entre los propietarios y otros actores vinculados. Las políticas e instrumentos fiscales convencionales, descuidan tanto la forma como los costos en los que proporcionar infraestructura urbana y servicios son socializados, así como los beneficios son privatizados”.

Asimismo, la regeneración de áreas urbanas, la realización de obras de infraestructura o la dotación de espacios públicos en determinadas áreas de la ciudad construida mejora sustancialmente el valor de las propiedades, permitiéndose inclusive en algunos casos usos más rentables de las mismas, tales como los comerciales.

65 Smolka, M. (2013), Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina. Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano.- Ed. Lincoln Institute Of Land Policy 2013.

El concepto de “participación municipal en la valorización inmobiliaria”, más conocido como recuperación de plusvalías, implica movilizar, para beneficio de la comunidad, parte del incremento del valor del suelo que ha sido generado por acciones ajenas al propietario del mismo, tales como inversiones públicas en infraestructura o cambios administrativos en las normas y regulaciones sobre uso del suelo (Smolka, 2013).



Fuente: tomado de Furtado, Fernanda (2004). "Curso Mercados de suelo: teoría e instrumentos para la gestión de políticas". Universidad Nacional de General Sarmiento - Lincoln Institute of Land Policy. Los Polvorines - Buenos Aires.

La función regulatoria del Estado es central y necesaria para equilibrar las asimetrías que se generan en mercados inmobiliarios excluyentes y distorsionados, que convierten a las ciudades y los inmuebles en mercancías alejadas del acceso para la mayor parte de la población, la que se ve obligada a resolver sus necesidades habitacionales en los márgenes y la informalidad.

América Latina posee experiencia en la recuperación de valorización inmobiliaria. Países como Brasil y Colombia han sancionado a nivel nacional legislaciones específicas en la materia. En base a dichas experiencias y a las necesidades de los municipios de la Provincia de Buenos Aires de revertir la brecha urbana entre pobres y ricos, la legislatura de la Provincia sancionó la Ley 14.449, que reguló en su

Capítulo IV, Sección V lo concerniente a la participación municipal en la valorización inmobiliaria generada por la acción urbanística⁶⁶.

Sin embargo, la experiencia muestra que la legislación no es condición suficiente para que los gobiernos utilicen estos mecanismos potencialmente poderosos para la regulación y el financiamiento de las ciudades. Es por ello que resulta fundamental, previo al momento de avanzar en la aplicación de instrumentos de gestión del suelo y financiamiento, analizar las posibilidades y tener en cuenta las particularidades de cada municipio, para determinar cuáles son los instrumentos adecuados y posibles de aplicar en cada caso.

La ley 14.449 define como valorización inmobiliaria susceptible de recuperación pública a todo aquel incremento en el valor del suelo ocasionado por decisiones administrativas del Estado, que permiten un mayor o mejor aprovechamiento del suelo, y/o aquel generado por la ejecución de obras públicas. En ambos casos, se trata de causas ajenas al titular del inmueble y, por lo tanto, susceptibles de ser recuperados públicamente.

Podemos diferenciar dos mecanismos para encarar la recuperación de valorización inmobiliaria por parte del municipio. La primera es a través de las aportaciones urbanísticas. Las políticas estatales deben orientarse a compensar los déficits urbanos y habitacionales, antes que a reforzarlos. Es decir, la política pública no debe cargar a la totalidad de los habitantes de una ciudad los costos que generan nuevos emprendimientos inmobiliarios comerciales. Bajo este principio, diversas ciudades del mundo angloamericano utilizan diversos instrumentos de financiamiento conocidos como exacciones. Se basan en obligar a las iniciativas inmobiliarias privadas a internalizar sus costos, tanto los internos como los que surgen de su impacto sobre las redes de infraestructura y los servicios para la ciudad en general (Molinatti, 2013)⁶⁷.

66 Ver art. 46 a 53 de la Ley 14.449

67 Molinatti, Catalina, "Financiamiento urbano a través de la movilización de plusvalías", en Erba, Diego (comp.), Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica, Cambridge MA, Lincoln Institute of Land Policy, 2013, p. 134.

Cuando la normativa urbanística asigna nuevos usos y densidades, aumentan las posibilidades de aprovechamiento del suelo, por lo que también se incrementa su valor. Si ello hace necesario ejecutar obras de infraestructura para un uso más intensivo del suelo, lo más justo es que dichos costos sean absorbidos por quienes se van a beneficiar directamente por esta transformación. De lo contrario, la ejecución de obras al servicio de los emprendimientos inmobiliarios privados generará transferencias regresivas de recursos, puesto que la recaudación obtenida en toda la ciudad, incluidas las zonas más precarias, se trasladaría a zonas más favorecidas, lo que implicaría una distribución regresiva de los recursos públicos (Molinatti, 2013).

El segundo mecanismo o forma de recuperar valorización inmobiliaria es a través del pago en dinero, o con una parte de los terrenos generados como parte del proceso de urbanización o cediendo inmuebles en otro sector de la ciudad, de valor equivalente a la participación municipal en la valorización inmobiliaria que debe entregar al municipio como contrapartida por la valorización aprovechada.

Otro de los objetivos del uso de estos mecanismos, además de los mencionados, es que sirvan para obtener mayores niveles de transparencia y control ciudadano en relación a las decisiones que involucran el desarrollo y crecimiento de las ciudades, eliminando o mitigando los efectos perversos de la corrupción en la toma de decisiones en materia urbanística.

Para lograr estos objetivos, el conocimiento de las posibilidades y limitaciones del instrumento y su difusión son fundamentales, sobre todo para que sean apropiados por los decisores de políticas urbanas, desmontando las obstaculizaciones que los grupos de interés y/o los prejuicios ideológicos imponen.

Para ello se requiere de una adecuada comprensión del funcionamiento del mercado de tierras, contar con información territorial actualizada, idealmente georeferenciada y monitoreada sobre el funcionamiento del mercado inmobiliario en cada ciudad, además de diálogo fluido entre las instancias técnica y política, así como entre las áreas urbanística, tributaria y legal.

3.2 La teoría del enriquecimiento sin causa

Como ya lo destacamos, los incrementos del valor del suelo no provienen del esfuerzo del propietario. Un ejemplo de ello es lo sucedido con el desarrollo del área de Barra de Tijuca en Río de Janeiro, Brasil. Un área de 82 km² de suelo de la Ciudad, en razón del anuncio y realización de un plan maestro que incluyó millonarias inversiones públicas para poner en valor la zona, tuvo como resultado un incremento del precio del suelo del 1900% entre 1972 y 1975 en tierras que, a partir de los anuncios del plan, fueron adquiridas y comercializadas por unos pocos propietarios⁶⁸.

El sólo hecho de cambiar el uso del suelo de rural a urbano en un predio multiplica el valor en forma exponencial⁶⁹. Este dato a nivel general ha sido constatado por recientes investigaciones, que en ciudades como Quito se estimó en 5 veces el multiplicador y 6 veces en Río de Janeiro⁷⁰.

La realización de inversiones en infraestructura y servicios, además de incrementar el valor de los terrenos, crea las condiciones para que se materialicen incrementos en la edificabilidad o cambios en los usos del suelo, básicamente por usos más rentables.

68 Según Smolka (2013), sólo tres propietarios concentraron el 30% de las tierras del área.

69 Relevamientos realizados en distintas inmobiliarias informan que el valor de la hectárea rural en las zonas más valorizadas de la Provincia de Buenos Aires, no supera los diez mil dólares, mientras que el valor de un lote con servicios básicos de 300 metros cuadrados formal, no baja de los diez mil dólares. Téngase en cuenta que en un loteo que se autorice en tierras rurales, debe contemplar cesiones obligatorias para calles, espacio verde y equipamiento comunitario. Por lo que de los 10.000m² originales, luego de las cesiones, al desarrollador o propietario le quedan aprovechables 6.500m² aproximadamente. Eso da como resultado que con una hectárea pueden obtenerse entre 20 y 25 lotes de 300m².

Siguiendo con el razonamiento, a ese suelo hay que realizarle inversiones en servicios para que pueda ser habitado. Relevados costos de infraestructura surge que el desarrollador debe invertir en promedio entre 1.500 y 2.500 dólares por lote para realizar el loteo. Tomando en cuenta la incidencia del valor de la tierra por lote (500 dólares por lote) y el valor de la infraestructura básica (otros 1.500 dólares) y que en el mercado el precio difícilmente sea menor a los 10.000 dólares, esto arroja una ganancia que al menos multiplica por 4 el valor de la tierra de origen.

70 En Smolka (2013), se indica que la variación del valor de la tierra por cambio de uso sufre un incremento no menor a 4.1 veces.

La realización de obras de infraestructura como agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, asfalto, entre otras, requieren de gran cantidad de recursos para su ejecución, es por ello que nos obliga a preguntarnos cómo y quién financia la ciudad. Se trata de una pregunta clave para las políticas urbanas. Y la recuperación pública de la valorización inmobiliaria se puede transformar en un mecanismo importante para hacer más eficiente el uso de los recursos públicos. Ello permitiría cumplir uno de los principios básicos planteados por la Ley de Acceso Justo al Hábitat, como es el de la distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano⁷¹.

La utilización de instrumentos de recuperación de una parte de la valorización inmobiliaria que genera el crecimiento de las ciudades, además de ser una fuente de financiamiento y equidad urbana, mejoraría las condiciones para planificar y ejecutar obras de infraestructura y equipamiento.

Las causas y la oportunidad de aplicar este instrumento no sólo están basadas en cuestiones de orden jurídico legal o constitucional, sino que se apoya en estudios y recomendaciones de agencias multilaterales. Por ejemplo, en la Declaración de Vancouver -ONU Hábitat 1976- se afirmó que *“Las ganancias inmerecidas que resulten de un aumento en el valor de la tierra derivado de cambios de uso, de inversiones o decisiones públicas, o debido al crecimiento general de la comunidad, deben estar sujetos a la adecuada recuperación por el Estado, a menos que la situación exija otras medidas adicionales, tales como nuevos patrones de propiedad o la adquisición general de tierra por agencias públicas”* e incluso por motivos puramente pragmáticos tales como la oportunidad para gobiernos locales de acceder a recursos extra presupuestarios.

71 ARTÍCULO 14: Reparto equitativo de cargas y beneficios. La utilización justa y razonable de la facultad regulatoria por parte del Estado, a nivel Provincial y Municipal, en los procesos de planificación y ordenamiento urbano, con el objeto de evitar producir desigualdades que fomenten la concentración del suelo.

3.3 Algo de historia y antecedentes del uso de la valorización inmobiliaria

El uso de la valorización inmobiliaria tiene antecedentes desde épocas del Imperio Romano. Más cerca en el tiempo, Francia comenzó a usar este instrumento por el año 1672 para construir parques, puentes y caminos y, en especial después de la Primera Guerra Mundial, para la recuperación del país. En Italia data de la misma época el uso para ampliar parques y realizar mejoras en la ciudad de Florencia. En Japón se utilizó el mecanismo de reajuste de tierras para promover la urbanización después de la segunda guerra mundial. Taiwan ha tenido un impuesto explícito sobre los incrementos del valor del suelo desde los tiempos de la fundación de la República China, con fuentes en el principio de igualdad de derechos del suelo (Smolka, 2013).

Holanda utiliza mecanismos de recuperación de plusvalías a través del ajuste del valor de locación de bienes públicos. En Inglaterra se financian las urbanizaciones de nuevas áreas pautadas en los planes de ordenamiento a través de un impuesto al incremento del valor del suelo producto de la rezonificación de la tierra, mientras que en Francia se utiliza un instrumento llamado “plafón legal de densidad”, que es una contrapartida a cambio de utilizar derechos de desarrollo -construcción- por encima del coeficiente básico de edificabilidad que el Estado otorga gratuitamente al conjunto de los terrenos urbanos. En España, algunos municipios capturan entre el 5% y el 15% de los lotes urbanizados por autorizaciones de expansión del área urbana, en el marco de un procedimiento más complejo que distribuye cargas y beneficios. En Estados Unidos, una cuarta parte de los estados imponen tasas de impacto a los promotores inmobiliarios para financiar infraestructuras necesarias a partir del desarrollo de proyectos inmobiliarios de cierta magnitud.

3.4 Marco legal

Como lo comentábamos al repasar la agenda urbana de algunos países del continente, tanto Colombia como Brasil poseen una potente legislación en la materia desde hace varios años.

En Brasil, la ley 10.257 del año 2001, conocida como “Estatuto de las Ciudades”, reglamentó aspectos que habían sido incorporados en la constitución federal, a partir del principio de función social de la propiedad, tales como el impuesto progresivo sobre la tierra vacante, la separación entre el derecho de construir y el derecho de propiedad, consorcios urbanos para financiar la infraestructura con captación de plusvalías, el derecho de opción preferente para los municipios que quieran adquirir tierras y el uso de la transferencia de derechos de edificación, entre otros.

La ley colombiana 388 de 1997 establece que las acciones públicas que mejoren los usos del suelo urbano dan derecho al Estado a participar en los incrementos del valor. La ley plantea tres hechos generadores de valorización: cambio de usos del suelo, modificaciones en la zonificación, y autorización de mayor aprovechamiento del suelo para edificación (elevando la densidad constructiva). Se establece que la participación estatal puede ir del 30% al 50% del incremento del valor.

En Uruguay, la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de 2008, establece el principio de distribución equitativa entre actores públicos y privados de los costos y beneficios que resultan del proceso de urbanización, incluyendo las plusvalías generadas por la planificación del uso del suelo y el desarrollo urbano, como herramienta a utilizar por los municipios con una alícuota no menor al 15% del incremento derivado de las acciones públicas.

En Montevideo, según informes elaborados por Carlos Mendive, desde 2001 se establece un cargo del 10% sobre el valor total de la propiedad cuando los proyectos se realizan en áreas estratégicas o son parte de planes especiales de desarrollo. Ello ha permitido recaudar

en los últimos diez años más de 15 millones de dólares, en el marco de la realización de usos más rentables del suelo, tales como centros comerciales o shoppings. En el municipio de Maldonado, esta forma de recaudación alcanza montos que superan el 10% de lo presupuestado para inversiones en un año.

En Ecuador, a través de la sanción del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se estableció un impuesto del 10% sobre los incrementos en el valor del suelo al momento de transferir una propiedad. También se estableció una deducción de plusvalías a las expropiaciones para vivienda de interés social y proyectos de regularización dominial, a partir de un reconocimiento explícito del enriquecimiento sin causa.

En México, la Constitución autoriza a las municipalidades a recaudar tasas adicionales definidas por los estados sobre ciertas acciones asociadas al desarrollo inmobiliario, como por ejemplo subdivisiones o mejoras que valorizan la propiedad. Es así que en siete estados se establecieron instrumentos de captación de la valorización inmobiliaria, que en realidad son una contribución de mejoras.

3.5 Cobros de valorización inmobiliaria asociados a aspectos impositivos

El cobro de plusvalías por parte del Estado no es técnicamente un impuesto, aunque muchas veces pueda estar asociado al impuesto inmobiliario. Como lo señala Sonia Rabello, la Corte Suprema de Justicia de Brasil ha determinado que el cobro de derechos adicionales por construcción no son un tributo sino una contrapartida que se establece sobre el uso del derecho adicional de construcción que no es parte de los bienes del propietario per se, sino que es un bien público que pertenece a la ciudad en su conjunto.

Siguiendo este argumento, se puede afirmar que la participación municipal en la valorización inmobiliaria es diferente a un tributo, entendido como la “detracción coactiva de riqueza” previamente incorporada al patrimonio, con el propósito de contribuir al sostenimiento del Estado. Como afirma Molinatti, se trata simplemente del pago por aprovechar un recurso público. Con la recuperación de plusvalías, el Estado evita que un recurso público, creado a partir de sus decisiones administrativas, se incorpore injustamente al patrimonio individual constituyendo un enriquecimiento sin justa causa. De esta manera, recupera el recurso para luego utilizarlo en las inversiones públicas (CELS, 2017).

Si bien en América Latina no está asociada la idea del cobro de impuesto a la propiedad inmobiliaria a la de valorización del suelo, hay algunos ejemplos que permiten señalar su eficiencia. En la Ciudad de Buenos Aires, para financiar una nueva línea de subterráneos se creó por ley en 2006 un fondo especial que se alimenta de un 5% adicional sobre el impuesto a la propiedad a todos los residentes de la ciudad más un 2,4% adicional para los residentes situados en un radio de 400 metros de las estaciones, alcanzando una recaudación de 750 millones de dólares por este fondo (Scatolini, 2016).

La contribución por mejoras es un cargo impuesto a dueños o poseedores de propiedades beneficiadas, para solventar el costo de una mejora pública o servicios que generan un beneficio específico, cuyos antecedentes de aplicación son antiquísimos, remontándose al 1800 en países como Colombia.

Actualmente, en muchas ciudades se utiliza como un mecanismo para financiar obras de infraestructura y vialidades en general. En países como Colombia, que cuenta con una afinada costumbre de cobro a través de esta modalidad⁷², la aplicación del instrumento ha servido para financiar grandes obras de infraestructura como por ejemplo en Bogotá el Sistema de Tránsito Rápido de Autobuses conocido como TransMilenio.

En todos los casos, como lo han señalado Smolka e Iracheta, las evidencias muestran que las expectativas en torno al mejoramiento llevan a alzas de precios de las propiedades, incluso tratándose de asentamientos informales.

72 Borrero Ochoa señala dos métodos que son utilizados para distribuir cargos entre propiedades individuales beneficiadas: 1) el método de factores, que describe el lote físico individual con una serie de atribuciones para calcular un puntaje en cada lote. Esas atribuciones incluyen la distancia a las obras públicas, el área edificada, cantidad de locales comerciales, calidad de la edificación y los usos (industrial, comercial, residencial). 2) el método del doble avalúo, que se basa en la aplicación de factores de impacto derivados de experiencias anteriores en situaciones comparables, que se obtienen de estimaciones econométricas hedónicas sobre los efectos en atributos relevantes de la propiedad, es decir, estimaciones de avalúos de tierras, derivados de tipos comparables de proyectos, intervenciones y áreas de impacto.

3.6 Cobros de valorización inmobiliaria asociados a aspectos urbanísticos

Las decisiones vinculadas a la planificación y usos del suelo crean valorización inmobiliaria, por lo que la recuperación de parte de los incrementos se logra por aportes en dinero o en especie⁷³. Uno de los instrumentos más utilizados para recuperar valorización inmobiliaria en el mundo es el de las contrapartidas por derechos de construcción. Como señala Fernanda Furtado (2013), tienen su precedente en Italia, cuando en 1971 los miembros de la Comisión Económica Europea y expertos en planificación urbana propusieron la separación del derecho de propiedad y el derecho a construir, indicando que estos últimos pertenecen a la comunidad y son otorgados exclusivamente por la autoridad pública.

La reforma urbana francesa de 1975 utilizó como principal herramienta de la política de suelo la figura del Plafond Legal densidad, que definió un tope de densidad de construcción (coeficiente de aprovechamiento de suelo) de 1 como un derecho básico para todo el país, excepto en París donde el coeficiente es de 1,5. Cualquier desarrollo que pretendiera utilizar por encima de esos límites, siempre que lo autorizara la legislación local, debía pagar de acuerdo a los metros adicionales de espacio construido.

Sobre esta base conceptual, en Brasil se regulan los derechos adicionales de construcción a través del llamado “Otorgamiento Oneroso de Derecho de Construir”, que establece un cargo para el propietario que se beneficie con la autorización para construir por encima de los límites establecidos por la norma general⁷⁴.

Si bien este mecanismo fue incluido como parte de los instrumentos que deben aplicar los municipios, Fernanda Furtado ha planteado la disparidad en cuanto a su aplicación y cumplimiento. Se verifican casos

⁷³ Como ya mencionamos, la ley de Acceso Justo al Hábitat, tal como se define en el artículo 49, permite al beneficiario de la valorización que su pago sea en especie (con lotes urbanizados en el mismo predio o con suelo urbanizable) o a través de pagos a cuentas municipales.

⁷⁴ Los metros cuadrados a construir se llaman FOT (Factor de Ocupación Total).

extremos como el de Río de Janeiro, donde el gobierno directamente ignoró la obligación de cobro, en un contexto de fuertes inversiones públicas y privadas producto de la realización del mundial de Fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016.

Debe tenerse en cuenta que el Plan Director de la Ciudad de 1992 autorizaba o definía un coeficiente general de 1, por lo que todo desarrollo que superara el índice tenía que aportar. En 2011, el nuevo plan Director elevó el coeficiente de aprovechamiento a 3 o 4 en zonas como Copacabana, por lo que inhabilitó el cobro del otorgamiento oneroso.

Como bien lo explica la autora, las ciudades brasileñas son incapaces de garantizar la aplicación de la ley, por lo que una mirada de la agenda urbana futura -en este punto coincidente para todos los países de la región-, es que deben idearse planes directores de ordenamiento urbano modernos, con criterios equitativos de zonificación, fórmulas transparentes y sencillas para calcular el cobro de derechos y en general de todo hecho generador de plusvalor, como también la forma de utilizar los recursos que se obtengan, señalando también la importancia de crear consejos participativos para la elaboración, aplicación y supervisión de los planes directores.

En Brasil existe otro instrumento importante para el desarrollo de políticas urbanas, como es el caso de la *Transferencia de Derechos de Construcción*, que consiste en un certificado por medio del cual la administración de la ciudad compensa en especie a un propietario por restricciones a la posibilidad de construir que se imponen a su propiedad, como puede ser por ejemplo la preservación de edificios históricos o cesiones de parte de su inmueble para proyectos de interés público como el ensanche de avenidas o calles, la creación de autopistas o un parque. La reglamentación permite que los certificados puedan ser vendidos a terceros. La experiencia de su aplicación muestra que han servido para financiar importantes obras de infraestructura, como el caso de la tercera perimetral en Porto Alegre (ver Neia Uzon, 2013 en Smolka y Furtado).

3.7 Plusvalías asociadas a grandes proyectos de renovación urbana

En muchas ciudades existen propuestas y proyectos innovadores para integrar a la ciudad áreas en estado de abandono o degradadas, así como por el crecimiento de la mancha urbana hacia zonas periféricas. Un caso emblemático en Argentina ha sido el de Puerto Madero, que se desarrolló sobre 170 hectáreas que pertenecían al dominio público del Estado Nacional. En dichas tierras, se han construido en los últimos treinta años desarrollos privados por 1,5 millones de metros cuadrados.

Para la ejecución del proyecto se creó una empresa de propiedad de la Nación y la Ciudad de Buenos Aires en partes iguales, denominada *Corporación Antiguo Puerto Madero*, que ha vendido tierras públicas por valores cercanos a los 230 millones de dólares.

También existen casos en los que el Estado interviene rezonificando o reestructurando grandes áreas, como es el caso conocido como Nuevo Usme, en Bogotá, Colombia. Se trata de un proyecto desarrollado sobre 900 hectáreas, que incluye tres instrumentos claves de recuperación de plusvalías: 1) la adquisición de tierras a precios anteriores al anuncio del proyecto; 2) un plan especial para los propietarios que acepten incorporar sus inmuebles al mecanismo de reajuste de tierras, sin necesidad de ser expropiados; y 3) la utilización de los instrumentos de participación en plusvalías para compartir los incrementos en el valor de la tierra que resultan de los cambios de uso del suelo (Smolka y Maldonado, 2003).

Este proyecto, además de los instrumentos urbanísticos tenía una fuerte impronta social, ya que buscaba desarrollar un sector de ciudad formal, en zonas donde avanzaban los loteos piratas (clandestinos) y, al mismo tiempo, que los terrenos generados sean asequibles para los sectores populares, lo que implicaba regular los precios a los que se iban a ofrecer.

Las operaciones urbanas en Brasil son un instrumento incluido en el Estatuto de la Ciudad. Se trata de una herramienta que sirve para intervenir en procesos de renovación de grandes áreas de la ciudad,

donde se establecen incentivos para generar asociaciones público-privadas, previendo el financiamiento de los proyectos con el incremento del valor del suelo generado por las obras y los cambios generados en los usos del suelo.

Al contrario de lo que sucedía con las operaciones interligadas, en las que grandes proyectos urbanos servían para financiar obras en áreas desfavorecidas de la ciudad, aquí el valor recuperado se reinvierte dentro del área definida en el proyecto, algunas veces a través de la ejecución de vivienda social, infraestructura y servicios relacionados.

Por último, queremos mencionar un instrumento muy novedoso como es la *Subasta de Derechos Adicionales de Construcción* (CEPACS, que significa certificados de potencial adicional de construcción), que se introdujo en la ciudad de San Pablo en 1995. El Municipio emite los certificados que corresponden a derechos de construcción adicionales en zonas previamente delimitadas y los desarrolladores compiten a través de subastas electrónicas reguladas por la Comisión Nacional de Valores. Un informe realizado por el economista Paulo Sandroni sobre el funcionamiento de este instrumento entre los años 2004 y 2010, da cuenta que se ofrecieron 682.669 CEPACS, de los cuales se vendieron 638.074 y se recaudaron 723 millones de dólares (Sandroni, 2013).

Estas experiencias de aplicación de instrumentos de gestión del suelo, a partir del uso de diferentes instrumentos y modalidades, que han permitido capturar parte del incremento extraordinario del valor del suelo generado por decisiones y acciones del Estado, muestran que con decisión de las autoridades políticas, creatividad y transparencia en la generación y el uso de los recursos públicos, es posible financiar el crecimiento de las ciudades.

La Argentina cuenta con varias experiencias en materia de recuperación de la valorización inmobiliaria que, si bien son pocas aún, marcan avances parciales hacia el tipo de política urbana que necesitamos y pretendemos. Algunas de ellas serán repasadas a continuación y en otras vamos a avanzar con mayor detalle en los próximos capítulos.

3.8 Avances y desafíos para la aplicación de la recuperación de valorización inmobiliaria en la provincia de Buenos Aires

En este apartado repasaremos algunos avances en relación a la utilización de instrumentos relacionados a la participación municipal en la valorización inmobiliaria, así como otros instrumentos de gestión del suelo, aplicados por municipios bonaerenses. El repaso que presentamos a continuación no agota la totalidad de los casos que se pueden considerar como avances, sino que se basa en la información de un número limitado de municipios en los que pudimos acceder a información relevante para el análisis. Pero vale destacar que si bien no analizamos la totalidad de los municipios con avances en la materia, sí constituye una muestra de ejemplos concretos en los que se observan avances y, por supuesto, desafíos pendientes en materia de gestión y regulación de suelo y política de hábitat.

3.8.1 El caso de Alberti⁷⁵

Entre finales de 2015 y principios de 2016, el municipio sancionó cinco Ordenanzas relacionadas a la gestión y regulación del suelo urbano, la cuestión habitacional y el financiamiento de la ciudad, con el objetivo de contar con herramientas para la gestión urbanística.

La primera ordenanza sancionada declara la emergencia habitacional en el partido de Alberti por el término de cuatro años, facultando al municipio para realizar acciones tendientes a la búsqueda de soluciones habitacionales ante otros niveles del Estado, con recursos propios y promoviendo la autogestión y la formación de grupos sociales para poner en marcha la construcción de viviendas.

⁷⁵ Agradecemos al intendente municipal Germán Lago y al Secretario Legal y Técnico Daniel “Bocha” Palazzo por los datos aportados, el material y la información facilitada.

La segunda ordenanza sancionada (Ord. 2165) es la adhesión genérica a la ley 14.449. La tercera Ordenanza (Ord. 2166) crea el Banco Municipal de Tierras del partido de Alberti, que funciona bajo la órbita del Departamento Ejecutivo, tal como lo define el artículo 1º de la misma. La ordenanza crea dos programas: el de “ingreso de tierras” y el de “disposición de bienes inmuebles”. El programa de ingreso de tierras tiene como objetivo principal incorporar inmuebles al patrimonio municipal. Los destinos posibles para las tierras integrantes del Banco de Tierras son los siguientes: 1- construcción de viviendas únicas, familiares y de ocupación permanente; 2- espacios públicos de uso comunitario; 3- espacios verdes; y 4- uso educativo, social, cultural y deportivo.

El programa de disposición de bienes inmuebles define las formas y mecanismos a través de los cuales el municipio puede adjudicarlos con destino al punto 1 antes mencionado. Las formas posibles son tres: a) para la construcción de viviendas sociales financiadas por el Estado; b) para su adjudicación a particulares mediante un procedimiento de venta público⁷⁶; y c) adjudicación a organizaciones de vecinos y/o cooperativas y/o entidades de bien público y/o entidades gremiales que garanticen a los integrantes que resulten adjudicatarios de los lotes el financiamiento para la construcción de la vivienda.

Otro punto interesante de la ordenanza lo constituye el artículo 10º, que autoriza al Departamento Ejecutivo a celebrar convenios con particulares en los términos del artículo 55 y subsiguientes de la ley 14.449, que corresponde a la posibilidad de someter inmuebles al régimen de consorcios urbanísticos. Lo interesante del caso es que la ordenanza evita que el municipio deba recurrir, ante cada firma de un convenio urbanístico, al HCD para su ratificación⁷⁷.

76 Entre las condiciones se menciona poseer más de tres años de residencia en el partido de Alberti, no ser titular dominial de otro inmueble, formar parte de un núcleo familiar y no poseer bienes materiales y/o cuentas bancarias por valuación superior a lo que determine la reglamentación de la ordenanza.

77 “Autorízase al Departamento Ejecutivo a celebrar convenios con particulares en los términos del artículo 55 y concordantes de la ley 14.449 y su Decreto reglamentario 1062/13, con la finalidad de someter predios al régimen de consorcios urbanísticos. A tal fin se hallará facultado para establecer las obligaciones y derechos del municipio por su intervención en el proyecto de urbanización, que deberán contemplar

En este marco, el municipio firmó tres convenios urbanísticos con particulares, para someter al régimen del programa “Lotes con Servicios” a los inmuebles de dichos titulares. El municipio se comprometió a gestionar ante la Autoridad de aplicación la inclusión de los tres predios en el programa, así como la realización de las obras de servicios para proveer al loteo de apertura de calles, red de agua potable, desagües cloacales y alumbrado público (el tendido eléctrico quedó a cargo de los propietarios), obteniendo por su participación 47 lotes sobre un total de 149 lotes (31,5% de los lotes generados).

Gracias a la venta de los lotes pertenecientes al Banco de Tierras Municipal, el municipio adquirió 8 hectáreas en zona complementaria, adyacente a la zona urbana, y dotó de servicios a dichos lotes, generando otros 100 lotes con servicios para dar respuesta a la demanda de suelo urbano y habitacional existente en la ciudad de Alberti.

La cuarta ordenanza sancionada (Ord. 2168) legisla la participación municipal en la valorización inmobiliaria, a partir del agregado en la Ordenanza fiscal e Impositiva de una serie de artículos que describimos a continuación. La contrapartida a pagar por los beneficiarios de la valorización es definida bajo la forma de una tasa, llamada *“contribución al desarrollo urbanístico sustentable”*.

La forma de hacerlo consistió en la incorporación de tres artículos a la ordenanza fiscal: el artículo 153º, que define los hechos imponibles que dan lugar al cobro de la tasa, entre los que se mencionan el establecimiento o la modificación de áreas o zonas, cambios en el régimen de zonificación y usos del suelo, la autorización de mayor edificabilidad, autorización para instalar urbanizaciones cerradas, y la ejecución de obras públicas, siempre que no se use para su financiamiento la contribución por mejoras. El artículo 154º define la vigencia y el momento de exigibilidad de la tasa, el cual se define a partir de la efectiva utilización de la normativa que da lugar al cobro de la contribución, mientras que el caso de la realización de obras públicas, se exigirá desde la finalización de las mismas. El específicamente las compensaciones que habrá de recibir, priorizando la incorporación de lotes para su ingreso al Banco de Tierras municipal”.

artículo 155° define los sujetos obligados al pago, que son los titulares dominiales, usufructuarios, poseedores a título de dueño y concesionarios de inmuebles del Estado Nacional o Provincial.

Asimismo, se incorporan seis artículos a la ordenanza impositiva. El artículo 15° define las alícuotas a aplicar para cada uno de los hechos imponibles definidos en el artículo 153° de la ordenanza fiscal, según el siguiente detalle:

- Para subdivisiones originadas en **cambios de zonificación**, será exigible el **10% del valor de mercado de los lotes del nuevo fraccionamiento**, importe al que se le restará el 10% del valor de mercado que tuviera el inmueble sin subdividir. El plazo de pago puede ser de hasta dos años. El Departamento Ejecutivo debe reglamentar la forma y plazo para el pago, así como la forma en que debe determinarse la tasación (a precio de mercado de los inmuebles), pudiendo establecer un interés compensatorio en función del plazo de pago otorgado, que no podrá exceder de dos años.
- La misma base imponible que en el caso anterior (**10%**) y forma de pago se aplica para la **aprobación de urbanizaciones cerradas** (club de campo o barrio cerrado).
- Para el hecho imponible que habilita un **incremento de la edificabilidad**, el valor se determina por la diferencia entre la máxima cantidad de metros cuadrados construibles con la normativa anterior y los metros cuadrados totales a construir con la nueva normativa. A esa diferencia se le aplica el **tributo, que es de un 10% del valor del metro cuadrado**. El tributo es exigible cuando la obra esté realizada en un 60%, lo que deberá evaluar la oficina de Obras Públicas. El plazo de pago, al igual que en los casos anteriores, puede ser de hasta dos años.

Finalmente, nos interesa destacar una quinta ordenanza, que si bien no entró en vigencia debido a que no fue ratificada en sesión de mayores contribuyentes, constituye un antecedente valioso del intento de utilización de un instrumento ya legislado en el Decreto-Ley 8912, el cual fue modificado y mejorado en su redacción por la ley 14.449. Se trata del *parcelamiento y/o la edificación obligatoria de los inmuebles urbanos*

baldíos o con edificación derruida o paralizada, que ya hemos transcripto en extenso en el capítulo anterior. A pesar de tratarse de un instrumento que existe en la legislación de la provincia de Buenos Aires desde 1977 (Decreto-Ley 8912/77), no se registran antecedentes de su utilización concreta, aunque sí legislación municipal para ponerlo en práctica.

Como ya señalamos, la retención de terrenos ociosos constituye uno de los principales problemas que enfrentan las políticas de suelo. Se trata de terrenos dotados de infraestructuras y servicios o designados por las normas de uso del suelo dentro del área urbana que se mantienen inutilizados por largos tiempos esperando mejores precios del suelo, lo que termina presionando por la expansión de la ciudad hacia la periferia.

Para enfrentar el problema, muchas ciudades latinoamericanas aplican tributos o tasas impositivas más altas sobre los baldíos para promover su urbanización y/o edificación. Sin embargo, hay ciudades que van un poco más allá y utilizan mecanismos más directos, como en el caso de Brasil con la *“urbanización compulsoria”* y Colombia con la *“declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta)”*.

Se trata de un instrumento potente para movilizar suelo ocioso, como lo muestra la experiencia de Bogotá para el período 2008 - 2012. Su implementación ha tenido dos variantes: la declaratoria de desarrollo prioritario (subdivisión y urbanización) adoptada en 2008 para predios urbanizables no urbanizados, abarcando un total de 1.204 predios, con una superficie superior a 1.000 hectáreas, y; la declaratoria de construcción prioritaria para 1.185 predios urbanizados no edificados, en el año 2012. En 2013 se realizó una declaratoria adicional de desarrollo prioritario para 77 predios que involucraban 30 hectáreas a inicios de 2013. Hasta el año 2012, en 319 predios ya se había cumplido la obligación de urbanizar, involucrando 116 hectáreas, mientras que 56 predios tenían licencia de urbanismo expedida o en trámite -78 hectáreas-, y 35 predios tenían planes parciales adoptados -28 hectáreas- (Maldonado y Hurtado, 2013; en Smolka y Furtado). Lo interesante del caso es que se ha combinado con las necesidades de suelo para vivienda de interés social, ya que parte de

las licencias que se otorgaron para uso residencial incluyeron más de 10 mil unidades de vivienda de interés social.

El instrumento aplicado en Alberti consiste en la declaración de edificación obligatoria de los inmuebles urbanos baldíos, o con edificación derruida o paralizada existentes en la ciudad (Art. 1°). También se declara el parcelamiento obligatorio de los inmuebles urbanos baldíos o con edificación derruida o paralizada, que posean una superficie igual o superior a los 1500 metros cuadrados (Art. 3°). El plazo para edificar o parcelar que se le otorga a los titulares de los predios en ambos casos es de tres años, a contar desde la sanción de la ordenanza (Art. 2°).

Una vez transcurrido el plazo para cumplir la obligación, se le aplica un gravamen especial consistente en el incremento progresivo en la Tasa por Alumbrado, Barrido, Limpieza y Conservación de la Vía Pública establecida en la Ordenanza Fiscal e Impositiva, según los siguientes parámetros: primer año posterior al vencimiento del plazo un incremento del 10% sobre la tasa vigente en la Ordenanza Impositiva, para el segundo año de 20%, para el tercer año del 30%, para el cuarto año de un 40% y para el quinto año y posteriores de un 50%. Si transcurren cinco años sin que la obligación de edificar se cumpla, el Municipio continuará aplicando la alícuota máxima, hasta que se cumpla la citada obligación (Art. 9°).

Finalmente, transcurridos cinco años de la vigencia del derecho al cobro del gravamen especial progresivo establecido en el artículo anterior, sin que se hayan cumplido las obligaciones contempladas en la Ordenanza, el inmueble queda declarado de utilidad pública y sujeto a expropiación por parte del Municipio (Art. 10°).

A continuación se transcribe el texto de la ordenanza:

ORDENANZA

VISTO:

Lo establecido por los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional.

Lo determinado por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en su Sección Primera – Declaraciones, Derechos y Garantías – Artículo 36, incisos 1 y 7.

Lo previsto por la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Lo previsto por el Artículo 64 de la Ley Provincial 14449 que modifica los artículos 84 y siguientes de la ley 8912.

Lo consignado en los arts. 25, 26, 27 inc. 28, 28 inc. 7, 29, 226 y concordantes de la Ley Orgánica Municipal; y

CONSIDERANDO:

Que, resulta de público conocimiento las dificultades existentes en la ciudad cabecera de nuestro Partido para el acceso a la tierra.

Que, constituye una obligación impostergable del Estado dictar las normas que aseguren un desarrollo urbanístico ordenado, haciendo uso de las herramientas legales a su alcance.

Que esta situación de insuficiencia en la oferta de tierra urbanizada, significa una limitación y muchas veces un impedimento al acceso a una vivienda propia.

Que, sin perjuicio de las modificaciones a la normativa que regula el ordenamiento territorial y el uso del suelo en nuestra ciudad que pudieran proyectarse, es necesario asegurar la plena y completa utilización de los espacios actualmente habilitados al efecto, los cuales se encuentran aún ociosos, procurando disminuir la especulación inmobiliaria.

Que, el dictado de esta ordenanza refleja el compromiso del Estado Municipal en contribuir al acceso equitativo a la tierra y la vivienda, basados en los principios de solidaridad e igualdad que emanan de los postulados constitucionales y convenios internacionales de idéntica jerarquía.

Que los artículos 84 y siguientes de la Ley 8912, según la redacción otorgada por el artículo 64 de la ley 14449, ha establecido las pautas generales para asegurar el parcelamiento y construcción obligatoria en los predios urbanos existentes, debiendo ello reglamentarse a través de la pertinente Ordenanza y en uso de las atribuciones que les son propias a los Municipios.

Que, corresponde al Honorable Concejo Deliberante el tratamiento de la ordenanza propuesta, modificando en lo pertinente la Ordenanza Impositiva vigente, para su tratamiento por los Mayores Contribuyentes.

POR ELLO

EL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DEL PARTIDO DE ALBERTI SANCIONA CON FUERZA DE LEY LA PRESENTE ORDENANZA

TITULO PRIMERO

CAPITULO I

ARTICULO 1°: Declárase la edificación obligatoria de los inmuebles urbanos baldíos, o con edificación derruida o paralizada, existentes en la ciudad de Alberti.

ARTICULO 2º: Dejase establecido que el plazo para edificar los inmuebles alcanzados por la norma, será de tres (3) años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ordenanza. El proyecto de obra a construir deberá ser presentado ante la Secretaría de Obras Públicas municipal dentro de los dos años contados a partir de la vigencia indicada precedentemente. A partir de la aprobación del proyecto, el propietario tendrá un (1) año de plazo máximo para iniciar las obras.

El plazo de conclusión de la obra no podrá exceder el plazo de cuatro (4) años de entrada en vigencia de esta ordenanza.

CAPITULO II

ARTICULO 3º: Declárase el parcelamiento obligatorio de los inmuebles urbanos baldíos o con edificación derruida o paralizada, existentes en la ciudad de Alberti que posean una superficie igual o superior a los 1500 metros cuadrados.

ARTICULO 4º: Dejase establecido que el plazo para el parcelamiento de los inmuebles alcanzados por la norma, será de tres (3) años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ordenanza.

ARTICULO 5º: Los parcelamientos deberán efectuarse de conformidad con lo establecido en las ordenanzas que regulan el ordenamiento territorial de nuestra ciudad, pero en ningún caso podrán generarse lotes con una superficie superior a los 750 metros cuadrados.

CAPITULO III

Disposiciones Comunes

ARTICULO 6º: El encuadramiento de los inmuebles en lo establecido en los artículos precedentes se realizará según las siguientes definiciones: a) Baldío: Todo inmueble en cuyo terreno no existen edificaciones y no tiene uso para actividades económicas. b) Edificación derruida: Aquellos inmuebles cuyos edificios se encuentren en estado de deterioro avanzado y hayan sido declarados inhabitables por resolución municipal. c) Edificación paralizada: Aquellos inmuebles cuyas construcciones lleven más de cinco (5) años paralizadas.

ARTICULO 7º: El Departamento Ejecutivo procederá, a través de la dependencia que determine la reglamentación, a efectuar un relevamiento de los inmuebles alcanzados por las obligaciones establecidas en los artículos 1º y 3º de esta Ordenanza. Los propietarios de dichos bienes deberán ser notificados por el Departamento Ejecutivo Municipal a su domicilio fiscal, mediante medio fehaciente.

El Departamento Ejecutivo deberá publicar en el Boletín Oficial Municipal, un listado de los inmuebles comprendidos en las declaraciones que emanan de los artículos 1º y 3º, respectivamente.

ARTICULO 8º: Los plazos establecidos en esta Ordenanza no se alterarán aunque durante su transcurso se efectúen transmisiones de dominio y cuando esto ocurra deberá hacerse constar dicha circunstancia en la escritura traslativa de dominio e inscribirse en el Registro de la Propiedad Inmueble. A los fines de este artículo, se entenderá por edificación concluida al completamiento de las obras previstas, con las conexiones a los servicios necesarios para permitir su habilitación.

TITULO SEGUNDO

ARTICULO 9º: En caso de incumplimiento a las obligaciones y plazos previstos en los artículos precedentes, se aplicará a partir de su vencimiento, respecto del inmueble alcanzado, un gravamen especial consistente en un incremento progresivo en la Tasa por Alumbrado, Barrido, Limpieza y Conservación de la Vía Pública establecida en la Ordenanza Fiscal e Impositiva, según los siguientes parámetros: para el primer año

posterior al vencimiento del plazo un incremento del 10% sobre la tasa vigente en la Ordenanza Impositiva, para el segundo año del 20%, para el tercer año del 30%, para el cuarto año de un 40% y para el quinto año y posteriores de un 50%.

Transcurrido el plazo de cinco (5) años sin que la obligación de edificar se hubiere cumplido, el Municipio continuará aplicando la alícuota máxima, hasta que se cumpla la citada obligación.

ARTÍCULO 10°: Transcurridos cinco (5) años de la vigencia del derecho al cobro del gravamen especial progresivo establecido en el artículo anterior, sin que se hayan cumplido las obligaciones contempladas en esta Ordenanza, el inmueble quedará declarado de utilidad pública y sujeto a expropiación por parte del Municipio.

ARTÍCULO 11°: El Departamento Ejecutivo podrá exceptuar o prorrogar los plazos establecidos en los artículos precedentes, en el caso de titulares o poseedores a título de dueño de único inmueble que por razones económicas no hayan podido iniciar o finalizar la construcción y/o ante cualquier otra situación de fuerza mayor debidamente justificada.

Asimismo se exceptúa del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Título Primero a predios de dominio de entidades de bien público que posean un destino social y/o deportivo, así como también a aquellos que tengan valor de patrimonio histórico, según se determine reglamentariamente.

ARTÍCULO 12°: Derógase toda otra disposición que se oponga a la presente Ordenanza.

ARTICULO 13°: De forma.

3.8.2 El caso de Castelli⁷⁸. Un camino de construcción en el acceso universal a un hábitat justo

El municipio de Castelli fue uno de los municipios pioneros en la conceptualización del “Acceso universal a un hábitat justo,” entendiendo como un aspecto muy importante la obtención de tierra para la generación de lotes con servicios.

Durante los años previos al 2011, el municipio no había tenido ninguna política para regular dicho mercado ni para incrementar la oferta de suelo urbano para la población local. El Municipio, al no producir suelo urbano accesible imposibilitaba que gran cantidad de familias puedan acceder a un terreno urbano, generándose un incremento del déficit habitacional. Un claro ejemplo de esto fue que a pesar de que existían fondos nacionales

78 Agradecemos al intendente municipal Francisco Echarren, a la Jefa de Gabinete María Laura Olgún y al Arquitecto Agustín Pinedo por los datos aportados, el material y la información facilitada.

para la construcción de viviendas desde el año 2004, el municipio no había podido acceder a los mismos porque no contaba con suelo urbano donde construir dichas viviendas.

En ese sentido Francisco Echarren, Intendente de Castelli señala: *"En Castelli, cuando me tocó asumir, allá por diciembre del 2011, escuchaba con naturalidad una frase que nadie discutía, decía la clase política "no hay tierra" para que los trabajadores tengan su casa, y yo preguntaba ¿cómo en medio de la pampa no había tierra para unos miles?. No me daba cuenta que esa frase tenía un anclaje histórico y cultural en mi pueblo. Había preguntas que nadie se había hecho, estaba prohibido.*

*Utilizamos las herramientas que teníamos y hoy tenemos déficit cero de tierras, el municipio es el mayor operador inmobiliario de la región, logramos que cientos tengan su lote y creamos la conciencia que ya no es imposible que el pueblo crea que tienen el derecho a tener un lugar propio donde vivir. Logramos que nuestra gente se anime a ser dueños. Y eso es un gran avance para lo que debemos hacer."*⁷⁹

Como primera medida de gestión en el año 2011 se avanzó en la creación de un "Banco de Tierras Municipal", declarando de utilidad pública y sujetas a expropiación cinco fracciones de tierra localizadas estratégicamente en el área urbana de Castelli.

Por efecto de esa declaración, en uno de los predios expropiados se pudo construir un barrio de viviendas sociales con fondos nacionales. A partir de allí, los propietarios de los predios declarados de utilidad pública y sujetos a expropiación, cedieron en negociar con el municipio las condiciones para venderle los predios, evitando tener que llegar a la instancia de expropiación.

En otro de los predios, el municipio firmó un convenio urbanístico con el propietario, donde el municipio se comprometía a dos cosas: la primera, realizar el cambio de zonificación y permitir la urbanización; y la segunda, a ejecutar todas las obras de infraestructura que originalmente le corresponde realizar al propietario del predio. Como compensación a esto, el propietario transfirió al municipio el 70% de los lotes urbanizados

⁷⁹ Echarren, Francisco (2019). "El poder de la Tierra". En "Dirigentes para la Provincia, los desafíos del peronismo en el siglo XXI"

generados. De esta manera, con los primeros bienes inmuebles adquiridos, comenzaron los proyectos de generación de suelo urbano para las familias de Castelli que requerían de lotes.

En este proceso se fueron creando y aplicando instrumentos jurídicos-normativos para alcanzar los objetivos y se fijó como estrategia de gestión de carácter prioritario la de garantizar el acceso a la tierra y la vivienda para todos los habitantes de Castelli. Para perfeccionar esta política y asegurar los recursos para su continuidad, se trabajó también en la creación del Fideicomiso Público Municipal “Castelli es tu casa”, junto con la conformación de la “Agencia Social de Tierras y Vivienda”.





Localización de los proyectos de Lotes con Servicios

Fuente: Municipalidad de Castelli



Localización del proyecto B° René Favalaro

Fuente: Municipalidad de Castelli



Localización del proyecto B° René Favaloro

Fuente: Municipalidad de Castelli



Localización del proyecto B° René Favaloro

Fuente: Municipalidad de Castelli

El Fideicomiso público



En esta mecánica los fondos generados, a partir del pago de los beneficiarios, por la adquisición de derechos sobre futuros lotes con servicios subdivididos, integran el fondo de administración fiduciario, destinados a la cobertura de los costos derivados del planeamiento, la adquisición de suelo, subdivisión del suelo, movimiento de suelo, desarrollo y ejecución de las obras de infraestructura, y todo lo requerido para la finalización del proyecto.

En una primera etapa se prioriza la urbanización de 300 lotes con servicios de 1.000 previstos para el proyecto total. Los requisitos para inscribirse al programa es tener una residencia mínima de 5 años en Castelli, no ser titular de otra vivienda, considerándose también la situación social a través de un criterio de selección. El precio fijado del valor del lote es el equivalente a 1.000 bolsas de cemento pagaderas en

un término de 10 años como máximo y el mismo se adjudica completado el pago del 70% del valor total.

La agencia nace con el objetivo de generar 1.000 lotes con servicios en 5 años, siendo un organismo municipal que coordina y ordena todas las áreas vinculadas al mejoramiento del hábitat, bajo la premisa de brindar mejor calidad de vida y garantizar el acceso justo a la tierra y la vivienda.

Esta herramienta de gestión además está pensada para cumplir con tres premisas fundamentales: planificar la ciudad a futuro, urbanizar nuevos territorios y optimizar la ejecución de políticas urbanas, donde la sustentabilidad económica juega un papel importante, logrando una fuente de financiamiento propio para llevar adelante las obras de urbanización.



Además la agencia trabaja de manera integrada en las siguientes líneas de acción:

- Coordinar el proceso de planificación y ordenamiento territorial
- Definir las políticas de tierra, urbanismo y vivienda, incluyendo la integración de barrios informales
- Gestionar nuevos programas habitacionales y de equipamiento comunitario e infraestructura básica.
- Coordinar el seguimiento de los proyectos en ejecución.
- Consolidar el banco municipal de tierras.
- Administrar parte del fideicomiso público
- Producir suelo y facilitar la entrega de lotes con servicios.
- Promover la regulación del mercado de suelo
- Tramitar las escrituras sociales y titularización de las propiedades inmuebles.
- Ser autoridad de aplicación de las leyes nacionales, provinciales de regularización urbana y dominal: Ley 14.449, Decreto Ley 8912/77, Ley Pierri, etc.
- Promover la asistencia técnica a municipios y/u organizaciones de la sociedad civil
- Difundir y comunicar las funciones y servicios que brinda el organismo.
- Confeccionar y centralizar la totalidad de la información digital catastral bajo la órbita del Observatorio Urbano Local.
- Evaluar periódicamente los programas y políticas implementadas para medir el impacto de las mismas.

La Agencia Social de Tierra y Vivienda depende orgánica y funcionalmente del Departamento Ejecutivo con carácter de organismo descentralizado, a continuación se puede ver la ordenanza de su creación:

PROYECTO DE ORDENANZA

VISTO:

Lo establecido en el Decreto Ley 6769/1958, Art. 204 y siguientes, y la necesidad de crear nuevos instrumentos, innovadores y eficientes para implementar de forma eficaz, políticas públicas que solucionen el enorme déficit habitacional y,

CONSIDERANDO:

Que el crecimiento y desarrollo de las ciudades debe responder a modelos de integración social urbana definidas desde diversas instancias de participación social y decisión política.

Que la declaración de Quito de 2016 sobre ciudades y asentamientos sostenibles define para todos los estados miembros de Naciones Unidas la necesidad de trabajar por una nueva agenda urbana.

Que surge de esta agenda el compromiso de los gobiernos en:

- Reorientar la manera de planificar, financiar, desarrollar y gestionar las ciudades;
- Ejercer adecuadamente las potestades y competencias de los diferentes niveles de gobierno (implementación de legislación y políticas urbanas y de hábitat en el nivel adecuado para promover un desarrollo urbano sostenible);
- Fortalecer la gobernanza urbana: planes de desarrollo urbano que permiten la inclusión social; evitan la segregación; un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible; y que protejan el medio ambiente;
- Utilizar instrumentos de financiación eficaces e innovadores para reforzar las finanzas municipales, movilizandolos recursos endógenos y los ingresos generados por la captura de los beneficios del desarrollo urbano;
- Promover políticas de vivienda con diversidad de acciones y opciones (a nivel nacional, subnacional y local), que incluyan la producción social del hábitat y logren progresivamente el derecho a una vivienda adecuada;
- Establecer planes urbanos / territoriales, políticas urbanas y de suelo, que garanticen el marco óptimo para la implementación de políticas de hábitat en la realidad socio urbanística local.

Que la complejidad y diversidad de las tareas que deben ser desarrolladas implica mayoritariamente adaptar las estructuras orgánico funcionales vigentes hasta ahora.

Que a la fecha el Municipio cuenta con un instrumento de importancia para los fines antes anunciados como es el Fideicomiso Urbano denominado "Castelli es tu casa", que fuera establecido por Ordenanza N°5/17 y 9/17, esta última estableciendo que el funcionamiento del citado fideicomiso será bajo la figura de "Organismo descentralizado" .

Que en este entendimiento creemos propicio dotar a la Agencia social de Tierra, Urbanismo y Vivienda Municipal, también de carácter de organismo descentralizado que cuente con agilidad para el funcionamiento y así acelerar los procesos de trabajo, ordenamiento y planificación del territorio.

Por ello,

EL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE LA LEY ORGANICA DE LAS MUNICIPALIDADES SANCIONA CON FUERZA DE

O R D E N A N Z A

Para el Partido de CASTELLI

ARTÍCULO 1°.- Objeto. Créese de acuerdo a lo dispuesto en los Art. 178 Ap.2, 204 a 207 del Decreto Ley 6769/58 la Agencia Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda Municipal, con la organización y competencias fijadas por la presente ordenanza

ARTÍCULO 2°.- Finalidad. La presente ordenanza tiene por finalidad la optimización de las capacidades estatales municipales en la planificación y ejecución de las políticas de hábitat, entendiendo estas como la multiplicidad de acciones y programas tendientes a:

- a) Fijar pautas para el ordenamiento urbano y territorial, priorizando la inclusión de todos los sectores sociales, a través del respeto de la diversidad y la complejidad de las necesidades sociales.
- b) Dinamizar y ejecutar los programas para la construcción de viviendas nuevas, la finalización de las viviendas en marcha con aporte estatal y el mejoramiento general de las viviendas deficitarias.
- c) Intervenir en el mercado inmobiliario de suelo urbano a partir de la generación de lotes con servicios, priorizando mecanismos de intervención dentro de los ejidos urbanos o en áreas complementarias.
- d) Diseñar, planificar y ejecutar todas las políticas de mejoramiento barrial y regularización dominial de interés social, desde el censo de necesidades de las familias hasta la entrega de las escrituras, incluyendo la titularización como bien de familia.
- e) Administrar el patrimonio de tierras municipales con excepción de lo dispuesto en las ordenanzas N° 5/17 y 9/17.

ARTÍCULO 3°.- Dependencia funcional. La Agencia de Hábitat depende orgánica y funcionalmente del Departamento Ejecutivo (D.E.), con carácter de organismo descentralizado, estando a cargo de un Director Ejecutivo que tendrá rango y remuneración equivalente a Secretario del Municipio.

ARTICULO 4 °.- Estructura Funcional. Para cumplir con los objetivo del artículo primero, créese los cargos de (1) Director de Catastro y Planeamiento Urbano; (1) Director de Inmobiliaria Municipal; (1) Jefe de Departamento de Planeamiento Urbano y Territorial; (1) Jefe de Departamento de Catastro; (1) Jefe de Departamento de Vivienda y Equipamiento Comunitario; (1) Jefe de Departamento de Tierras; (1) Jefe de Departamento de Regularización y Escrituración;

ARTÍCULO 5°.- Incumbencias. La Agencia social de Tierras, Urbanismo y Vivienda tiene las siguientes incumbencias, sin perjuicio de las conferidas por otras normas o las que resulten necesarias para el cumplimiento de su finalidad, pudiendo el D.E. delegarle aquellas funciones necesarias para el cumplimiento de sus fines y objetivos:

- a) Ser organismo de aplicación de la Ley 14.449 y el Decreto Ley 8912/77, y promover la implementación integral de dichas normas a demás organismos a los que ambas leyes incumben.
- b) Elaborar, proponer, ejecutar y supervisar las políticas públicas y programas municipales de hábitat, en coordinación con organizaciones sociales cuando estas participen de la operatoria.

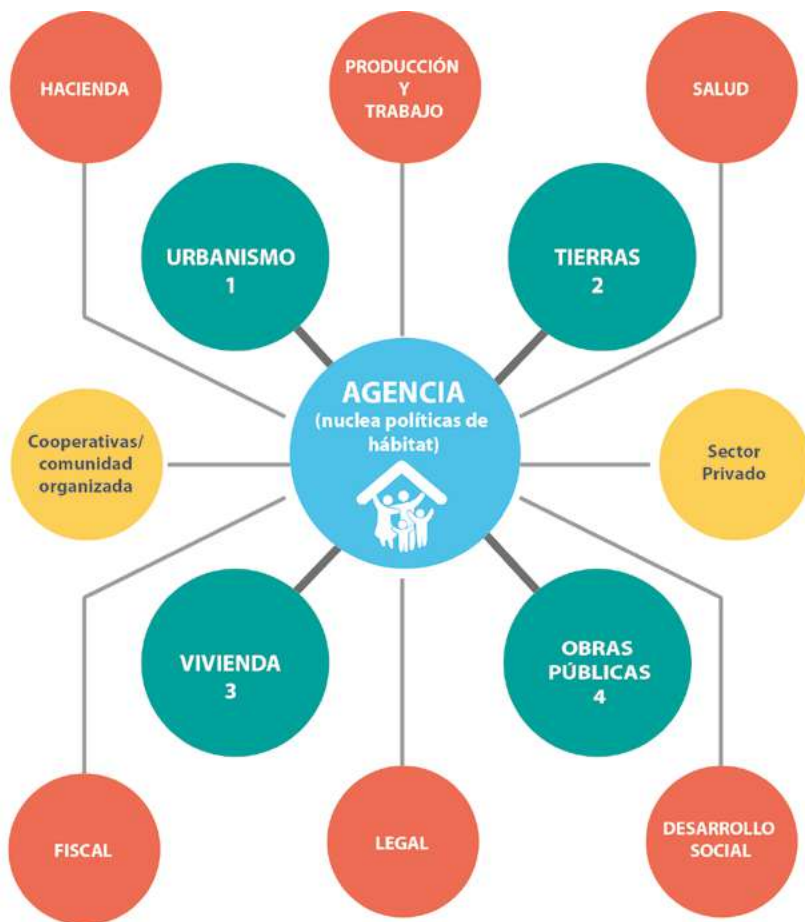
- c) Evaluar periódicamente los programas y políticas implementadas para medir el impacto de las mismas.
- d) Coordinar la política de planificación estratégica municipal y la actualización del Plan Estratégico Municipal.
- e) Representar al municipio en el Consejo Provincial de Hábitat.
- f) Mantener una base actualizada de demanda habitacional
- g) Instrumentar mecanismos simplificados para la gestión del desarrollo urbano, con especial atención a los vinculados a programas de vivienda, producción de suelo urbano e integración socio urbana.
- h) Constituir consorcios urbanísticos con actores públicos y privados.
- i) Administrar el fideicomiso público municipal
- j) Difundir y comunicar a la población, de la manera más amplia y adecuada posible los servicios que brinda el organismo.
- k) Proponer la suscripción de convenios de colaboración y/o complementación de servicios técnicos especializados con organismos públicos y/o entes privados o mixtos en el ámbito de las materias que hacen a la competencia de la Agencia.

ARTICULO 6°: autorícese al D.E. a realizar las modificaciones de las partidas presupuestarias correspondientes dotando a la estructura de recursos para el cumplimiento de sus fines.

ARTICULO 7: Autorícese al D.E. a reglamentar en todo a esta agencia para cumplir con las misiones, funciones y objetivos de la misma.

ARTICULO 8°: De forma.-

La creación de la agencia implica una reestructuración orgánica de todas las áreas planteándose un mejor esquema de funcionamiento en la coordinación general para la implementación de políticas urbanas.



Gestor ejecutivo transdisciplinario

- 1** - Planeamiento urbano
- Observatorio urbano
- Registro de demanda habitacional
- Grandes proyectos

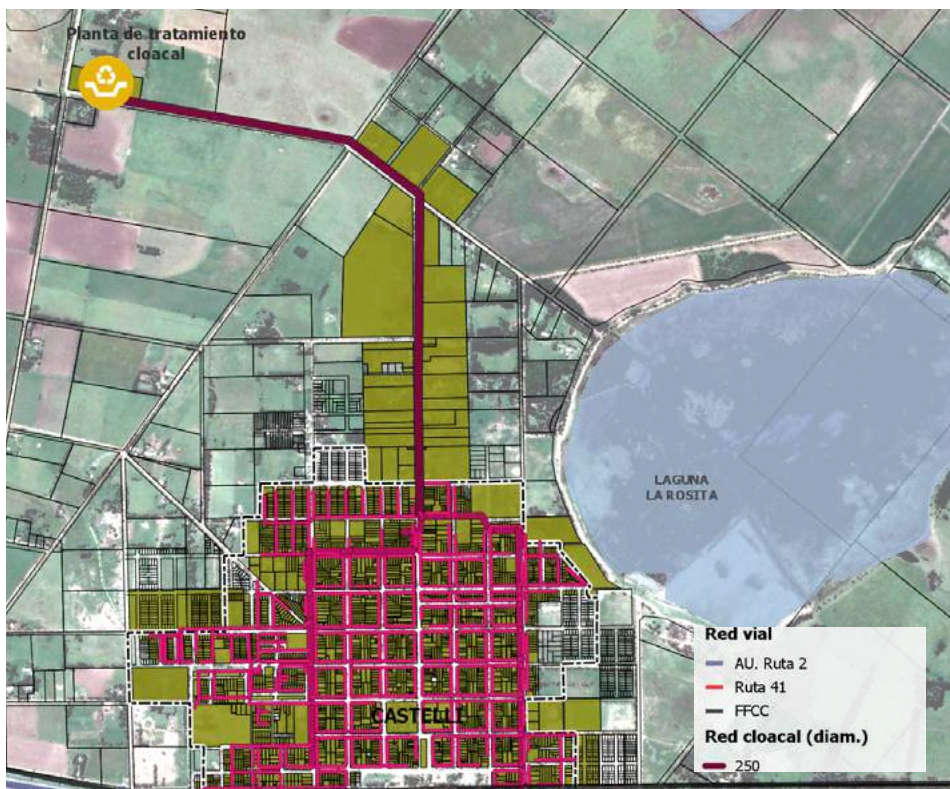
- 2** - Banco de tierras
- Catastro
- Fideicomiso urbano
- Programa de regularización dominial
- Programa de lotes con servicios
- Inmobiliaria municipal

- 3** - Programa de créditos para la construcción
- Ejecución de obras
- Obras particulares
- Fiscal impositiva

- 4** - Ejecución de grandes obras
- Mantenimiento de edificios públicos
- Infraestructura
- Espacio público

Desde su creación a la fecha, la dirección de mayor expansión es la de Inmobiliaria Municipal, la cual se encuentra gestionando el Fideicomiso público municipal en el cobro de cuotas a los beneficiarios y la articulación con la provincia de Buenos Aires para la aprobación definitiva de los proyectos de loteo. La misma además está a cargo de la adjudicación de los lotes para aquellos beneficiarios que cumplieron con el 75% del pago de las cuotas en los proyectos que han podido concretar cierto grado de avance en cuanto a las obras de infraestructura.

Otras áreas importantes que nuclea La Agencia, son la de Catastro y Planeamiento Urbano ya que se encuentra elaborando el Plan de Ordenamiento Urbano-Ambiental. La Dirección de Obras y Servicios Públicos sigue funcionando de forma independiente pero se trabaja de manera consensuada en la toma de decisiones para el tratamiento del espacio público y los proyectos de obras de vivienda, equipamiento e infraestructura básica.





**CENTRO
GUERRERO**

EXPANSIÓN

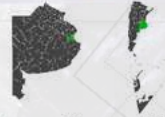
Referencias

Crecimiento Urbano

- Area Urbana 2003 (271 ha.)
- Crecimiento 2010 (284 ha.)
- Crecimiento 2017 (355 ha.)
- División Catastral

Red vial

- AU. Ruta 2
- Ruta 41
- FFCC



Dir. Planeamiento Urbano - CASTELLI

CASTELLI

Desde que comenzaron las primeras acciones de implementación de los programas para obtener terrenos y construir viviendas en Castelli, se han generado 629 lotes, representando un 25% de las propiedades inmuebles de la comuna. Se han adjudicado 285 lotes con servicios en varias operatorias (PROCREAR, PROCASA, Policía, Autoconstrucción, entre otras) Se han construido 281 viviendas de las cuales 145 están finalizadas y 136 en marcha.

De ese total, unos 266 están afectados al Fideicomiso "Castelli es tu casa". Estos se ubican en tres predios distribuidos por la ciudad. En el caso que los beneficiarios aporten mensualmente la cuota mínima equivalente a 10 bolsas de cemento (\$ 1.650) al cabo de 5 años se iniciarán las obras de infraestructura, es decir al alcanzar el 70%, al 75% serán sorteados las localizaciones y tomarán posesión una vez finalizado el pago, teniendo un plazo máximo de aporte de 10 años. A la fecha del presente trabajo, 534 familias han firmado el boleto de compra, registrando 300 beneficiarios que han pagado y unos 200 que lo hacen regularmente cada mes. Para el municipio generará un ingreso de \$ 49.500.000. Además existen terrenos remanentes del programa que se ponen a la venta de manera particular lo que permite recaudar en plazos más cortos de tiempo.

El programa tiene un alto grado de aceptación por parte de los ciudadanos que se sienten acompañados por la gestión,

Otro aspecto en el que se está trabajando es la aprobación del Plan de Ordenamiento urbano-ambiental, en este momento el actual es del año 1979 que presenta distorsiones respecto a la dinámica de crecimiento, DUE pendientes de aprobar y falta de lineamientos y estrategias urbanas de crecimiento, lo que puede generar en un futuro el crecimiento desmesurado de la trama urbana.

Un rasgo singular del tejido urbano es la escasa declaración de las superficies construidas, registrando solamente un 40% de la totalidad del parque edilicio, además de la baja recaudación tributaria se desconoce el estado de habitabilidad de los inmuebles. De manera articulada con

la Secretaría de Obras Públicas se están llevando adelante algunas estrategias: notificación a los contribuyentes, la confección de un catálogo del inventario urbano y la elaboración de un catastro digital. Hasta el momento podemos decir que el programa ha demostrado capacidad de generación de suelo urbano con fines sociales.

5.8.3 El caso de Esteban Echeverría⁸⁰

Este municipio se encuentra en territorio de la Cuenca Matanza Riachuelo, que es parte de una manda judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, originada en la causa “Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”. En el marco de esa causa, la Corte ordenó a los gobiernos nacional, provincial y de la ciudad de Buenos Aires, entre otras cosas a liberar la traza del camino de sirga y a urbanizar los asentamientos informales bajo riesgo ambiental.

Ello dio lugar a la necesidad de relocalizar a 1.438 familias de los barrios San Ignacio (las familias ubicadas sobre el camino de sirga del arroyo Ortega y muchas de ellas además localizadas bajo un electroducto), El Parque (familias ubicadas sobre un antiguo basural), Sarmiento (562 familias asentadas sobre dos antiguos basurales, en zona inundable y a metros de un gasoducto de alta presión) y parte del barrio 9 de Enero (301 familias ubicadas sobre un área lagunar). Las familias fueron relocalizadas en tres barrios nuevos: Montecarlo, Juan Pablo II y Papa Francisco⁸¹.

Para dar cumplimiento a la manda judicial, el municipio de Esteban Echeverría necesitaba adquirir unas 35 hectáreas de suelo para construir las viviendas necesarias para relocalizar a dichas familias. Ante la necesidad de adquisición de suelo (el municipio no contaba con suelo público disponible ni con fondos para adquirirlo y el gobierno de la

80 Agradecemos al intendente municipal Fernando Gray y al Subsecretario de Gustavo Cañete por los datos aportados, el material y la información facilitada.

81 Fuente: https://prezi.com/0hxyyrx-h_9r/certificado-de-compensacion-de-suelo/

provincia de Buenos Aires no cumplió con el compromiso asumido en el convenio firmado por los tres niveles de gobierno donde se comprometió a adquirir el suelo, el municipio puso en marcha una estrategia consistente en adquirirlo mediante la exigencia de las obligaciones legales de aporte de suelo por parte de los desarrolladores de grandes emprendimientos, en base a lo prescripto por la el Decreto Ley 8912/77 (DL 8912/77) y la ley 14.449.

La estrategia se llevó adelante a través de la creación de un instrumento llamado *“certificados de compensación de suelo”*, basados en los dos supuestos por los cuales se encuentran obligados a realizar cesiones de suelo: las cesiones exigidas por el artículo 56° del DL 8912/77 y las contrapartidas en suelo o dinero exigidos por la ley 14.449, fundados en la valorización inmobiliaria generada por la aprobación de los proyectos por parte del poder público, cuyo piso exigible, como ya hemos mencionado, es el 10% de la valorización inmobiliaria generada por la aprobación del proyecto. Asimismo, si se diera el caso de un emprendimiento que debe comprar calles públicas, el certificado puede cubrir dicha obligación.

El instrumento consiste en un documento público emitido por el municipio que acredita el aporte de suelo realizado por el desarrollador para dar cumplimiento a las exigencias de suelo de un emprendimiento, que legislan las dos normas ya mencionadas. El aporte de suelo se realiza con inmuebles que el municipio elige estratégicamente y, en lugar del proceso de aprobación tradicional, que implica pasos burocráticos complejos, el certificado emitido por el municipio sirve al propietario para que, al momento de desarrollar un emprendimiento, lo entregue como garantía de que cumplió con los aportes de suelo exigibles. En la escritura por la cual se transfiere el inmueble, se indica que el mismo tiene por finalidad la cancelación de aportes de suelo que se realicen a futuro, en un plazo que no puede superar los 10 años. No se trata de una donación, sino que su finalidad es la cancelación de obligaciones de aportes de suelo a favor del municipio.

El certificado constituye un documento público emitido por autoridad

municipal (en este caso el Subsecretario de Tierras y Vivienda) y está respaldado por un Decreto y/o Ordenanza. El certificado se emite a nombre del aportante de suelo, indicándose los metros cuadrados aportados. El documento sirve como certificado de cancelación de obligaciones de aporte de suelo exigidos por cesiones de suelo (DL 8912/77), el pago de la valorización inmobiliaria exigido por la ley 14.449 o la venta de calles públicas en caso de emprendimientos cerrados. El certificado tiene una validez de 10 años, es transferible a terceros y puede fraccionarse.

La ventaja para el municipio es que le permite anticipar la adquisición de suelo que, de no existir este instrumento, sólo podría recibir al momento de desarrollar efectivamente el emprendimiento. El plazo de 10 años de vigencia exige que deba ser usado en ese período. El municipio adquiere, de esta forma, inmuebles que de otro modo sería imposible recibir de un sólo aportante. Además, el certificado permite que varias personas que deban realizar aportes de suelo, se junten para cumplir la obligación, facilitando al municipio recibir un predio de mayores dimensiones que si lo exigiera individualmente a cada desarrollador, optimizando la toma de decisión respecto a la localización de inmuebles con fines públicos.

A partir de este instrumento, en marzo de 2014 el municipio de Esteban Echeverría logró una primera adquisición de 22,5 hectáreas de suelo, validadas por el decreto 333/2014, en las que se construyeron 784 viviendas para familias de los barrios donde se requerían relocalizaciones.

Además de los certificados de compensación de suelo para los casos en los que corresponde, el municipio viene aplicando la participación municipal en la valorización inmobiliaria por acciones administrativas, básicamente cambios normativos que permiten usos más rentables que otorgan mayor valor a los inmuebles. Cabe destacar que Esteban Echeverría no tiene una ordenanza que regule la aplicación del capítulo participación municipal en la valorización inmobiliaria, por lo que el pago que debe realizar cada emprendimiento para cumplir con la contribución, se realiza por Resoluciones o Decretos.

Hábitat, un desafío de todos

Los hechos imponderables que dan lugar a la utilización de la participación municipal en la valorización inmobiliaria son variados (autorización de un mayor aprovechamiento de las parcelas -inciso d) del artículo 46° de la ley 14.449-, incorporación al área complementaria de inmuebles clasificados como área rural -inciso a) de la ley y artículo recién mencionado-, entre otros). En el cuadro a continuación se detallan las acciones que dieron lugar a la aplicación de la participación municipal en la valorización inmobiliaria. Puede observarse que entre marzo de 2014 y el mismo mes de 2019, el municipio recaudó casi 1,3 millones de dólares.

| PROYECTO INMOBILIARIO | Acto Administrativo | APLICACIÓN 14.449 | MODO DE PAGO | Fecha |
|----------------------------------|---|-------------------|--------------------------------------|---------|
| Condominio. Multifamiliar | contribución por valorización económica | U\$S 20.000 | Efectivo | 03/2019 |
| Logística | contribución por valorización económica | U\$S 400.000 | Efectivo | 11/2018 |
| Condominio Multifamiliar | Permiso de Uso Multifamiliar | U\$S 75.000 | Efectivo. | 02/2018 |
| Edificio | Contribución por valorización económica | U\$S 13.500 | Efectivo | 12/2017 |
| Empresa de Logística | Contribución por valorización económica | U\$S 38.000 | Efectivo | 06/2017 |
| | | U\$S 25.000 | Obras de Infraestructura Vial | 06/2017 |
| Edificio | contribución por valorización económica | U\$S 10.000 | Efectivo | 06/2017 |
| Edificio | contribución por valorización económica | U\$S 55.000 | Adquisición de Certificados de Suelo | 03/2017 |
| Barrio Cerrado | Contribución por valorización económica | U\$S 300.000 | Adquisición de Certificados de Suelo | 11/2015 |
| Barrio Cerrado | Contribución por valorización económica | U\$S 240.000 | Adquisición de Certificados de Suelo | 03/2014 |
| Barrio Cerrado | Contribución por valorización económica | U\$S 60.000 | Adquisición de Certificados de Suelo | 03/2014 |
| Barrio Cerrado | Contribución por valorización económica | U\$S 60.000 | Adquisición de Certificados de Suelo | 03/2014 |
| TOTAL | | U\$S 1.296.500,00 | | |

Cuadro Histórico Compensaciones Esteban Echeverría.

Fuente: Subsecretaría de Tierras y Vivienda - Municipalidad de Esteban Echeverría

3.8.4 El caso de Ezeiza⁸²

Ezeiza es otro de los municipios que ha legislado en sus ordenanzas fiscal y tarifaria la participación municipal en la valorización inmobiliaria, al que llama *“tributo por plusvalía urbanística”*. Lo hizo en la Ordenanza Fiscal vigente para el año 2018, incorporando seis artículos a la ordenanza tributaria y un artículo a la ordenanza fiscal del código tributario del municipio. El primer artículo en la ordenanza tributaria lo define así: *“Por las actuaciones administrativas, y/o intervenciones municipales, que produzcan una significativa valorización de los inmuebles, así como las inversiones privadas y en aquellos casos en que la misma sea superior al veinticinco por ciento (25%) del valor original, se abonará el tributo que a tal efecto establezca la Parte Impositiva del presente Código”*. Las acciones gubernamentales que dan derecho al cobro del tributo son similares a las que define la ley 14.449 y se legislan en el artículo 412 de la ordenanza municipal.

La base imponible para el cálculo de la plusvalía urbanística incluye el valor del suelo más lo construido, tanto antes como después de ocurridas las acciones urbanísticas⁸³. Para evitar posible impugnaciones, sería aconsejable modificar la forma de cálculo, ya que la valorización inmobiliaria generada por acciones urbanísticas impactan sobre el valor del suelo y no sobre el valor del espacio construido⁸⁴, aunque ambos formen parte del bien inmueble.

Otro punto a destacar de la ordenanza es el procedimiento establecido para el cálculo de la plusvalía urbanística. El artículo 414 establece que el Departamento Ejecutivo, a través de la Secretaría de Planeamiento

82 Agradecemos al intendente municipal Alejandro Granados y al Secretario de Planeamiento, Juan Ignacio Arrigoni por los datos aportados, el material y la información facilitada.

83 ARTÍCULO 413: *La base imponible estará constituida por la diferencia resultante entre el valor de los inmuebles, integrado por el valor de la tierra más el valor de las construcciones y/o mejoras que contenga, antes de la acción estatal, y el valor que estos adquieran debido al efecto de las acciones urbanísticas contempladas en el hecho imponible, de conformidad con los parámetros que establezca la Autoridad de Aplicación.*

84 Ver Smolka, 2013.

y Obras Particulares, promoverá en un plazo máximo de 180 días de las fechas que se detallan según el hecho imponible que afecte a cada inmueble valorizado, el dictado del acto declarativo de plusvalía, que deberá especificar los actos administrativos y obras que a su criterio producirán este tipo de valorización, el área de influencia territorial y el detalle de los inmuebles alcanzados de manera potencial por este tributo.

La alícuota definida en la Ordenanza fiscal puede llegar hasta el 30% de la plusvalía generada: *“ARTICULO 346: Por las actuaciones administrativas y/o intervenciones municipales que produzcan una significativa valorización, así como inversiones privadas en infraestructura y equipamiento, autorizadas o promovidas por el Municipio, y en aquellos casos en que la misma sea superior al veinticinco por ciento (25%) del valor original, se abonará hasta el treinta por ciento (30%) de la base imponible descripta”.*

3.8.5 El caso de Pehuajó⁸⁵

En el año 2007, al asumir la gestión del intendente Pablo Zurro, la situación urbana de Pehuajó mostraba que más del 90% de los lotes urbanos estaban edificados. En la ciudad había unos 1.900 lotes urbanos baldíos, de los cuales sólo una baja proporción estaba siendo ofertado para la venta. Al mismo tiempo, unas 4 mil familias tenían necesidad de una vivienda (y no contaban con suelo donde construirla)⁸⁶. Asimismo, la situación urbana mostraba que sólo el 27% de las familias de Pehuajó tenían acceso a desagües cloacales por red pública.

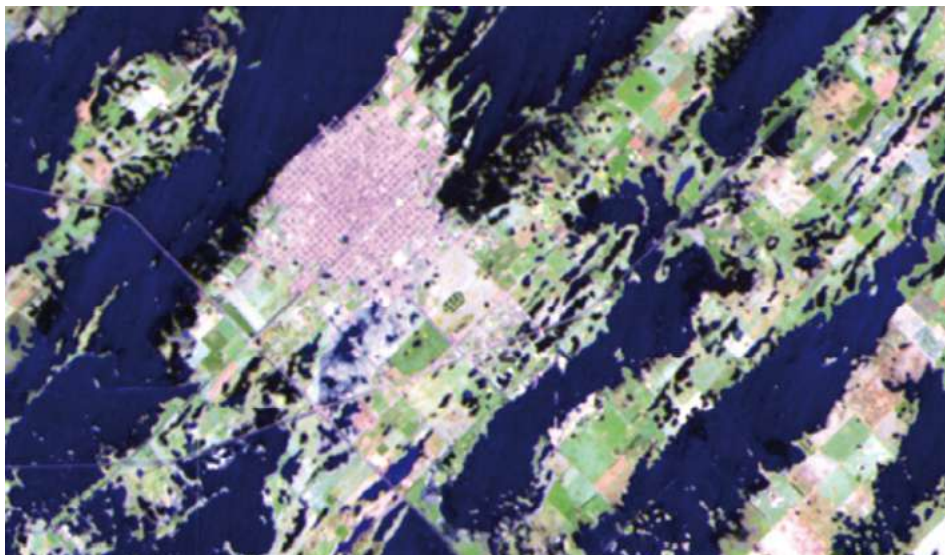
Teniendo en cuenta esta situación, el municipio puso en marcha una política urbana para resolverlas, de las cuales vamos a describir la política de suelo, realizada a partir de la recuperación pública de la valorización inmobiliaria (plusvalía urbanística, tal como la llama el municipio), que ha dado resultados interesantes en función de los logros alcanzados.

En 2008, el municipio inició una serie de obras de desarrollo urbano, básicamente extensión de servicios de agua, gas, pavimento, cordón cuneta, desagües pluviales⁸⁷, mejoras de plazas, parques y paseos y extensión de la red cloacal. Al año 2015, la cobertura de cloacas llegaba al 90% de la población. Asimismo, para dar respuesta a la demanda habitacional, se comienzan a firmar convenios urbanísticos para expandir el área urbana, aplicando recuperación de la valorización inmobiliaria generada por las acciones del municipio que modifican las normas urbanísticas para determinados predios. La imagen subsiguiente muestra la magnitud que ha tenido esta política en cuanto a la intervención en el mercado de suelo.

85 Agradecemos al intendente municipal Pablo Zurro y al Diputado Provincial Avelino Zurro por los datos aportados, el material y la información facilitada.

86 Zurro, Avelino (2019): "Política territorial y captación de plusvalías originadas en externalidades producto de las acciones del gobierno"; en seminario "Hacia un programa municipal de viviendas", realizado en Olavarría el 24/05/19.

87 Se trata de una infraestructura fundamental para el municipio, en función de las consecuencias sufridas en la ciudad con la inundación de 1987, que inundó una parte importante del area urbanizada y sus alrededores (ver foto).



Vista satelital del impacto de la inundación de 1987 sobre la ciudad

Fuente: Dr. Avelino Zurro



Localización de predios objeto de la firma de convenios por plusvalía urbanística.

Fuente: Dr. Avelino Zurro

Caso herencia vacante “Rodríguez”: se trata de un predio vacante de 94 hectáreas, con un potencial para producir 1.200 lotes urbanos, además de una importante cesión para espacio verde libre público y equipamiento comunitario. El municipio dictó la ordenanza de expropiación, la que fue ratificada por la legislatura provincial, por lo que el municipio ya tomó posesión del predio, mientras se termina de resolver un juicio de filiación de un posible heredero.

Caso convenio con familia Giani: se trata de un predio ubicado en zona complementaria, afectado a uso esparcimiento y que pasó a ser residencial 2 (cuyas medidas mínimas para los lotes son 12 m. de frente y 300 m² de superficie). Se generaron un total de 36 lotes residenciales, de los cuales 8 lotes se transfieren (bajo la forma de donación con cargo) a la Municipalidad de Pehuajó en compensación por la modificación normativa, mientras que los 28 lotes restantes quedan para los propietarios del predio. Es decir que por el cambio de zonificación, el municipio fue remunerado con el 22% de los lotes generados. Ese porcentaje es independiente de las cesiones gratuitas obligatorias para espacio verde, equipamiento comunitario y espacios circulatorios.



Zona Complementaria: Generación de tres manzanas
1 manzana (8 lotes) para la Municipalidad de Pehuajó,
2 manzanas (28 lotes) para la familia Giani.

Tierras objeto del convenio con la familia Giani.

Fuente: Dr. Avelino Zurro

Hábitat, un desafío de todos

Caso convenio con familia Lorenzo: la familia era propietaria de una fracción de tierra de poco más de 6 hectáreas en área complementaria, en la zona sur de la ciudad. Dentro del predio existe un espacio muy bajo, que había sido una antigua cava, apto para ejecutar un lago regulador de los excesos hídricos y un parque a su alrededor. Teniendo en cuenta esa situación, el municipio propone a la familia propietaria la donación al municipio de 4 hectáreas para el desarrollo de un parque, a cambio de lo cual el municipio cambia la zonificación a dos hectáreas, en las que se generan 48 lotes con servicios para los dueños de la tierra. Al igual que en el caso anterior, la tierra se transfiere al municipio bajo la forma de una donación.



Parque urbano de 4 manzanas con lago regulador
48 lotes con Servicios de la Familia

Tierras objeto del convenio con la familia Lorenzo.

Fuente: Dr. Avelino Zurro

Caso convenio con familia De La Peña: la familia es propietaria de un predio de 125,7 hectáreas en área complementaria, hacia el sur del área urbana existente. El municipio modifica la zonificación, incorporando la mayor parte del predio a área urbana, definiendo distintos usos del suelo

en su interior (C3⁸⁸, RM1⁸⁹, R2⁹⁰, RE1⁹¹, Parque Urbano y REU -reserva de expansión urbana- que cuando se desarrolle la etapa 2 incluirá los usos R1⁹² y R2).

El municipio se compromete a aprobar la ordenanza modificatoria de los usos del suelo y a tramitar la convalidación provincial de dicha ordenanza. Asimismo, asume el compromiso de efectuar las siguientes obras: apertura de calles y nivelación y/o relleno de terrenos (en un todo de acuerdo con la factibilidad hidráulica); provisión de alumbrado público; red de agua corriente y desagües pluviales.

El propietario asume los siguientes compromisos: - presentar el estudio de Impacto Ambiental del predio, - realizar el proyecto hidráulico a fin de obtener el certificado de factibilidad hídrica, - realizar el proyecto hidráulico aprobado por la Dirección de Saneamiento y Obras Hidráulicas (con la obtención final del certificado de factibilidad hidráulica), obtener el certificado de Aptitud Hídrica extendida por la Dirección Provincial de la Autoridad del Agua y la Dirección Provincial de Recursos Hídricos, - realizar la mensura de todo el predio. Asimismo, asume el compromiso de ejecutar el tendido eléctrico para distribución domiciliaria y alumbrado público del sector correspondiente al "Propietario".

Por la participación del municipio en la modificación normativa y en la realización de las obras antes descritas, el propietario entrega al municipio como compensación un total de 579 lotes (el 43,4% de los lotes útiles generados, que alcanzan un total de 1.333 lotes). En cuanto a la superficie parcelaria neta, la transferencia al municipio alcanza el 22% (136.256 m² sobre un total de 621.195 m²).

88 (C3) Indicadores urbanísticos: FOT = 2, FOS = 0,6, densidad = 300 hab/ha, frente mínimo = 15 m., superficie mínima = 375 m².

89 (RM1) Indicadores urbanísticos: FOT = 1, densidad = 150 hab/ha, frente mínimo = 12 m., superficie mínima = 300 m².

90 (R2) Indicadores urbanísticos: FOT = 1, densidad = 150 hab/ha, frente mínimo = 12 m., superficie mínima = 300 m².

91 (RE1) Indicadores urbanísticos: FOT = 0,8, densidad = 150 hab/ha, frente mínimo = 20 m., superficie mínima = 600 m².

92 (R1) Indicadores urbanísticos: FOT = 1,8, densidad = 300 hab/ha, frente mínimo = 15 m., superficie mínima = 375 m².

3.8.6 El caso de Villa Gesell⁹³

En marzo de 2015, la gestión municipal del intendente Gustavo Barrera crea la Dirección de Estrategia Habitacional y Desarrollo Poblacional, a través del Decreto 984/2015. La dirección asume la función de atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda de suelo, vivienda y hábitat digno. El horizonte a cumplir para la Dirección se definió como el cumplimiento de las directrices fijadas en el artículo 16° de la ley 14.449.

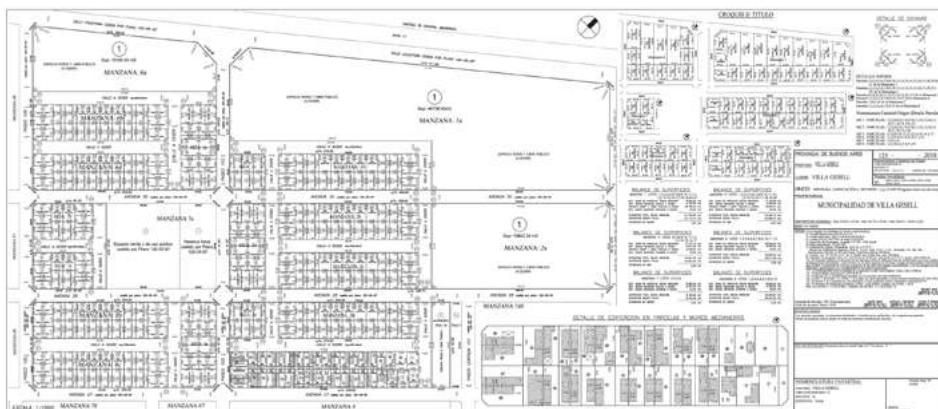
A partir de ello, el Departamento Ejecutivo trabajó en conjunto con algunos concejales para legislar en relación al hábitat y la gestión del suelo urbano, apuntando a reglamentar los instrumentos y herramientas de la ley 14.449, así como una serie de iniciativas municipales, aunque sin mucho éxito debido a que la oposición se negó sistemáticamente al tratamiento de la mayoría de los proyectos enviados desde el ejecutivo.

En relación al programa lotes con servicios, se aprobaron dos ordenanzas:

- La Ordenanza 2651, que aprueba el programa *“Mi Lote”*, cuyo artículo 1° crea el Programa para familias Geselinas, *“el cual está destinado a la generación de suelo urbano para ser adjudicado a familias residentes en el partido de Villa Gesell con el objeto de construir una vivienda única y permanente”*;
- La Ordenanza 2772, que aprueba el sistema de adjudicación y la modalidad de venta de los lotes generados en el marco de la Ordenanza 2651.

Cabe destacar que los lotes mencionados ya cuentan con Resolución provincial (N°78/2018) del 4 de octubre de 2018, que lo incorpora al programa Lotes con Servicios.

93 Agradecemos al intendente municipal Gustavo Barrera y a los concejales Ignacio Paganini y Florencia de Cabo por los datos aportados, el material y la información facilitada.



Plano de subdivisión aprobado

Fuente: Municipalidad de Villa Gesell

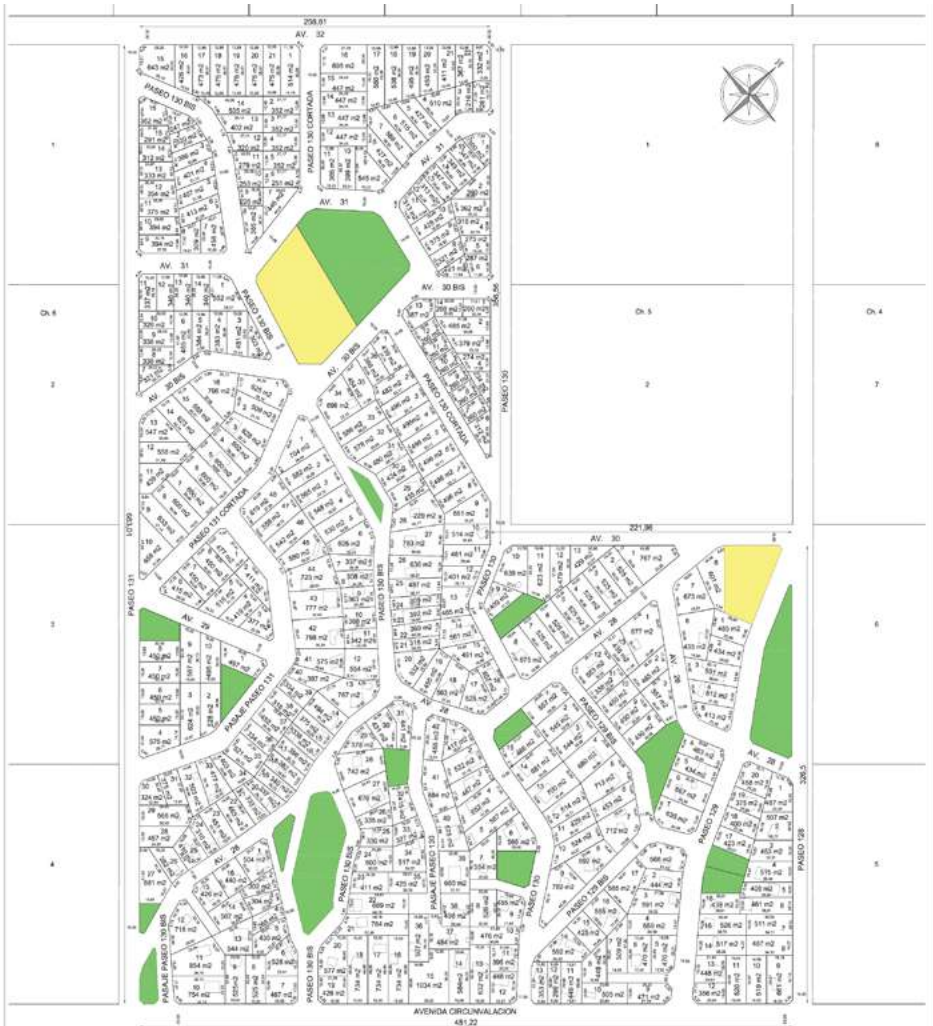
La infraestructura prevista para los lotes municipales se realizó en dos etapas, así como los respectivos sorteos (el primero fue el 20 de octubre de 2018 y el segundo el 6 de julio de 2019). Cabe destacar que en los lotes correspondientes a la primera etapa ya hay familias viviendo y varias casas en construcción.



Sorteo de lotes realizado en julio de 2019

Fuente: Municipalidad de Villa Gesell

Respecto a la integración socio urbana de villas y asentamientos precarios, se avanzó en uno de los barrios más grandes a partir de la firma de un convenio con los propietarios del suelo para la cesión del mismo al municipio para que regularice la situación dominial de las familias que viven allí. Se trata del barrio Las Praderas donde habitan 186 familias. A continuación puede verse el croquis con la propuesta de subdivisión:



Croquis de subdivisión del barrio Las Praderas

Fuente: Municipalidad de Villa Gesell

El convenio, firmado entre la titular de dominio del inmueble y el municipio de Villa Gesell, señala que por la aprobación de un proyecto de urbanización en un predio de 55,28 hectáreas, la propietaria transfiere al municipio el dominio de unas 25 hectáreas con el cargo de que sea destinada a un proyecto de urbanización a cargo del municipio, destinado a las familias que habitan el predio y a lotes con servicios para otras familias que demandan suelo urbanizado. En el croquis que se muestra a continuación se pueden observar las parcelas ya ocupadas y aquellas que serían destinadas a lotes con servicios. El convenio fue convalidado por la Ordenanza 2691/16.

El municipio encuentra desarrollando las obras de urbanización, tales como apertura de calles, nivelación y compactación, tendido de red eléctrica de media y baja tensión, red de agua corriente y conexiones domiciliarias, señalética urbana y sumideros, así como las plazas correspondientes.

En relación a la implementación de otros instrumentos de la ley 14.449, como ya mencionamos, el Departamento Ejecutivo ha elevado al menos tres proyectos de Ordenanza para adherir a la ley, crear una cuenta específica y reglamentar el capítulo de participación municipal en la valorización inmobiliaria, pero los mismos no han sido tratados debido a la negativa de los bloques opositores. Habida cuenta de dicha negativa para avanzar en la implementación plena de la ley, el Departamento Ejecutivo confeccionó un Decreto reglamentario para la implementación de la valorización inmobiliaria y lo remitió al HCD para su convalidación, atento el carácter tributario de la medida, pero su tratamiento corrió la suerte que los anteriores proyectos de Ordenanza.

Capítulo 4

**Entre la ilusión y la
realidad, los caminos
posibles**

Capítulo 4. Entre la ilusión y la realidad, los caminos posibles

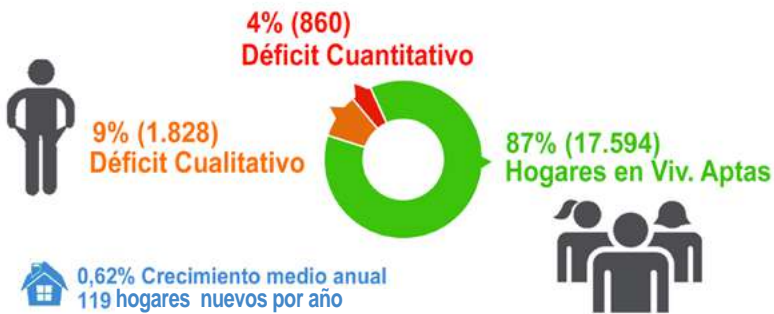
4.1 El camino hacia el acceso justo al hábitat: programas municipales "Mi Terreno" y "Mi Casa", integración socio urbana y recuperación de valorización inmobiliaria. El modelo Mercedes⁹⁴.



94 Agradecemos al Intendente municipal Juan Ignacio Ustarroz, al Director de Tierras y Hábitat Javier Guevara y todo su equipo (en especial a Valeria Illarraz), a la Coordinadora de Planificación Estratégica Lucía Ríos y al Director de Prensa Luciano Demergasso por todo el material aportado.

Mercedes tiene actualmente una población de 67.415 habitantes⁹⁵, es decir que cuenta con 4.131 habitantes más que en 2010. Considerando como tamaño promedio de cada hogar el mismo que en 2010 (3,12 personas por hogar), hay actualmente 21.607 hogares, es decir 1.326 hogares más que en 2010.

63.284 Hab. / 20.281 Hogares
Total de hogares en déficit 2.688



Al año 2010, los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda arrojaban una situación habitacional deficitaria en el 13% de los hogares, desagregado en un 9% (1.828 unidades) de viviendas que necesitaban reparaciones, ampliaciones y mejoras (déficit cualitativo) y un 4% de hogares (860 unidades) que necesitaban una vivienda nueva (déficit cuantitativo). Asimismo, los asentamientos irregulares crecieron entre 2001 y 2010 como resultado de las dificultades en el acceso al suelo urbano.

Los datos ponían de manifiesto que Mercedes había experimentado un desempeño bajo en relación a indicadores habitacionales, comparado con las ciudades vecinas. Por ejemplo, el porcentaje de hogares con cobertura de cloacas, agua por red y gas natural, había crecido en menor proporción que en ciudades como Chivilcoy y Junín. La proporción de

95 Fuente: "Proyecciones de población por Municipio provincia de Buenos Aires 2010-2025", Ministerio de Economía | Subsecretaría de Coordinación Económica | Dirección Provincial de Estadística, disponible en http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Proyecciones_x_municipio__2010-2025.pdf

Hábitat, *un desafío de todos*

población que contaba con cloacas llegaba al 64,9%, mientras que los hogares con acceso a agua eran el 85%, siendo las zonas de expansión de la ciudad las menos servidas por dichos servicios.

Partiendo de esta situación, al asumir en diciembre de 2015 la nueva gestión municipal, se inició un camino progresivo hacia la construcción de una política urbana, habitacional y de gestión del suelo para Mercedes. Esa política incluyó una serie de obras de desarrollo urbano, que incluyen el mejoramiento y la extensión de redes de servicio (agua, gas, cloacas y pavimento) en diferentes barrios de la ciudad, la construcción de nuevas plazas y la mejora de las existentes, así como intervenciones en el parque municipal.



Imágenes de la inauguración de obras en Plaza B° San Luis

Fuente: Dirección de Prensa de la Municipalidad de Mercedes

También se avanzó con la obra de repavimentación de avenida 2 por un monto de casi 80 millones de pesos, financiada íntegramente con recursos municipales, a pesar de tratarse de una obra que le corresponde hacer a la Provincia. Se trata de una obra que mejorará sustancialmente la zona y dotará de un acceso de calidad a la ciudad para quienes la visitan.



Imágenes de la obra de repavimentación de avenida 2

Fuente: Dirección de Prensa de la Municipalidad de Mercedes



Imágenes de la obra de repavimentación de avenida 2

Fuente: Dirección de Prensa de la Municipalidad de Mercedes



Imágenes de la obra en calle 61

Fuente: Dirección de Prensa de la Municipalidad de Mercedes



Imágenes de pavimento en los barrios

Fuente: Dirección de Prensa de la Municipalidad de Mercedes



Imágenes de obras de extensión de red cloacal

Fuente: Dirección de Prensa de la Municipalidad de Mercedes

Pero bajo la convicción de que mejorar el acceso al suelo y la vivienda no depende solamente de obras públicas, sino también en una serie de medidas administrativas y legislativas, en definitiva de políticas públicas que mejoren las capacidades de gestión y financiamiento de la ciudad, y que permitan regular de manera adecuada el mercado de suelo, se avanzó impulsando una serie de medidas para consolidar el camino iniciado hacia el logro de una ciudad más equitativa e inclusiva, que garantice derechos para todos.

En ese marco, se dispuso la elevación al Honorable Concejo Deliberante (HCD) de una serie de Ordenanzas para mejorar las capacidades estatales en materia de política territorial. El primer proyecto elevado, disponía modificar la Ordenanza N° 2007 del año 2011, la cual había creado el Banco de Tierras Municipal. Si bien se trataba de una ordenanza valiosa, pero que hasta 2015 no había sido utilizada, se requería una actualización de la misma para incorporar nuevos instrumentos y mecanismos para adquirir suelo por parte del municipio. La Ordenanza fue aprobada por unanimidad el 13 de noviembre de 2017, bajo el número 7982/2017. El

artículo 1º crea el Banco de Tierras e Inmuebles, integrado por todos los bienes inmuebles pertenecientes al municipio y los que a futuro se incorporen.

Artículo 1º. Creación del “Banco de Tierras e Inmuebles”.

Créase el “Banco de Tierras e Inmuebles” del partido de Mercedes, el que estará integrado por los inmuebles de propiedad municipal y aquellos que se reciban o adquieran con objeto de constituir reservas de tierras, destinadas a la producción de suelo urbano, la construcción de viviendas, generación de espacios públicos de uso comunitario, espacios verdes y/o uso educativo, social, cultural y deportivo.

El artículo 2º plantea la conformación de un padrón de inmuebles municipales con la información clave de cada predio. El artículo 3º crea el *Registro Municipal Único y Permanente de Demanda Habitacional*, el cual registra las necesidades habitacionales de los grupos familiares mercedinos, mientras que el funcionamiento del registro debe ser reglamentado, dice la ordenanza, por el Departamento Ejecutivo (más adelante explicamos brevemente el decreto reglamentario del Banco de Tierras e Inmuebles). Asimismo, se crea el *Registro Público Municipal de Entrega de Soluciones Habitacionales*, a fin de contar con un registro de las respuestas habitacionales entregadas por el municipio y quiénes son los beneficiarios de las mismas.

El artículo 4º crea los dos programas que rigen la administración de los bienes inmuebles: el programa “Ingreso de Tierras e Inmuebles” y el programa “Disposición de tierras e inmuebles”. Del programa de ingreso de tierras e inmuebles nos interesa destacar el artículo 6º, que transcribimos a continuación, porque señala todas las modalidades que el municipio debe promover para adquirir suelo.

Artículo 6º. Instrumentos para ingreso de tierras e inmuebles.

Los instrumentos a emplear para el ingreso de tierras e inmuebles son los siguientes:

a) Compra directa.

b) Bienes inmuebles adquiridos en pública subasta.

- c) *Donaciones y/o legados sin cargo específico provenientes de organismos no gubernamentales, personas físicas y/o jurídicas.*
- d) *Dación en pago, de acuerdo a lo normado por la legislación fiscal vigente.*
- e) *Permutas.*
- f) *Subsidios no reintegrables que el Municipio perciba de cualquier ente u organismo provincial, nacional o internacional, sean estos estatales o privados, destinados específicamente para el Banco de Tierras.*
- g) *Lo obtenido de la vacancia y/o de aquellos bienes que carecen de dueño, en conformidad con el artículo 236° de la ley 26.994 (Código Civil y Comercial de la Nación) y el artículo 4° de la ley 9.533.*
- h) *Herencias vacantes, en conformidad con lo dictado por la ley 7.322 y el decreto 92/05 de la provincia de Buenos Aires.*
- i) *Subastas por Juicios de Apremio.*
- j) *Prescripción adquisitiva del dominio, administrativa o judicial.*
- k) *Las parcelas comprendidas en el área territorial municipal que pertenezcan al Estado por dominio eminente o cuyo propietario se ignore según lo establecido en el artículo 225 de la Ley Orgánica Municipal (Decreto-Ley N° 6769/58).*
- l) *Cesiones de tierra para equipamiento comunitario y área verde de uso público en subdivisiones de tierras, en el marco del Decreto Ley 8912/77, de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo y Ley 14.449, de Acceso Justo al Hábitat.*
- m) *Los bienes de dominio público municipal.*
- n) *Los sobrantes fiscales según lo establecido en el Decreto-Ley 9533/80.*
- o) *Lo obtenido por convenios urbanísticos con personas físicas o jurídicas u organismos públicos.*
- p) *Lo obtenido por convenios de compensación por deudas de tributos.*
- q) *Cesión de derechos y acciones sobre inmuebles.*
- r) *Expropiaciones.*
- s) *Transferencia de inmuebles nacionales y provinciales.*
- t) *Lo obtenido de la aplicación de la Participación Municipal en la Valorización Inmobiliaria conforme artículos 46° y siguientes de la Ley 14.449, de Acceso Justo al Hábitat.*

El artículo 7º define las misiones, funciones e incumbencias del Banco de Tierras e Inmuebles. Abarca una serie de funciones típicas de los bancos de tierras como promover el ingreso de tierras al patrimonio municipal y proveer inmuebles a las diferentes áreas municipales que las requieran. Pero también tiene entre sus misiones lo que indica su inciso *i) promover la reducción de la incidencia del precio del suelo, a fin de regular y limitar los procesos de valorización y especulación inmobiliaria.*

Otras misiones destacables son las que hacen referencia a herramientas poco utilizadas o de aún difícil implementación, tales como la declaración de vacancia, promovida por el inciso j); la prescripción administrativa (inciso k); y la ocupación de lotes o fracciones baldías en estado de abandono (inciso l), haciendo uso de una legislación vigente desde 1969, la Ordenanza General 38/1969, que plantea que el municipio puede disponer la ocupación de lotes o fracciones de terrenos baldíos, ubicados en la planta urbana y que se hallen en estado de abandono, solicitando la tenencia precaria ante autoridad judicial, realizando, una vez obtenida la tenencia, acciones para garantizar la sanidad urbana, tales como desratización y desinfección, corte de pasto, construcción de cerco perimetral, computando todos esos gastos, que serán pagados por el propietario al momento de su aparición, como condición previa para que se le reintegre el bien inmueble. Actualmente, el municipio está evaluando las posibilidades legales de utilizar esta herramienta para tomar posesión de viviendas abandonadas denunciadas por los vecinos, y una vez que obtenga la tenencia precaria, entregarlas en comodato a familias mercedinas que necesiten vivienda. A continuación se transcriben los citados incisos:

j) Promover la declaración de vacancia de inmuebles y la toma de posesión y/o tenencia precaria de los mismos, a los fines de garantizar su seguridad jurídica y evitar intrusiones, hasta la efectiva incorporación al dominio municipal o, cuando corresponda, su devolución a los propietarios, de acuerdo a lo establecido en la ley 26.994, Código Civil y Comercial de la Nación y la Ordenanza General N° 38/1969.

k) Promover la prescripción adquisitiva de inmuebles por Ley Nacional N° 24.320, a fin de incorporar al patrimonio municipal inmuebles por vía administrativa.

l) Disponer la ocupación de lotes o fracciones de terrenos baldíos, ubicados en la planta urbana y que se hallen en estado de abandono en

el marco de la Ordenanza General N° 38/1969 de la Provincia de Buenos Aires, solicitando la tenencia precaria.

También es importante destacar el inciso p), que insta al municipio a promover la reconversión de la tierra desocupada y de inmuebles ociosos, para incorporarlos como oferta al mercado. En ese sentido, está previsto el envío de una ordenanza para declarar la obligación de subdividir fracciones no subdivididas en áreas urbanas y la obligación de edificar terrenos baldíos en el área urbana. La ordenanza establece que el producido de la venta de los terrenos, debe ser depositado en una cuenta especial intangible a nombre del Banco de Tierras e Inmuebles Municipal.

El artículo 8° insta al Departamento Ejecutivo a trabajar en *la realización de actuaciones administrativas de verificación de la vacancia de bienes inmuebles en jurisdicción de este Municipio, en los términos y con los alcances del artículo 236 de la ley 26.994, Código Civil y Comercial de la Nación y del Decreto Provincial 92/2005.*

El programa de disposición de inmuebles determina las formas para la adjudicación de los terrenos, que son tres: 1) de forma directa en base a un puntaje que priorice a las familias con mayores necesidades habitacionales; 2) vendidos mediante oferta pública; y 3) por sorteo ante escribano público, de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal y la presente Ordenanza. También se determina que los inmuebles serán transferidos de forma onerosa, autorizando al Departamento Ejecutivo a reglamentar planes de pago adecuados a la realidad de los distintos sectores sociales. Asimismo, cuando las características de las familias o la situación lo ameriten, el Municipio podrá celebrar convenios de alquiler o cesión en comodato de los inmuebles, garantizando la permanencia de la titularidad dominial en poder del Municipio.

Finalmente, una serie de artículos señalan las condiciones para poder adquirir un inmueble municipal, así como algunas cuestiones de procedimiento para la adjudicación de inmuebles por oferta pública. Como la Ordenanza requería la reglamentación de ciertos aspectos, se dictó el Decreto reglamentario N° 1405; que se puede observar a continuación.

MERCEDES, 14 de noviembre de 2018.-

VISTO:

El expediente N° 643 del año 2017 caratulado: "PROYECTO DE ORDENANZA "CREACION BANCO DE TIERRAS Y VIVIENDAS", y:

CONSIDERANDO:

Que la presente Reglamentación tiene por objeto fijar las directrices destinadas a establecer los mecanismos destinados a generar y facilitar la gestión de proyectos habitacionales que garanticen el derecho al acceso al suelo;

Que en consecuencia, a fin de tornar operativos los mandatos programáticos contenidos en la Ordenanza, se hace necesario dictar normas reglamentarias pertinentes;

EL SEÑOR INTENDENTE MUNICIPAL, en uso de las facultades legales que le son propias,

DECRETA:

ARTICULO 1º: Aprobar la reglamentación de la Ordenanza N° 7982/2017, que como Anexo Único forma parte integrante del presente Decreto.-

ARTICULO 2º: Designar a la Dirección de Tierras y Hábitat como Autoridad de Aplicación del Banco de Tierras e Inmuebles, del Programa de Ingreso de Tierras e Inmuebles y Programa de Disposición de Tierras e Inmuebles, determinados por Ord. 7982/17, facultándolo a realizar todas las acciones tendientes y complementarias que resulten necesarias para su cumplimiento.-

ARTICULO 3º: La Autoridad de Aplicación propiciará las adecuaciones presupuestarias que resulten necesarias para el cumplimiento de lo previsto en la referida Ordenanza.-

ARTICULO 4º: Regístrese en el Libro de Decretos, pase a la Dirección de Tierras y Hábitat a sus efectos, cúmplase y oportunamente archívese.-

ANEXO ÚNICO

REGLAMANTACIÓN DE LA ORD. N° 7982/2017

ARTICULO 1º: La Dirección de Tierras y Hábitat definirá las acciones necesarias para la puesta en marcha del Registro Público Municipal de Demanda Habitacional y de Entrega de Soluciones Habitacionales.-

ARTICULO 2º: La Dirección de Tierras y Hábitat establecerá el mecanismo para la selección de los adjudicatarios de los inmuebles que formen parte del Banco de Tierras e Inmuebles, según las características de los inmuebles disponibles en cada oportunidad.

Antes del cierre de inscripciones para la realización de sorteo público, adjudicación por puntaje o licitación por oferta pública de inmuebles del Banco de Tierras e Inmuebles, deberá garantizar la máxima difusión a fin de que todas las familias mercedinas que cumplan con las condiciones establecidas y quieran inscribirse, puedan hacerlo.

ARTICULO 3º: El listado de los postulantes inscriptos, que cumplan con los requisitos una vez verificados los datos provistos en la declaración jurada rubricada por el interesado, se exhibirá durante diez (10) días hábiles en dependencias de la Municipalidad, plazo durante el cual permanecerá abierto el Registro Público de Oposición, cuya vigencia se anunciará a través de los medios de comunicación locales.

ARTICULO 4º: El Registro Público de Oposición para la recepción de las impugnaciones al listado de postulantes, se habilitará mediante un libro foliado exclusivamente a ese efecto y las presentaciones deberán estar firmadas por el denunciante, con expresa mención del nombre y apellido, tipo y número de documento, ocupación y domicilio, asimismo el denunciante estará habilitado, bajo manifestación expresa, a hacer reserva de su identidad otorgándose un código único que suplirá la identidad del mismo. El Departamento Ejecutivo resolverá las impugnaciones dentro de los diez (10) días corridos, a contar desde la fecha de cierre del Registro Público de Oposición.

ARTICULO 5º: Cumplidos los plazos y requisitos fijados en los Artículos precedentes, se conformará, con los inscriptos habilitados, el Listado Oficial Definitivo de postulantes preseleccionados que se incluirán en el Sorteo Público, sistema de Asignación por Puntaje o licitación, con la finalidad de establecer el orden para la adjudicación de las soluciones habitacionales, de acuerdo a las condiciones y requisitos de cada una de las operatorias vigentes.

ARTICULO 6º: El ordenamiento que surja del mecanismo de adjudicación será el único válido para la instancia de adjudicación de las soluciones habitacionales. Los postulantes preseleccionados que integren dichos listados serán incorporados a las listas de Adjudicatarios Titulares de cada una de las operatorias vigentes, según las condiciones y requisitos particulares de cada una.

El Listado de Suplentes indicará el orden en que serán citados los mismos. El rechazo o imposibilidad de aceptación por parte de un Titular o un Suplente a la adjudicación deberá registrarse en forma fehaciente, antes de citar al siguiente Suplente del listado.

ARTICULO 7º: La fecha en que se realizará la adjudicación de acuerdo a los mecanismos que fija el art. 18º de la Ordenanza, será fijada mediante Dictamen de la Autoridad de Aplicación, en el que se especificarán el nombre o tipo de Operatoria o Plan, la cantidad, características y ubicación de los inmuebles y los datos de los aspirantes preseleccionados que integran el listado, el cual se publicará en los medios locales de mayor difusión a los fines de que puedan asistir al acto.

ARTICULO 8º: Los listados de adjudicatarios titulares y suplentes de cada operatoria serán oficializados mediante Decreto y elevados para su ratificación por el Honorable Concejo Deliberante.

ARTICULO 9º: El precio de venta de los inmuebles del Banco de Tierras e Inmuebles será fijado por la Dirección de Tierras y Hábitat, teniendo en cuenta los costos incurridos por el Municipio y/o el organismo que participe de la operatoria, incluyendo el costo de administración y ejecución del proyecto, respetando las bases que fueron fijadas por las respectivas Ordenanzas que autorizaron la venta, resguardando asimismo las especificaciones de la Ley Orgánica Municipal, con atención a las tasaciones de los inmuebles que establezcan el Colegio de Martilleros del Departamento Judicial de Mercedes y/o Banco de la Provincia de Buenos Aires.-

ARTICULO 10º: El Director de Tierras y Hábitat y/o el intendente Municipal será el responsable de administrar la cuenta especial intangible a nombre del Banco de Tierras e Inmuebles Municipal, creada por el artículo 26º de la Ordenanza 7982/2017, con destino exclusivo a las políticas de tierra, vivienda y hábitat digno.

El segundo proyecto de Ordenanza enviado al HCD, que se aprobó por mayoría, es la Ordenanza 7991/2017, que reglamentó la PMVI, para que el municipio pueda recuperar una parte de la valorización generada por decisiones administrativas y/o acciones estatales que valoricen inmuebles. Se trata de la reglamentación de los artículos 46° al 53° de la Ley 14.449, de Acceso Justo al Hábitat que, a pesar de estar vigente desde 2013, no había sido reglamentada ni utilizada hasta entonces. Luego de un proceso de consulta y debate que incluyó a todos los concejales, se elevó el proyecto de Ordenanza para reglamentar dichos artículos y fue finalmente aprobada por el HCD en la sesión del 4 de diciembre de 2017, para entrar en vigencia a partir del ejercicio fiscal 2018.

La reglamentación se realizó incorporando a la Ordenanza Fiscal y Tarifaria el capítulo XX, que consta de 13 artículos (Art. 184° al 197°). El Art. 184° crea el derecho de participación municipal en la valorización inmobiliaria a favor de la municipalidad de Mercedes, el 185° define los hechos imponible que dan lugar a la aplicación del derecho, los cuales fueron definido de forma similar a lo que establece el artículo 46° de la ley 14.449, como se aprecia a continuación:

DEL HECHO IMPONIBLE

Artículo 185: Constituyen hechos generadores de la participación municipal en la valorización inmobiliaria los siguientes:

- 1. La incorporación al Área Complementaria o al Área Urbana de inmuebles clasificados dentro del Área Rural.*
- 2. La incorporación al Área Urbana de inmuebles clasificados dentro del Área Complementaria.*
- 3. El establecimiento o la modificación del régimen de usos del suelo o la zonificación territorial.*
- 4. La autorización de un mayor aprovechamiento de las parcelas, bien sea elevando el Factor de Ocupación del Suelo (FOS), el Factor de Ocupación Total (FOT) o la Densidad, en conjunto o individualmente.*
- 5. La ejecución de obras públicas, cuando no se haya utilizado para su financiamiento el mecanismo de Contribución por Mejoras.*
- 6. La construcción de equipamiento comunitario (salud, educación, deportes, seguridad, delegaciones municipales).*

7. Las actuaciones administrativas que permitan o viabilicen grandes desarrollos inmobiliarios.
8. Todo otro hecho, obra, acción o decisión administrativa que permitan, en conjunto o individualmente, el incremento del valor del inmueble por permitir un uso más rentable o el incremento del aprovechamiento del mismo con un mayor volumen o área edificable.

El artículo 186° define la base imponible para el cobro del tributo, que depende del hecho generador de que se trate. A continuación se transcribe el artículo citado:

DE LA BASE IMPONIBLE

Artículo 186: Forma de cálculo de la valorización inmobiliaria:

1. Cuando de los hechos generadores previstos en los incisos 1, 2 y 3 del Artículo precedente, se viabilicen fraccionamientos en áreas anteriormente no permitidas o de menor intensidad de uso, la valorización inmobiliaria será cobrada por el Municipio con lotes urbanizados. La cantidad de lotes surgirá de aplicar la alícuota fijada en la Ordenanza Impositiva al total de terrenos que surjan de la subdivisión.
2. Si el dominio de un predio beneficiado por algunos de los hechos generadores previstos en los incisos 1, 2 y 3 del Artículo anterior, es transferido sin la realización de un fraccionamiento, el cálculo de la participación municipal en la valorización inmobiliaria será el definido en el inciso 4 del presente Artículo.
3. El cálculo de la participación municipal en la valorización inmobiliaria para los hechos generadores previstos en el inciso 4, del artículo 46° de la Ley Provincial 14.449, se realizará mediante el siguiente procedimiento: se determinará la diferencia entre la máxima cantidad de metros cuadrados construibles con la normativa anterior y los metros cuadrados totales a construir con la nueva normativa. A esa diferencia se le aplicará la alícuota definida en la Ordenanza Impositiva. El valor del metro cuadrado se calculará según el tipo de construcción y valor, que para ese tipo de construcción determine la Cámara Argentina de la Construcción o el INDEC.
4. El cálculo de la participación municipal en la valorización inmobiliaria para los hechos generadores previstos en los incisos d), e), f) y g) del artículo 46° de la Ley Provincial 14.449, así como los previstos en el inciso

c) cuando no se haya aplicado la forma de cálculo prevista en el inciso 1 del presente Artículo, se realizará mediante el siguiente procedimiento:

a) Se establecerá el precio comercial de los terrenos alcanzados por alguno o algunos de los hechos generadores previstos en los incisos d), e), f) y g) el artículo 46° de la Ley Provincial 14.449. El precio establecido deberá ser el vigente antes de la decisión administrativa, acción urbanística o ejecución de obra pública o equipamiento comunitario que da lugar a la participación del municipio en la valorización inmobiliaria, sin incorporar las expectativas que resultan del hecho generador que da lugar a la participación del municipio en la valorización inmobiliaria. El precio comercial o de mercado del inmueble surgirá de multiplicar el precio del metro cuadrado de suelo por la superficie total del predio.

b) Una vez definida la decisión administrativa, acción urbanística o ejecución de obra pública o equipamiento comunitario que da lugar a la participación municipal en la valorización inmobiliaria, se determinará el nuevo precio comercial, el que se denominará nuevo precio de referencia. Dicho precio surgirá de multiplicar el precio del metro cuadrado de suelo por la superficie total del predio.

c) La valorización resultante será la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial o de mercado antes del anuncio de la decisión administrativa, acción urbanística o ejecución de obra pública o equipamiento comunitario que dio lugar a la aplicación de la participación municipal en la valorización inmobiliaria. Sobre esa diferencia deberá aplicarse la alícuota definida en la Ordenanza Impositiva.

El artículo 187° determina la vigencia del derecho, mientras que el artículo 188° la obligación de inscribir en los registros municipales el hecho de que el inmueble está afectado por el derecho, así como el monto exigible si ya estuviera definido. El artículo 188° dice lo siguiente:

Inscripción en registros municipales y liquidación del monto exigible
Artículo 188°:

1. Una vez firme el acto administrativo que corresponde a alguno de los hechos generadores definidos en el Artículo 186° de la presente Ordenanza, y hasta tanto no se fije en forma exacta el monto del derecho a abonar, el Departamento Ejecutivo hará constar en los certificados de

deuda que deban ser emitidos por la Municipalidad correspondientes a los inmuebles afectados, una nota que haga mención a dicha afectación.

2. El Departamento Ejecutivo expedirá el acto administrativo que determina la liquidación del derecho de participación municipal en la valorización inmobiliaria para cada uno de los inmuebles objeto de la misma, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Artículo 186° de la presente Ordenanza. Dicha liquidación será notificada a los propietarios o poseedores de acuerdo a lo dispuesto en los Artículos 62°, 63°, 64°, 65°, 66° y 67° de la Ordenanza General 267, y/o la norma especial o general que la reemplace en el ámbito del Municipio.

3. Adicionalmente a ello, el Municipio difundirá mediante DOS (2) avisos publicados en periódicos de amplia difusión el listado de inmuebles incluidos en la liquidación de la participación municipal en la valorización inmobiliaria.

4. Una vez firme en sede administrativa el acto administrativo de liquidación del monto del derecho a abonar por cada inmueble, se ordenará su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria municipal de cada uno de los inmuebles. Para que puedan registrarse actos de transferencia del dominio sobre los mismos, será requisito esencial el certificado de la administración municipal en el que conste que se ha abonado el pago del derecho de participación municipal en la valorización inmobiliaria.

Es interesante destacar la obligación que establece la Ordenanza para que el Departamento Ejecutivo difunda, mediante avisos publicados en periódicos, el listado de inmuebles incluidos en la liquidación, ya que ello apunta, no sólo a darle publicidad a los actos de gobierno, sino también a hacer conocer a la comunidad los efectos que tienen sobre el valor de la propiedad las acciones municipales.

El artículo 189° define el momento de exigibilidad del derecho de participación municipal en la valorización inmobiliaria, es cuando el propietario va a hacer uso del mayor valor generado por alguno de los hechos generadores previstos en la presente Ordenanza, es decir, no se cobra hasta tanto no se utilice la ventaja otorgada por las acciones municipales.

Para otorgarle aplicabilidad a la participación municipal en la valorización inmobiliaria, el artículo 190° de la Ordenanza crea una *comisión valuadora municipal*, la que estará integrada por el Secretario de Economía y Hacienda, el Director de Planificación Estratégica y el Jefe de Obras Privadas. Dicha comisión es la encargada de dictaminar la valuación de los bienes afectados por el derecho de participación municipal en la valorización inmobiliaria. También establece que el dictamen, tanto para establecer el precio comercial como el nuevo precio de referencia, deberá reflejar el precio real del bien. El artículo establece que *“para el dictamen que fije los precios de referencia para el cálculo de la valorización inmobiliaria, la Comisión podrá solicitar tasaciones no vinculantes a profesionales matriculados del partido o de partido aledaños, a fin de contar con más elementos para la toma de decisiones. Facúltase a la Comisión a promover la firma de convenios de colaboración con el Banco de la Provincia de Buenos Aires, con el Tribunal de Tasaciones de la Nación, con los Colegios Profesionales de Martilleros y de Escribanos, con el fin de contar con tasaciones oficiales para la fijación de los precios de referencia, así como para mantener una base actualizada de precios del suelo en el Municipio”*.

Asimismo, el artículo 191° establece que la definición del precio comercial y el nuevo precio de referencia de los inmuebles será establecido mediante acto administrativo por el Departamento Ejecutivo, previo dictamen de la Comisión Valuadora Municipal. El artículo 192° define quiénes son los sujetos obligados al pago, mientras que el 193° legisla las opciones de pago del derecho, lo que puede hacerse transfiriendo al municipio lotes urbanizados en el inmueble que origina el tributo; en dinero; transfiriendo al Municipio una porción del inmueble objeto de la misma; o transfiriendo al Municipio inmuebles localizados en otras zonas, siempre que sean de valor equivalente al monto liquidado.

Finalmente, el artículo 194° define el destino de los fondos. En este caso, el destino es el *Fondo Municipal de Tierra y Hábitat*, creado por Ordenanza 7007, *los que deben ser destinados a financiar la ejecución de políticas de tierra, hábitat y desarrollo urbano en el Municipio, priorizando la adquisición de tierra, la ejecución de obras de infraestructura para producir lotes con servicios, políticas de mejoramiento habitacional, construcción*

de viviendas e integración socio urbana de villas, asentamientos y barrios precarios. Este es un punto central para que las políticas de recuperación de la valorización inmobiliaria avancen hacia una política urbana redistributiva. Como ya lo mencionamos, para que ello sea así deben analizarse dos puntos clave: de dónde se recauda (zonas valorizadas) y hacia dónde se vuelcan los recursos capturados por el Municipio, que deben ser las zonas con mayores carencias urbano habitacionales.

Finalmente, la Ordenanza 7993/2017 “Ordenanza impositiva”, define en el artículo 87º las alícuotas aplicables ante cada hecho imponible. El Departamento Ejecutivo elevó el proyecto de ordenanza con alícuotas del 30% para la mayoría de los hechos imponibles y del 20% para los casos de incremento de la edificabilidad. Luego del debate en la sesión preparatoria, las alícuotas quedaron en el 20% y 15% para los respectivos hechos imponibles, tal como se observa a continuación:

CAPÍTULO XIX

DERECHO DE PARTICIPACION MUNICIPAL EN LA VALORIZACION INMOBILIARIA

Artículo 87º: Las alícuotas se aplicará de acuerdo a los siguientes porcentajes:

| HECHO IMPONIBLE | ALICUOTA |
|---|----------|
| Por la incorporación al Área Complementaria o al Área Urbana de inmuebles clasificados dentro del Área Rural | 20 % |
| Por la incorporación al Área Urbana de inmuebles clasificados dentro del Área Complementaria | 20 % |
| Por el establecimiento o la modificación del régimen de usos del suelo o la zonificación territorial | 20 % |
| Por la ejecución de obras públicas, cuando no se haya utilizado para su financiamiento el mecanismo de Contribución por Mejoras | 20 % |
| Por la construcción de equipamiento comunitario (salud, educación, deportes, seguridad, delegaciones municipales) | 20 % |
| Por las actuaciones administrativas que permitan o viabilicen grandes desarrollos inmobiliarios | 20 % |
| Por todo otro hecho, obra, acción o decisión administrativa que permitan, en conjunto o individualmente, el incremento del valor del inmueble por permitir un uso más rentable o el incremento del aprovechamiento del mismo con un mayor volumen o área edificable | 20 % |
| Por la autorización de un mayor aprovechamiento de las parcelas, bien sea elevando el Factor de Ocupación del Suelo (FOS), el Factor de Ocupación | 15 % |

Fuente: Ordenanza 7993/2017

A la par del envío de las ordenanzas antes descritas, se trabajó en la producción de suelo urbano desde el municipio, apelando a diversos instrumentos, siguiendo el espíritu y las disposiciones de la Ordenanza 7982/2017. El primer instrumento con el que se logró generar suelo urbano fue con la aplicación al programa *lotes con servicios* en tierras aptas para dicho destino⁹⁶. Luego de la explicación del programa a los propietarios y de las negociaciones, finalmente se lograron firmar tres convenios urbanísticos (uno bajo la forma de consorcio urbanístico, donde el municipio ejecuta las obras de infraestructura), los cuales fueron aprobados por el HCD. De los tres convenios firmados, dos siguen su curso luego de la aprobación por Resolución de la Subsecretaría de Tierras de la Provincia, mientras que uno de ellos fue dejado sin efecto a pedido del propietario del predio.

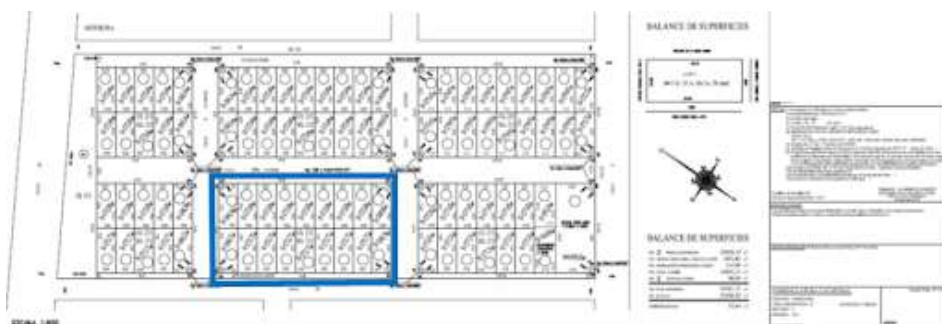
El primero de los convenios firmados se trata de un predio de 3,5 hectáreas, ubicado en zona residencial extraurbana (Rex 2), que tenía los siguientes indicadores urbanísticos:

- FOS: 0,2
- FOT: 0,4
- Densidad: 1 vivienda por parcela;
- Frente mínimo de terreno: 40 m.
- Sup. mínima de terreno: 2.000 m2.

El municipio admitió que se desarrollen lotes de 270 m2, dotados con los servicios de agua potable por red, electricidad, alumbrado público, apertura de calles y alcantarillado y tratamiento de excretas no contaminante, además de forestación y señalización urbana. Del proyecto surgen un total de 89 lotes y ***a cambio de la participación del municipio para la incorporación al programa lotes con servicios del predio, el propietario pagó como contrapartida por la valorización inmobiliaria generada el 21% de los lotes que se generan, es decir 18 lotes que el municipio incorpora al Banco de Tierras e inmuebles.*** Cabe destacar que todas las obras de infraestructura serán desarrolladas por el propietario. A continuación se puede observar el plano de subdivisión

⁹⁶ El funcionamiento del programa es definido en el artículo 17º y subsiguientes de la ley 14.449, el cual ya fue explicado con anterioridad.

resultante (el recuadro azul indica los lotes que son transferidos al municipio).



Plano de subdivisión

Fuente: Municipalidad de Mercedes

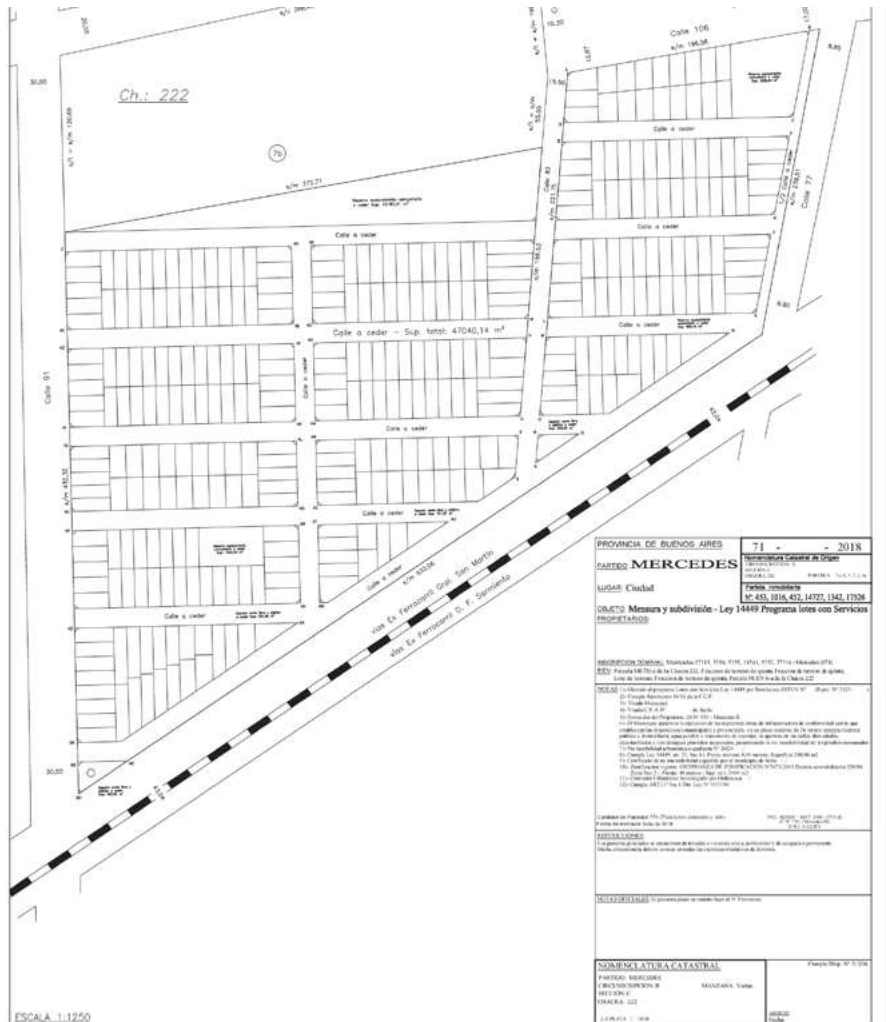
Un segundo convenio firmado implicó la constitución de un consorcio urbanístico, donde el propietario aportó la tierra y el municipio aporta las obras de infraestructura. Se trata de una fracción de tierra de poco más de 17 hectáreas, ubicado en zona residencial extraurbana (Rex 2), con los mismos indicadores urbanísticos que en el caso anterior.

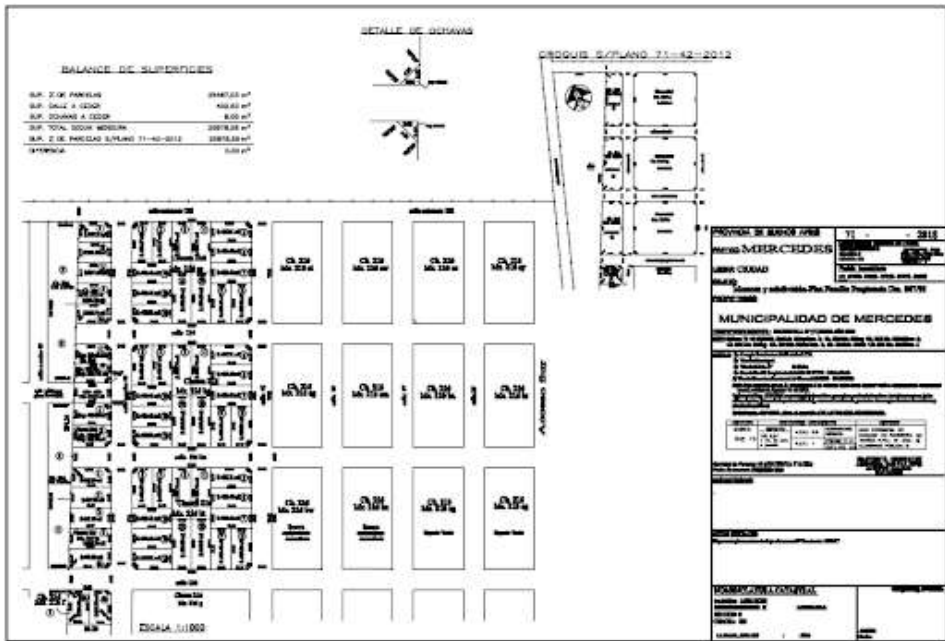
En este caso, el municipio admitió lotes de 300 m², dotados con los servicios de agua potable por red, electricidad, alumbrado público, apertura de calles y alcantarillado, tratamiento de excretas no contaminante, además de forestación y señalización urbana. **Del proyecto de subdivisión se obtienen un total de 348 lotes.** El municipio, además de las gestiones para la incorporación del predio al programa lotes con servicios, se encarga de realizar las obras de infraestructura antes detalladas. **Como contrapartida por su participación en el proyecto, el municipio recibe el 50% de los lotes generados, es decir 174 lotes urbanizados,** que son incorporados al Banco de Tierras e inmuebles. A continuación se puede observar el plano de subdivisión resultante.

Además de los dos convenios mencionados, el municipio recurrió a proyectar y subdividir un predio de propiedad municipal de 2,5 hectáreas, remanente de un programa de vivienda realizado varios años atrás, del que surgieron otros 58 lotes.

Hábitat, un desafío de todos

Pero como la demanda de lotes es muy importante, para sumar una mayor oferta, el municipio adquirió 20 lotes que estaban interdictos (es decir que no se podían comercializar porque no estaban hechas las obras de infraestructura correspondientes), remanentes de un antiguo loteo. Dichos lotes son incorporados al Banco de Tierras e Inmuebles y serán provistos de infraestructura por el municipio.



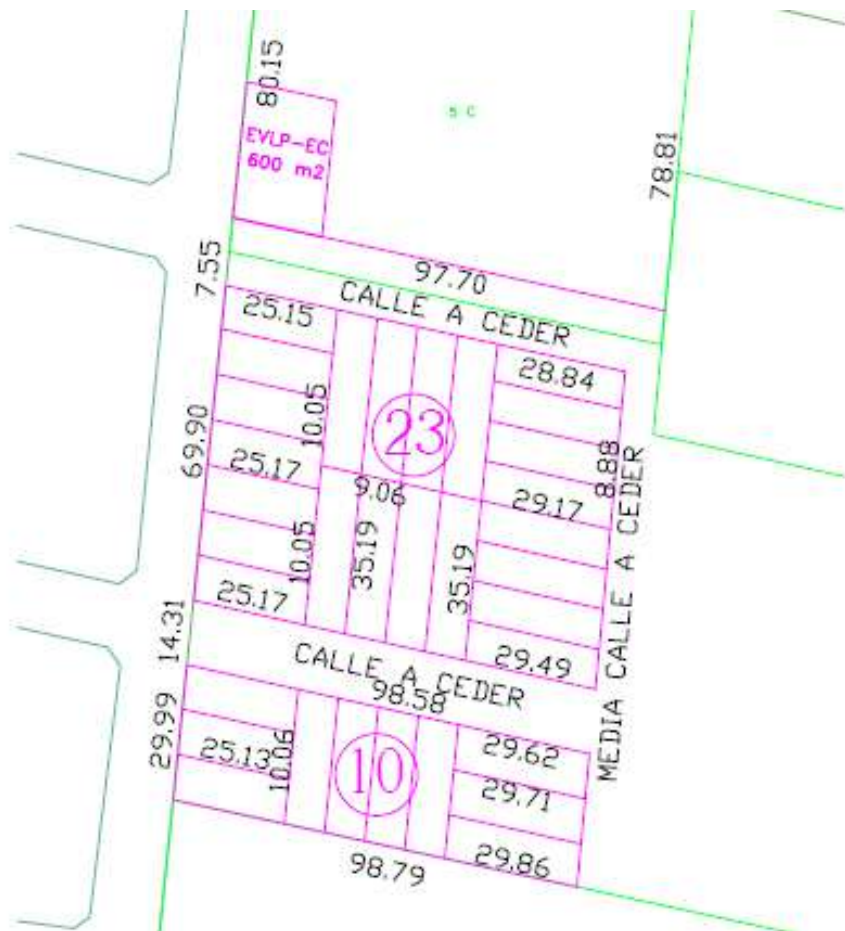


Plano de subdivisión B° Favaloro II

Fuente: Municipalidad de Mercedes

Asimismo, el municipio adquirió un predio de 1,1 hectáreas, del que se obtienen 33 lotes de entre 250 m² y 300 m² (ver plano a continuación). Las cesiones para espacio verde y equipamiento comunitario fueron parte de las negociaciones y se realizan en otra parcela, pegada al loteo, que queda en poder del propietario, a fin de maximizar la cantidad de lotes obtenidos y sin perder calidad urbano ambiental.

Luego de un relevamiento para detectar sobrantes fiscales, el municipio desarrolló un loteo en dos parcelas detectadas de las que se obtienen 33 lotes. A ello deben sumarse otros 40 lotes que se obtienen de una fracción de tierra que se incorpora por dominio eminente. El municipio está terminando de gestionar la incorporación de dicha parcela con su inscripción registral, de las que surgirán otros 40 lotes para seguir ampliando la oferta de suelo urbanizado.



Anteproyecto de plano de subdivisión de predio de 1,1 Has. adquirido

Fuente: Municipalidad de Mercedes

Para cerrar el capítulo de adquisición / producción de suelo urbano, el municipio gestionó la prescripción adquisitiva por vía administrativa (Ley 24.320) de 350 lotes de superficie cercana a los 1.000 m² cada uno, los cuales estaban en posesión del municipio desde hacía más de veinte años. Actualmente se espera la entrega de las escrituras al municipio por parte de la Escribanía General de Gobierno, para disponer de dichos terrenos y desarrollar una propuesta urbanística integral. Del proyecto de urbanización y subdivisión se espera obtener unos 600 lotes de 450 m²,

además de cesiones para espacios circulatorios, espacio verde público y equipamiento comunitario, ya que se trata de un antiguo loteo anterior al Decreto-Ley 8912/77, donde las cesiones exigidas eran menores a las actuales.

Una vez finalizados los trámites pendientes en lo que resta de 2019, el municipio terminará la gestión Ustarroz habiendo generado 967 lotes urbanizados de propiedad municipal, que permiten ampliar la oferta con precios accesibles para las familias mercedinas y dar respuesta a una parte importante de la demanda existente. A ello se sumarán 240 lotes que quedan en manos de privados, desarrollados a través de los convenios urbanísticos firmados, que también contribuyen a la ampliación de la oferta de suelo.

A medida que se avanzó en la generación de lotes con servicios, bajo el programa “Mi Terreno”, el municipio abrió el registro de demanda habitacional, donde se inscribieron los aspirantes a adquirir un lote municipal. Hasta junio de 2019, luego de transcurrido el período para presentar oposiciones, están inscriptas en el registro unas 2.400 familias. Desde el mes de mayo de 2019 el municipio arrancó con el sorteo de lotes, habiendo realizado hasta el momento tres sorteos, en los que resultaron beneficiadas 200 familias.



Primer sorteo de lotes, realizado en el teatro Municipal
Fuente: Dirección de Prensa de la Municipalidad de Mercedes

Pero la política de hábitat del municipio incluyó otros dos capítulos que merecen destacarse. Por un lado, la creación del programa “Mi Casa”, un programa de créditos hipotecarios para la construcción o refacción de viviendas y; por otro lado, el proceso de integración socio urbana de barrios informales.

"Mi Casa" es un programa de créditos hipotecarios desarrollado por el Departamento Ejecutivo, que tiene como destino la construcción, ampliación y/o refacción de viviendas, destinado en esta primera etapa a trabajadores municipales residentes en el partido de Mercedes. Fue creado por Ordenanza el 27 de agosto de 2018 (ver Ordenanza 8066) y esta primera etapa **se financia enteramente con recursos municipales**. Sin embargo, es interesante ver que entre los posibles esquemas de financiamiento del programa para el futuro plantea, entre otros, los aportes que pueda obtener el municipio desde el gobierno provincial o nacional para destinar a la construcción de viviendas, así como fondos que el municipio pueda recibir o afectar específicamente en el futuro, lo que implica la posibilidad de generar un programa habitacional municipal robusto, aprovechando y potenciando los recursos de otros niveles de gobierno que se transfieran al municipio.

Capítulo II

De los recursos del Programa “Mi Casa”

ARTÍCULO 5º.- Los recursos con que contara el Programa “Mi Casa” estará compuesto por:

- 1) El producido de la venta de bienes municipales destinados por Ordenanza específica a la implementación de este Programa.*
- 2) Los impuestos, tasas o contribuciones creados o a crearse que se destinen a tal fin.*
- 3) Los aportes que en concepto de ahorro previo realicen los beneficiarios de préstamos y/o de los programas de viviendas que se implementen.*
- 4) Los importes provenientes de las cuotas de amortización de las viviendas a construirse o ampliarse/refaccionarse y de los materiales entregados.*
- 5) Cualquier aporte de fondos que se puedan obtener del Gobierno provincial o nacional destinados exclusivamente a la construcción de*

viviendas.

6) Cualquier otro fondo creado o a crearse en el futuro que se destine a la financiación de los distintos programas de viviendas.

7) Las donaciones y/o cesiones que para tal fin reciba sin cargo la Municipalidad de Mercedes.

8) Los fondos de rentas generales y/o multas que se destinen para este fin.

9) Aportes extraordinarios que realice la Municipalidad de Mercedes.

10) Los importes que por intereses y/o rentas se obtengan como producto de la utilización del dinero que lo conforma.

11) El producido de la venta de títulos y/o herramientas financieras similares.

12) El producido de bienes que ingresen al fondo como parte de pago de las viviendas.



Afiche de difusión del programa Mi Casa

Fuente: Dirección de Prensa de la Municipalidad de Mercedes

El crédito otorgado por el municipio cubre completamente los materiales para la construcción de una vivienda de 46 metros cuadrados. A quienes resultan adjudicatarios de un crédito no se les entrega el dinero para que compren individualmente los materiales, sino que el municipio les hace entrega de un voucher para que retiren la totalidad de los materiales necesarios para construir la vivienda, incluyendo los materiales de instalaciones eléctrica, sanitaria y de gas. La ventaja es que el municipio licita la adquisición de materiales obteniendo mejores precios que si la compra se realiza de manera individual. Los planos de construcción son provistos por el municipio y las familias están exentas del pago de derechos de construcción. La mano de obra debe ser cubierta por los adjudicatarios del crédito.

Entre los objetivos del programa Mi Casa (artículo 7º), se destacan los incisos d) *“Intervenir en el mercado inmobiliario del partido de Mercedes en beneficio de los trabajadores...”* y e) *“Crear un programa Municipal de Vivienda solidario sustentable en el tiempo que a partir del pago por los beneficiarios del crédito otorgado, se puedan multiplicar la refacción y construcción de nuevas viviendas”*.

Las condiciones para acceder al crédito son las siguientes:

1. Contar como mínimo con tres años de residencia en la Ciudad de Mercedes, demostrable por instrumento público.
2. No poseer vivienda propia.
3. No poseer inmuebles o algún otro bien cuya realización permita solucionar el problema habitacional por otras vías.
4. Tener relación de dependencia demostrable mediante recibo de sueldo de la Municipalidad de Mercedes.
5. Tener ingresos demostrables no mayores a cuatro salarios mínimos, vital y móvil.

En 2018 se entregaron 23 créditos hipotecarios (10 en el primer sorteo y 13 en el segundo). La Ordenanza señala que la cantidad de créditos a otorgar es establecida cada año por el Departamento Ejecutivo, según lo pautado en el presupuesto municipal y lo reembolsado en la cuenta específica que el municipio creó a tal fin.

La otra política llevada adelante se relaciona a la integración socio urbana de villas y asentamientos precarios, tal como se define en el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios de la Provincia de Buenos Aires; o barrios populares, como lo define el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y la ley 27.453 “Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana”.

En el municipio de Mercedes fueron registrados por el RENABAP un total de diecisiete barrios populares, tres de ellos localizados en Gowland y catorce en Mercedes (ver detalle en la tabla a continuación). En dichos barrios viven 1.472 familias (el 6,8% de los hogares mercedinos), ocupando una superficie de 80,4 hectáreas (18,3 hogares por hectárea).

| N° | Localidad | Municipio | Nombre Barrio | Familias | Superficie (m2) | Superficie (has) |
|--------------|-----------|-----------|---------------------|--------------|-----------------|------------------|
| 1 | Gowland | Mercedes | La Pampita | 50 | 51.663 | 5,2 |
| 2 | Gowland | Mercedes | Geo | 80 | 108.369 | 10,8 |
| 3 | Gowland | Mercedes | Agote | 91 | 116.283 | 11,6 |
| 4 | Mercedes | Mercedes | Puente Plateado | 10 | 24.596 | 2,5 |
| 5 | Mercedes | Mercedes | Guilford | 15 | 9.742 | 1,0 |
| 6 | Mercedes | Mercedes | Estación Mercedes | 15 | 10.121 | 1,0 |
| 7 | Mercedes | Mercedes | Calle 6 y Calle 53 | 25 | 9.973 | 1,0 |
| 8 | Mercedes | Mercedes | San Martín | 27 | 10.283 | 1,0 |
| 9 | Mercedes | Mercedes | Calle 64 y Calle 15 | 40 | 3.237 | 0,3 |
| 10 | Mercedes | Mercedes | Ravello | 75 | 39.009 | 3,9 |
| 11 | Mercedes | Mercedes | San Martín II | 75 | 23.186 | 2,3 |
| 12 | Mercedes | Mercedes | Malvinas | 84 | 38.140 | 3,8 |
| 13 | Mercedes | Mercedes | FFCC y Calle 107 | 95 | 14.081 | 1,4 |
| 14 | Mercedes | Mercedes | Facundo Quiroga | 120 | 48.552 | 4,9 |
| 15 | Mercedes | Mercedes | Redes | 130 | 52.445 | 5,2 |
| 16 | Mercedes | Mercedes | Marchetti II | 160 | 84.154 | 8,4 |
| 17 | Mercedes | Mercedes | Marchetti | 380 | 159.749 | 16,0 |
| Total | | | | 1.472 | 803.583 | 80,4 |

Barrios populares registrados en Mercedes

Fuente: RENABAP, 2019



Localización de los barrios populares registrados en Mercedes

Fuente: RENABAP, 2019

Como quedó establecido en la ley 27.453, todas las tierras ocupadas fueron declaradas de utilidad pública y por lo tanto, están sujetas a expropiación. Sobre esta situación cabe hacer dos aseveraciones. La primera es que el gobierno nacional no afectó fondos para pagar las expropiaciones, por lo que esperar la acción del nivel nacional para resolver la situación dominial sería en vano, como también lo es esperar recursos para dotar de infraestructura y equipamiento a dichos barrios, por lo menos por lo que resta de este año. La segunda reflexión es que la expropiación no es ni la única herramienta para resolver la situación dominial de estos barrios, ni la más adecuada en muchos de ellos.

De hecho, el municipio ha iniciado acciones de integración socio urbana, comenzando por la regularización dominial, en seis de estos barrios (San Martín, Malvinas, Facundo Quiroga, Redes, Marchetti y Agote) y en ninguno de esos casos la regularización se hará a través del uso de la expropiación, abaratando enormemente los costos de regularización y, al mismo tiempo, acelerando los plazos para lograrlo.

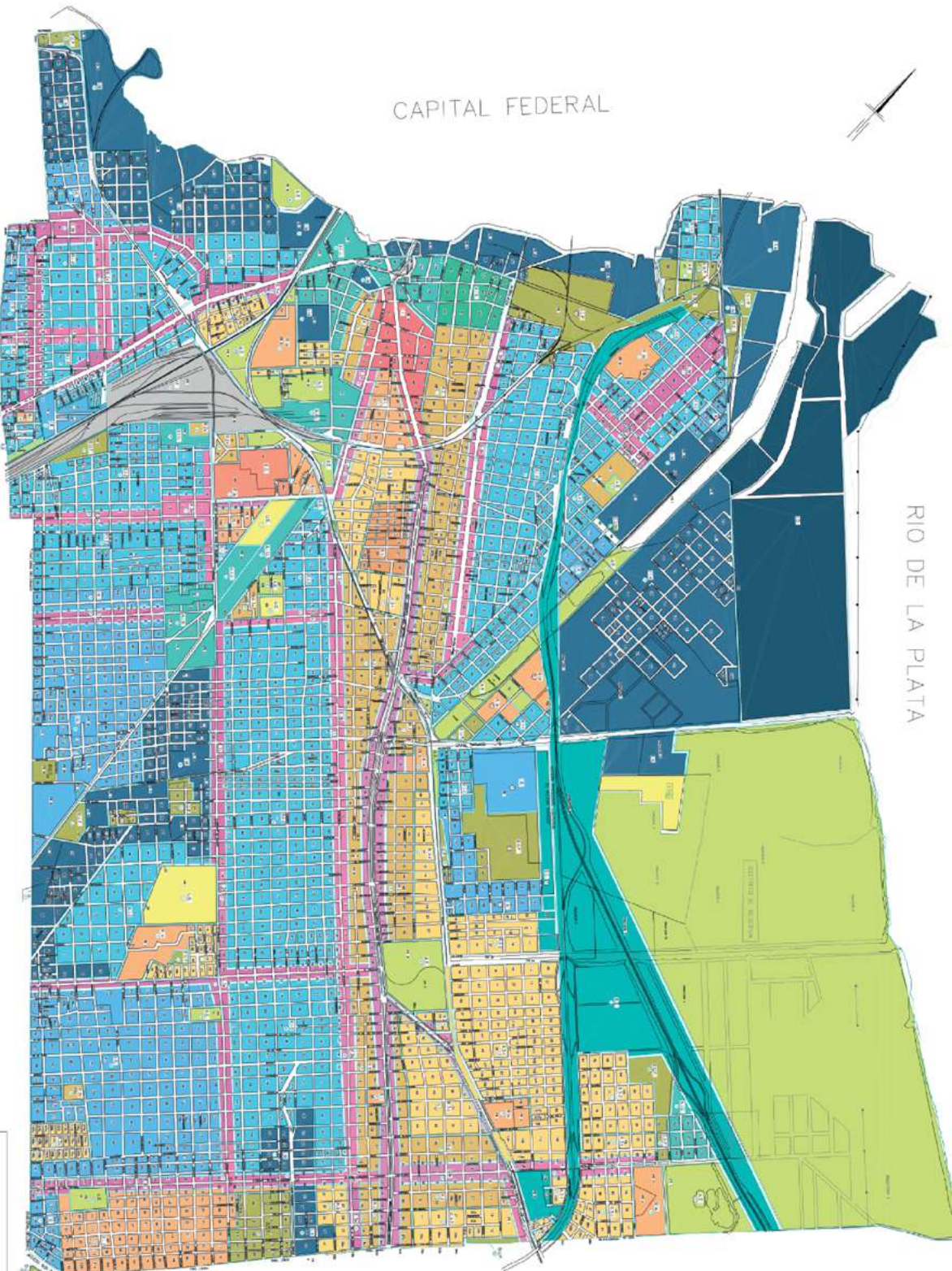
Los seis barrios abarcan a 832 familias. En los barrios Malvinas y Facundo Quiroga ya está en trámite la aprobación de los planos de subdivisión, por lo que prontamente se habrá dado un paso fundamental para resolver la situación dominial. Al mismo tiempo y con los recursos disponibles, el municipio está avanzando en las mejoras más urgentes que dichos barrios necesitan.

Para cerrar, creemos importante distinguir el camino realizado por el municipio, ya que ejemplifica el tipo de intervención a la que hacíamos referencia en el capítulo 3, cuando decíamos que no alcanza sólo con recuperar parte de la valorización inmobiliaria, sino que es necesaria una intervención más integral. La valorización inmobiliaria es importante por que, entre otras cosas, aporta recursos considerables para volcar a obras y acciones, pero también es importante definir políticas urbanas y habitacionales consistentes, utilizando todas las herramientas disponibles para el municipio.

CAPITAL FEDERAL



RIO DE LA PLATA



PARTIDO DE QUILMES

4.2 Integración socio urbana. El modelo Avellaneda.

La ciudad de Avellaneda pertenece al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), formando parte de la primer corona, teniendo entre sus principales características ser una ciudad portuaria, compacta y densamente poblada, hecho que la identifica con una característica histórica de nuestro país como ha sido la gran concentración de población en áreas que respondería al modelo agro exportador, en el contexto de la consolidación del modelo capitalista durante la segunda etapa de la revolución industrial de los países desarrollados (poner datos poblacionales y demográficos). 2001 a 2010

El AMBA⁹⁷ aloja a un tercio de la población argentina, condicionando, de acuerdo a los mayores o menores niveles de bienestar de su población, lo que sucede en el resto del territorio nacional, ya que a pesar de la baja tasa de crecimiento poblacional general del país, el AMBA debe alojar cada año 60.000 nuevos habitantes.

Por lo tanto, los desafíos de quienes gestionan la ciudad se identifican como múltiples y complejos, ya que las políticas urbanas que se realicen deben dar cuenta de cómo se proveen servicios básicos y donde se va a alojar la demanda agregada habitacional.

En este contexto, Avellaneda ha tenido que afrontar, en clave regional, aspectos ligados al transporte, equipamientos comunitarios, cuencas y costas compartidas con problemas ambientales que no reconocen límites jurisdiccionales y que requieren adoptar políticas comunes o congruentes, al menos, a partir de acuerdos, sin violar las potestades jurisdiccionales, teniendo como guía el interés general de toda la población.

La crisis económica, política y social que estalló en Diciembre de 2001, tuvo un alto impacto en las condiciones de vida de la población, en particular para los que habitaban áreas centrales del conurbano

97 Abba Artemio Pedro. *Metrópolis Argentinas. Agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales*. Ed. Café de las Ciudades 2010.

bonaerense, que al perder el empleo se vieron expulsados hacia zonas marginales, informales y degradadas de las ciudades.

Allí se fue alojando la definida por autores neoliberales como “población excedente”. Avellaneda, por su características, fue receptora de gran parte de dicha población, que ocupó a través de distintas modalidades de organización social, tierras subutilizadas, abandonadas o vacantes cercanas al puerto o a fábricas cerradas.

Así fueron surgiendo y consolidándose cientos de barrios informales, que con el paso del tiempo encontraron respuestas del Estado para lograr su urbanización a través de la decisión política del gobierno local⁹⁸, de disponer recursos públicos a favor de población desfavorecida.

342.677 Hab. / 112.903 Hogares
Total de hogares en déficit 15.980



Mas allá de la decisión del gobierno local de afrontar integralmente la problemática de los barrios informales, coadyuvó la creación del Ente Interjurisdiccional Autoridad de Cuenca Río Matanza (ACUMAR)⁹⁹. Este organismo fue creado a partir de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en la conocida como causa Mendoza.

⁹⁸ Avellaneda es gobernada desde el año 2003 por referentes del peronismo. Baldomero Álvarez de Oliveira en primera instancia y desde el año 2009 por el Ingeniero Jorge Ferraresi, quien a su vez durante la gestión anterior se había desempeñado como Secretario de Obras Públicas.

⁹⁹ Para conocer más sobre el Organismo ingresar en www.acumar.gov.ar

En 2004 un grupo de vecinos presentó una demanda contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas, reclamando la recomposición del ambiente, la creación de un fondo para financiar el saneamiento de la cuenca y un resarcimiento económico por daños y perjuicios. Posteriormente, la misma se amplió hacia los 14 municipios bonaerenses por los que se extiende la Cuenca Matanza Riachuelo. Así se originó la causa "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios" (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo).

Los vecinos que accionaron en la causa "Mendoza" habitaban Villa Inflamable, en la ciudad de Avellaneda. El 8 de julio de 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó un fallo histórico donde se determinó quiénes son los responsables de llevar adelante las acciones y las obras de saneamiento.

En él, se obliga a los Estados a realizar un programa cuyos objetivos son:

1. Mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca
2. Recomponer el ambiente en todos sus componentes (agua, aire y suelo)
3. Prevenir de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

Por otra parte, el Máximo Tribunal encomendó al Defensor del Pueblo de la Nación y a cinco Organizaciones de la Sociedad Civil: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Greenpeace Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación Vecinos de La Boca, y Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos -ACDH-, la conformación de un Cuerpo Colegiado para el control del Plan de Saneamiento y de las obligaciones y fallos establecidos en la sentencia.

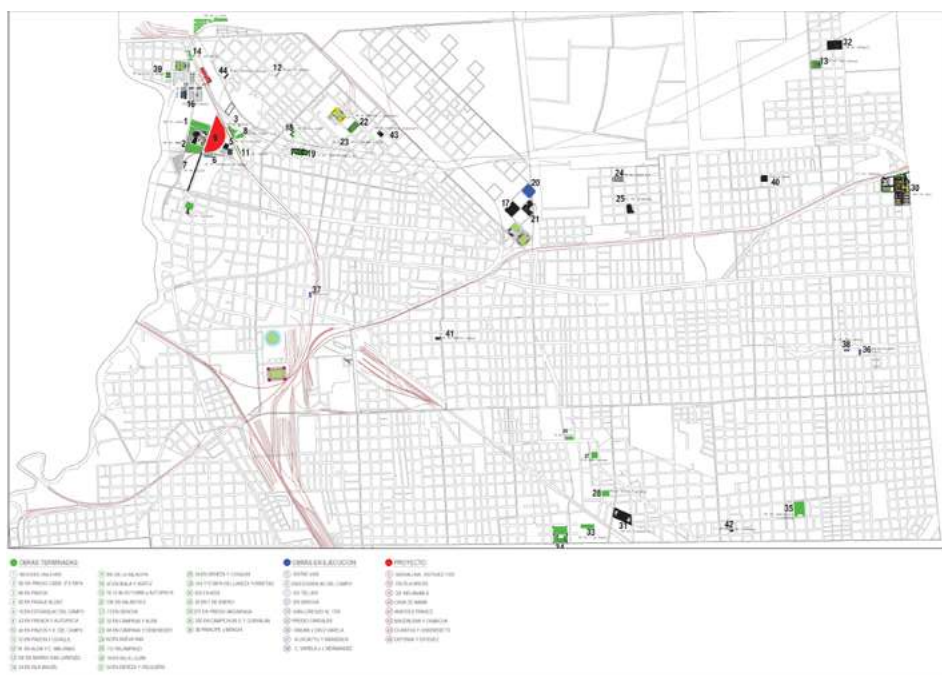
A partir de esta instancia judicial se han destinado importantes recursos a la realización de obras de infraestructura, saneamiento, equipamiento urbano y vivienda social. La combinación de decisión política y recursos

Hábitat, un desafío de todos

locales, más aportes nacionales y en particular los provenientes de la Autoridad de Cuenca han transformado la vida de miles de habitantes de Avellaneda.

Una síntesis del tipo de intervenciones realizadas entre 2007 y 2015 se presenta en los planos que se muestran a continuación, junto con algunos datos acerca de las obras realizadas.

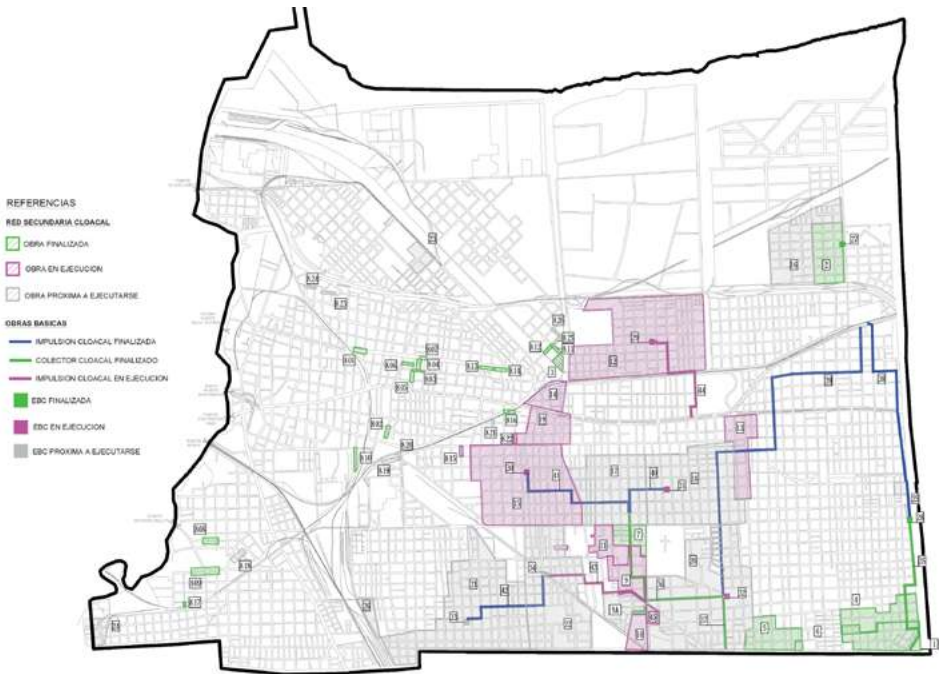
En primer lugar, en el marco del programa de urbanización de villas y asentamientos, se construyeron 2.650 viviendas, a las que se suman 769 en ejecución y proyectos en ocho barrios para construir 1.543 viviendas más, lo que totalizará, al final de las intervenciones, la construcción de un total de 4.962 viviendas, lo que muestra la magnitud de la intervención. En el mapa a continuación se puede observar la localización y distribución territorial de las intervenciones.



Vivienda construidas por el Estado entre 2007 y 2015

Fuente: Municipalidad de Avellaneda

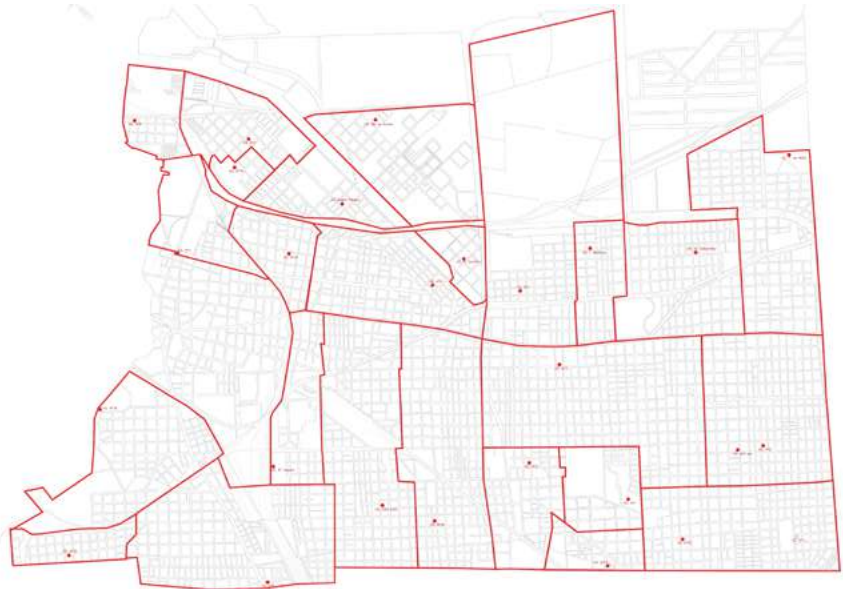
A su vez, se realizaron una cantidad de obras relativas a la red de desagües cloacales, entre las que se destacan obras básicas de impulsión y construcción de colectores cloacales, así como una cantidad importante de obras de la red cloacal secundaria. También se construyeron seis estaciones de bombeo y dos más se encuentran en ejecución. Las obras benefician a un total de 100.000 habitantes (ver mapa a continuación). A las obras cloacales se suman obras hidráulicas para el mejoramiento del sistema de desagües pluviales.



Obras cloacales desarrolladas entre 2007 y 2015

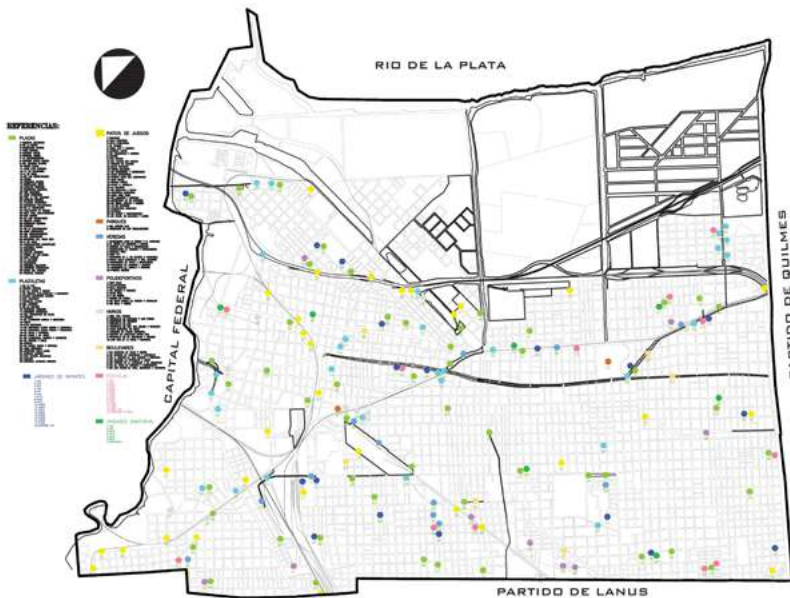
Fuente: Municipalidad de Avellaneda

También se desarrollaron gran cantidad de obras de equipamiento comunitario como unidades sanitarias y espacios verdes. Las obras alcanzaron a 27 unidades sanitarias entre las que fueron mejoradas, las que se ampliaron y la ejecución de nuevos centros de salud (ver mapa a continuación). A su vez, se computan intervenciones de mejora del espacio público en 190 puntos de la ciudad, tales como plazas, plazoletas, parques, patios de juego, polideportivos y bulevares (ver mapa subsiguiente).



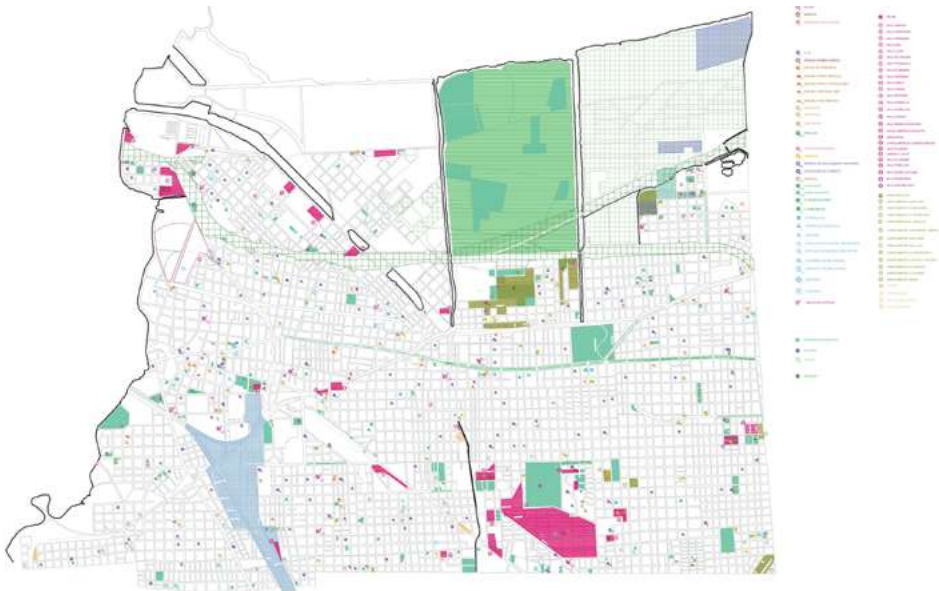
Obras en Unidades Sanitarias

Fuente: Municipalidad de Avellaneda



Obras de Espacio público

Fuente: Municipalidad de Avellaneda



Obras de equipamientos

Fuente: Municipalidad de Avellaneda

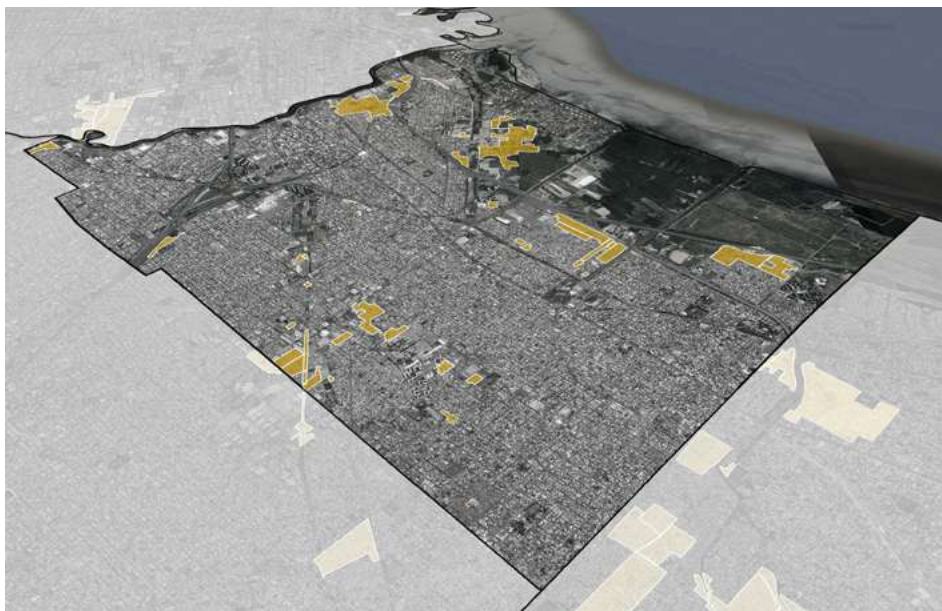
Creación del Documento Único de Ampliación de Derechos (DUAD):

Todas las acciones, programas y obras realizadas y comentadas fueron revirtiendo profundamente los indicadores de la situación habitacional en Avellaneda.

Naciones Unidas, en su Programa Hábitat¹⁰⁰, define siete criterios o condiciones que la vivienda debe resguardar: 1) *Seguridad de la tenencia*, que garantice la protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas; 2) *Disponibilidad de Servicios*, tales como agua potable, instalaciones sanitarias, energía, calefacción, alumbrado y eliminación de residuos; 3) *Asequibilidad económica de la vivienda*, que implica que su costo no sea un impedimento para el disfrute de otros derechos humanos; 4) *Habitabilidad*, que garantice la seguridad

100 Déficit Habitacional en Latinoamérica y el Caribe. Una herramienta para el diagnóstico y Desarrollo de Políticas Efectivas de Vivienda y Habitat. Ed. Programa de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) 2015.

física y la protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud; 5) *Accesibilidad*, que es tomar en cuenta las necesidades específicas de grupos desfavorecidos y marginados; 6) *Ubicación*, para ofrecer acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y sin poner en riesgo la salud o la vida; y 7) *Adecuación Cultural*, que tome en cuenta y respete la identidad cultural de los habitantes.



Villas y asentamientos en el municipio de Avellaneda

Fuente: RENABAP

En general, todos los aspectos fueron abordados correctamente por las políticas y programas de urbanización de barrios, pero quedaba pendiente la dimensión jurídica conocida como Seguridad de la Tenencia, por lo que era importante abordar la transformación urbana desde la perspectiva socio legal, enfatizando en cómo las instituciones legales, las normas y las decisiones judiciales afectan a la producción social del espacio urbano¹⁰¹.

101 Fernandes Edesio y Ann Valery. Ciudades ilegales, la ley y el urbanismo en países en vías de desarrollo. Ed. PROMESHA Bolivia 2003.

Los barrios urbanizados por el municipio poseen distintos orígenes en relación a la propiedad de la tierra. Se trata de algunos casos de suelo público, en el cual resulta titular el propio municipio, la Provincia de Buenos Aires o el Estado Nacional. En otras situaciones, la tierra originalmente pertenecía al dominio privado, en cuyo caso el municipio decidió expropiar, iniciar procesos de usucapión administrativa¹⁰² o acuerdos de compra con los propietarios.

No obstante la resolución de la cuestión relacionada a la propiedad del suelo, que entre otras cosas evitó que se concreten desalojos, los habitantes de las viviendas no alcanzaron en su totalidad a acceder a los títulos de propiedad, siendo el acceso a los mismos una demanda de la población que reconoce en el título la seguridad jurídica de la tenencia.

Téngase en cuenta que la falta de títulos de propiedad inmueble en estos casos proviene de distintas cuestiones tales como: falta de normas de uso del suelo aplicables a la situación de ocupación, inexistencia o imposibilidad de aprobar planos de mensura y subdivisión y costos de tramitación de escrituras públicas¹⁰³.

Estas dificultades hacían que para el año 2015, unas diez mil viviendas no poseían un título a favor de las familias ocupantes.

Ante esta realidad, el municipio decidió instrumentar un modelo novedoso que garantiza la seguridad jurídica de la tenencia y acceso a los servicios básicos, que se denominó Documento Único de Ampliación de Derechos (DUAD).

De los considerandos de la Ordenanza nº 28246 del 12 de Julio de 2018, surge el marco legal que permitió idear el instrumento “...no obstante el

102 Scatolini Juan Luciano. Prescripción Administrativa: Instrumento de gestión de suelo en la Provincia de Buenos Aires. Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina. Ed. Lincoln Institute Of Land Policy 2013.

103 En la Provincia de Buenos Aires, a partir de la Ley Orgánica nº 10.830, la Escribanía General de Gobierno interviene gratuitamente para realizar escrituras traslativas de dominio a favor de familias que no posean los medios económicos para afrontar su costo, cuando son declarados como trámites de interés social, por lo que esta situación está contemplada.

esfuerzo llevado adelante en todos esos años, no se ha podido en todos los casos resolver la seguridad jurídica de la tenencia, siendo necesario realizar una serie de acciones para que los vecinos obtengan su escritura y logren la protección de la vivienda familiar.

Que la Ley provincial N° 14.449 “de Acceso justo al hábitat” en su capítulo IV, sección II establece un programa de actuación municipal para la integración socio urbana de barrios informales y la sección IV permite definir desde el planeamiento local Zonas de Promoción del Hábitat Social. El artículo 44 establece: “Los planes municipales y normas urbanísticas municipales establecerán en forma explícita zonas especiales y reservas de tierras en predios ocupados o vacantes, con la finalidad de asegurar las condiciones legales para la puesta en marcha de procesos de regularización urbana y dominial, resguardar la permanencia de la población residente y promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas”.

En este marco es necesario establecer un programa de actuación que considere los distintos aspectos que deben tenerse en cuenta, incorporando mecanismos que permitan obtener los planos de mensura y obra correspondientes, los censos habitacionales, los Documentos Únicos de Ampliación de Derechos (DUAD), que se crean por la presente, y finalmente las escrituras individuales con la incorporación al régimen de protección de la vivienda familiar”.

En dicha Ordenanza y decretos posteriores se incorporaron los barrios que iban a ser alcanzados por este mecanismo, incorporándolos en la zonificación de Avellaneda como Zonas Especiales para regularización, concretando así su definitiva integración al mapa de usos de suelo de la Ciudad.

“Artículo 2º.- *Los barrios en procesos de regularización que se incorporan a través de la presente y los que lo hagan en el futuro, quedaran categorizados como “Zonas especiales y reservas de tierra”, en el marco de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 14.449. A los fines de lo precedentemente expuesto, el Departamento Ejecutivo*

deberá efectuar la delimitación territorial de cada uno de los barrios detallados en el anexo I”.

El Programa de Integración Socio Urbana de Barrios Informales creado por Ordenanza, para el logro de sus objetivos, también determina lo siguiente:

“Artículo 3°.- *Los barrios comprendidos en la presente gozarán de todas las características, excepciones a las normas de planeamiento y beneficios impositivos previstos en los artículos 36 a 43 de la Ley 14.449 “Planes de integración socio urbana”.*

Por último, para determinar y caracterizar los alcances del Documento único de Ampliación de Derechos que se otorguen, la Ordenanza establece:

“Artículo 4° *Crease el Documento Único de Ampliación de Derechos (DUAD) que será entregado a todas las familias que habitan los barrios incorporados a la presente y los que sean incorporados en el futuro.*

Dicho documento contendrá:

- *Datos completos del poseedor de la vivienda y grupo familiar.*
- *Fecha de toma de posesión.*
- *Tipo de Operatoria.*
- *Características catastrales del inmueble de acuerdo a plano o croquis de plano.*
- *Nº de padrón.*
- *Datos de incorporación del inmueble y el barrio a la presente Ordenanza.*

Deberá expresar que el poseedor de este documento se encuentra bajo el régimen de la Ordenanza N° 28246, que le otorga Seguridad Jurídica de la Tenencia de la tierra para evitar procesos de desahucio, excepciones en materia de planeamiento, acceso a los servicios básicos y trámites ante las empresas prestadoras”.

Esta política, que se viene llevando adelante en Avellaneda desde mediados de 2018, ya ha permitido que tres mil familias reciban su documento, el cual ha logrado altos niveles de reconocimiento social y legal, previendo para el año 2020 alcanzar a la totalidad de las casi diez mil familias que no lo poseían.

Este reconocimiento logrado fue producto de las tareas de concientización y difusión que previamente a la entrega de los mismos, realizan conjuntamente las direcciones de Hábitat y Regularización Dominial del municipio con los vecinos de los barrios, y especialmente por la presencia personal del Intendente Municipal en cada acto de entrega a las familias. También se reforzó su viabilidad técnica con notas cursadas y entrevistas a los entes prestadores de servicios públicos y distintas instancias administrativas, lográndose que los portadores del DUAD puedan obtener la conexión a redes de servicios, designar domicilio legal en contratos y pagar los impuestos y tasas de las viviendas que habitan entre otras cuestiones trascendentes.

Si bien el DUAD no es título de propiedad, garantiza la seguridad jurídica de la tenencia en los términos más arriba definidos por ONU Hábitat, rompiendo de este modo con tradiciones jurídicas conservadoras que estructuran sus ideas bajo estrictas normas del derecho privado y de usinas económicas neo liberales, que han promovido en el mundo ideas de titulación masiva como las propuestas por el economista peruano Hernando De Soto¹⁰⁴, que según la experiencia analizada no resolvió la pobreza estructural, no mejoró las condiciones de habitabilidad de las viviendas, ni los poseedores de los títulos accedieron a la banca formal para obtener créditos¹⁰⁵.

104 El Banco Mundial en Perú apoyó fuertemente el programa denominado "Ley de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal" creado en 1996, que definió al gobierno nacional como artífice y responsable de la titulación, creando a tales fines la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) que superó en la primera fase hasta el año 2000, mas de un millón de títulos.

105 Calderon Cockburn Julio. Titulación masiva de Tierras en el Peru 2007-2011. Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina. Ed. Lincoln Institute Of Land Policy 2013.

Capítulo 5

Usando las
herramientas de la ley

Capítulo 5. Usando las herramientas de la ley

5.1 Haciendo camino antes de la ley 14.449. El caso de Trenque Lauquen¹⁰⁶

A partir del año 2009, el gobierno municipal de Trenque Lauquen comenzó a implementar un instrumento de recuperación pública de la valorización inmobiliaria generada por la acción urbanística: una utilización no convencional de la *contribución por mejoras* (CM), un instrumento de gestión de suelo utilizado habitualmente para recuperar el costo de la inversión pública en obras de infraestructura y equipamiento. Sin embargo, el gobierno de Trenque Lauquen, encabezado por el Intendente Jorge Barracchia, “el Gordo” como lo llamaban cariñosamente los amigos, decidió ampliar el hecho imponible del instrumento a otros tipos de intervención pública, básicamente a decisiones administrativas que también incrementan los precios del suelo.

Barracchia era un intendente muy innovador, con una fuerza admirable y gran capacidad de decisión, con una idea muy clara del papel del Estado y el valor de lo público. Bajo su gestión, en la década del '90 decidió estatizar la empresa de agua y saneamiento para garantizar un servicio de calidad y tener en manos del Estado un servicio fundamental para el desarrollo urbano. Asimismo, también bajo su gestión, Trenque Lauquen se había convertido en ejemplo para otros municipios por su política de tratamiento y disposición de residuos sólidos urbanos.

106 Este apartado es un extracto del trabajo de Duarte, Juan y Baer, Luis (2013) “La contribución por mejoras en la promoción de nuevos desarrollos urbanos. Una aplicación no convencional para ciudades menores”, preparado para el “Foro Latinoamericano Instrumentos notable de políticas de suelo en América Latina”; y de Scatolini, Juan L. (2011) “El suelo urbano como factor redistributivo. La Municipalidad de Trenque Lauquen demuestra que se puede”, disponible en <http://www.scba.gov.ar/includes/descarga.asp?id=8825&n=EL+SUELO+URBANO+COMO+FACTOR+REDISTRIBUTIVO.doc>

Es importante destacar estas cuestiones porque permiten entender por qué fue posible implementar la recuperación de valorización inmobiliaria, a pesar de carecer de un ordenamiento legal a nivel provincial o nacional que lo estableciera, más bien todo lo contrario. Fue posible porque hubo un intendente que se puso a reflexionar sobre las causas que impedían que los jóvenes que volvían a formar sus familias en Trenque Lauquen, tras estudiar afuera de la ciudad, pudieran comprar un lote en la zona urbana debido a los altos precios del suelo. Un terreno en la planta urbana de la ciudad costaba, en 2008, arriba de 70 mil dólares. El Intendente razonó que ante esta situación, no sólo estaba perdiendo la posibilidad de poblar la ciudad, sino que también estaba sufriendo una fuga de cerebros. Si lograba que esos jóvenes encontraran en Trenque Lauquen un lugar donde construir su vivienda, podrían colaborar para que la ciudad crezca y se desarrolle con emprendimientos productivos, innovación y mayor calidad de vida. Su razonamiento fue que el orden lógico se había roto, que algo no estaba funcionando bien si jóvenes profesionales no podían adquirir un lote donde edificar una vivienda para vivir en la ciudad. Fue así que puso manos a la obra para resolver la situación y con la ayuda y asesoramiento del escribano superior Juan Luciano Scatolini, de la Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, logró aprobar una ordenanza que puso en marcha el mecanismo de recuperación de valorización inmobiliaria en el partido de Trenque Lauquen.

El texto a continuación presenta los alcances de la recuperación pública de la valorización inmobiliaria llevada a cabo por el municipio de Trenque Lauquen a través de la CM, describe el contexto en el que fue implementada, que como ya dijimos fue anterior a la vigencia de la ley de acceso justo al hábitat. En primer lugar, se describe el instrumento y sus características básicas y se explica el carácter novedoso de la CM tal como se está aplicando. También se desarrolla una breve caracterización de las condiciones normativas que regían su aplicación. Luego se presenta el procedimiento para aplicar esta forma especial de la CM. Además de ello, se presentan cuatro casos para ilustrar de manera concreta el alcance de la implementación del instrumento.

la base imponible, el momento de exigibilidad, la forma de pago, así como los contribuyentes que deberán abonarlo y los que son pasibles de su exención.

El artículo 225° de la ordenanza definió el hecho imponible del siguiente modo: *“Por las actuaciones administrativas y/o inversiones municipales que produzcan una significativa valorización de los inmuebles, y que se vuelque al mercado inmobiliario, tributarán la Contribución por Mejoras. Serán consideradas dentro de estas actuaciones las acciones administrativas del municipio y otros niveles de gobierno y/o las inversiones en infraestructura y equipamiento autorizadas, realizadas o promovidas por la Municipalidad...”*.

El contenido del artículo establece los hechos imposables para recuperar valorización inmobiliaria generada por decisiones administrativas del gobierno local. La CM ya había sido utilizada por varios municipios de la provincia de Buenos Aires bajo el amparo legal de la Ordenanza General 165 del año 1973, pero sólo para recuperar el costo de la inversión pública en obras, tales como la provisión de agua por red, desagües pluviales y/o cloacales, red de gas natural y pavimentación de calles, entre otras. Las autoridades de Trenque Lauquen decidieron ampliar el hecho imponible y, de este modo, las actuaciones administrativas que cambian los parámetros urbanísticos permitiendo un mayor aprovechamiento del suelo, habilitan al Municipio a aplicar el tributo de CM. Los hechos imposables se fijaron en el artículo 225° del siguiente modo:

- a. Cambio de parámetros urbanos que permitan mayores superficies de edificación que las anteriormente vigentes.*
- b. Cambio de usos de inmuebles.*
- c. Establecimiento o modificación de zonas que permitan fraccionamientos en áreas anteriormente no permitidas o de menor intensidad de uso.*
- d. Autorizaciones que permitan realizar urbanizaciones cerradas (clubes de campo o barrios cerrados).*
- e. Obras de infraestructura de servicios (agua corriente, cloacas, desagües pluviales, gas natural, energía eléctrica).*

- f. *Obras de pavimentación.*
- g. *Obras de equipamiento comunitario (salud, educación, deportes públicos, seguridad, delegaciones municipales).*
- h. *Nuevas plantas de tratamiento de efluentes y de perforaciones y almacenamiento de agua corriente.*

Si bien el listado de hechos imponderables incluye diversas situaciones, en el caso bajo análisis es aplicado de manera más frecuente para la aprobación de nuevos loteos, en aquellas fracciones de tierra donde se ha modificado la zonificación, de modo de permitir fraccionamientos en áreas donde anteriormente no se permitían o se permitían pero con lotes de mayor superficie.

Esto fue posible debido a que el perímetro urbano mantuvo los mismos límites durante una década. Mediante la sanción de la ordenanza 3808 en el año 2011, se amplió el perímetro urbano de la ciudad de Trenque Lauquen. Como producto de la reasignación de usos del suelo que implicó el pasaje de Área Rural o Complementaria a Área Urbana, se generó valorización del suelo. Como ya ha sido demostrado por numerosos especialistas, el sólo hecho de modificar los usos del suelo de rural a urbano produce un notable incremento de precios, que multiplica varias veces su valor¹⁰⁷. La literatura al respecto es amplia, tanto en la argumentación teórica (ver Jaramillo, 2008) como en los estudios empíricos que demuestran la valorización inmobiliaria que produce dicha modificación de usos (ver Smolka y Furtado, 2013).

Los propietarios que presentaron planos para habilitar subdivisiones de tierra en base a lo dispuesto por la ordenanza 3808/11 tuvieron que pagar el tributo consistente en la transferencia al municipio del 12% de los terrenos obtenidos.

107 Smolka (2013) encuentra que el paso de suelo rural a urbano puede multiplicar su valor hasta 4 veces en promedio, en una muestra para ciudades brasileñas. En otros casos se señala que el incremento puede llegar a multiplicar por 10 veces el valor vigente antes del cambio de zonificación.

Por otra parte, los artículos 226° y 227° de la ordenanza fiscal definen la base imponible y el momento de exigibilidad del tributo de esta forma:

- a. En el caso de obras públicas, el tributo se aplica a partir de la realización del 90% de la obra y el valor total de la misma se prorratea entre todas las propiedades beneficiadas, de acuerdo a la superficie de cada inmueble.*
- b. En los casos de utilización de mayor constructibilidad, el tributo tiene vigencia cuando la construcción que utiliza esa mayor edificabilidad esté realizada en un 80%. El valor del tributo se determina considerando la diferencia entre la cantidad máxima de metros cuadrados construibles con la normativa anterior y los metros cuadrados totales a construir con la nueva normativa. A esa diferencia en metros cuadrados se le aplica el tributo, cuya base imponible es un 20% del valor del metro cuadrado de construcción de la mismo calidad y destino, estimado por la Cámara Argentina de la Construcción.*

Siguiendo con la ordenanza 3184/08, el texto del inciso d) del artículo 227° establece que:

d) En los casos de cambio de uso del inmueble, el tributo se aplica a partir del cambio efectivo de uso y la base imponible es el 20% del valor fiscal del inmueble de que se trate.

Interesa especialmente detenerse en el inciso c) del artículo 227° que prevé lo siguiente:

c) En el caso de subdivisiones en áreas que cambiaron de zonificación, el tributo se aplica a partir del comienzo de la subdivisión del terreno, es decir con la presentación de los planos para autorizar la subdivisión. La alícuota del tributo será del 12% de los lotes del nuevo fraccionamiento.

El 12% de los lotes que se transfieren al municipio son un concepto totalmente independiente de las cesiones para espacios circulatorios, espacios verdes y equipamiento comunitario (establecimientos educativos, de salud, etc.), ya que éstos se rigen por la ley 8912/77, de ordenamiento territorial y uso del suelo de la provincia de Buenos

Aires. Allí se establecen los porcentajes de cesiones mínimos exigidos para aprobar una subdivisión y otorga a los municipios potestades para ampliar esos porcentajes pero no para reducirlos. Las cesiones resultan obligatorias para la aprobación de cualquier subdivisión, con la insólita excepción de las denominadas urbanizaciones cerradas. En el caso de Trenque Lauquen, el 12% de los lotes se transfieren para cumplir con el tributo de contribución por mejoras y son independientes de las cesiones exigidas por la norma provincial.

Asimismo, el mismo Decreto Ley provincial exige que el costo de la infraestructura (redes de agua potable, desagües cloacales y pluviales, gas natural, tendido de energía eléctrica, además del nivelado y apertura de calles) sea responsabilidad del propietario. Como en Trenque Lauquen la empresa de agua y saneamiento es de propiedad municipal, cuando un propietario presenta un proyecto de subdivisión es la empresa municipal la que realiza las obras a cuenta del propietario. Asimismo, los trabajos de movimiento de suelo y apertura de calles también suelen ser ejecutados por el municipio y corren a cuenta de los propietarios de la tierra a subdividir.

Finalmente, la ordenanza contiene tres artículos que regulan otros aspectos referido a la CM. El artículo 228° define quiénes son los contribuyentes que deben tributar según el siguiente listado:

- a. *Los titulares de dominio de los inmuebles, con exclusión de los nudos propietarios.*
- b. *Los usufructuarios de los inmuebles.*
- c. *Los poseedores a título de dueño de los inmuebles.*
- d. *Los concesionarios del Estado Nacional o Provincial que ocupen inmuebles ubicados total o parcialmente en jurisdicción del municipio sobre los cuales desarrollen su actividad comercial.*
- e. *En caso de transferencia de dominio, el transmitente.*
- f. *En caso de transferencia por herencia, los herederos.*

El artículo 229° determina que la afectación de un inmueble a la CM deberá ser inscripta en los registros municipales. Además de ello, señala que el certificado municipal de libre deuda será obligatorio para que puedan inscribirse los inmuebles cuando se realiza la transferencia de dominio.

Finalmente, el artículo 230° establece los sujetos o propiedades que podrán ser pasibles de la exención del tributo (edificios de propiedad estatal nacional y provincial, entidades educativas sin fines de lucro, edificios para cultos, fundaciones y hogares, clubes sociales y deportivos, cuando realicen ampliaciones destinadas a prestar un mejor servicio), así como los porcentajes de descuento. Para ello, se debe sancionar una ordenanza específica en cada caso.

5.1.2 La implementación de la contribución por mejoras

La sanción de la ordenanza es el primer paso para avanzar en la implementación del instrumento, pero la aplicación concreta se sustancia al darse las situaciones específicas (hechos imponderables) que habilitan al municipio a efectivizar el cobro del tributo. A continuación se presenta de manera esquemática el procedimiento para llegar al cobro de la CM. Luego se desarrollan cuatro casos concretos en los que se aplicó el instrumento.

Pasos para la implementación del instrumento:

1. Sanción de la Ordenanza 3184/2008, que rige la contribución por mejoras. La ordenanza define el marco legal para institucionalizar y legitimar la recuperación de valorización inmobiliaria atribuible a las decisiones administrativas del Estado.

2. Existencia de algún hecho imponderable previsto en el artículo 225°. Para que la CM pueda aplicarse debe existir una acción urbanística o decisión administrativa que incremente el precio de los lotes. Ejemplos pertinentes al caso refieren i) a la modificación en la zonificación de usos del suelo que implica el traspaso de tierra rural a urbana y la posibilidad de subdivisión para el desarrollo de usos residenciales, o ii) a la habilitación de un mayor aprovechamiento del suelo en el área urbana existente como ocurre con el traspaso de una zona recreativa y de esparcimiento (complejos polideportivos, instalación de clubes, etc.) a otra residencial que permite la realización de loteos y emprendimientos inmobiliarios.

3. Solicitud de aprobación de planos para habilitar un loteo. Una vez sancionada la ordenanza que modifica la zonificación debe existir la voluntad del propietario de subdividir la tierra y presentar el respectivo plano para

la aprobación de un loteo. En Trenque Lauquen ha sido muy importante el papel del Departamento Ejecutivo para promover entre los propietarios privados la firma de convenios. Además, el municipio suele ser el que diseña la subdivisión para agilizar la decisión del propietario.

4. Análisis por parte del Departamento Ejecutivo del proyecto presentado: el área de Planeamiento del Departamento Ejecutivo analiza si el proyecto cumple con los requisitos exigidos en la normativa urbanística. De ser necesario, se realizan las observaciones pertinentes para proceder a corregir la propuesta de loteo.

5. Cálculo de la contribución por mejoras a pagar por el propietario: una vez que la propuesta está en condiciones de ser aprobada, se calcula la cantidad de lotes que le corresponde al municipio por CM y se acuerda con el propietario la localización de los terrenos que serán transferidos hasta cubrir el 12% de la tierra que se genera en el loteo o la subdivisión.

6. Elección de la forma de pago de las obras de infraestructura por parte del propietario: las obras de infraestructura deben ser pagadas por el propietario según lo establece ley provincial 8912/77. La empresa que presta el servicio de agua y saneamiento es de propiedad municipal, por lo que es ésta quien realiza las obras con cargo a los propietarios. El movimiento de suelo y la apertura de calles también es realizado por el municipio y corre a cuenta del propietario que tiene la posibilidad de elección sobre la forma de pago: en efectivo o con suelo. De elegir la segunda opción, se acuerda con el municipio la cantidad de lotes a transferir para compensar el valor de las obras.

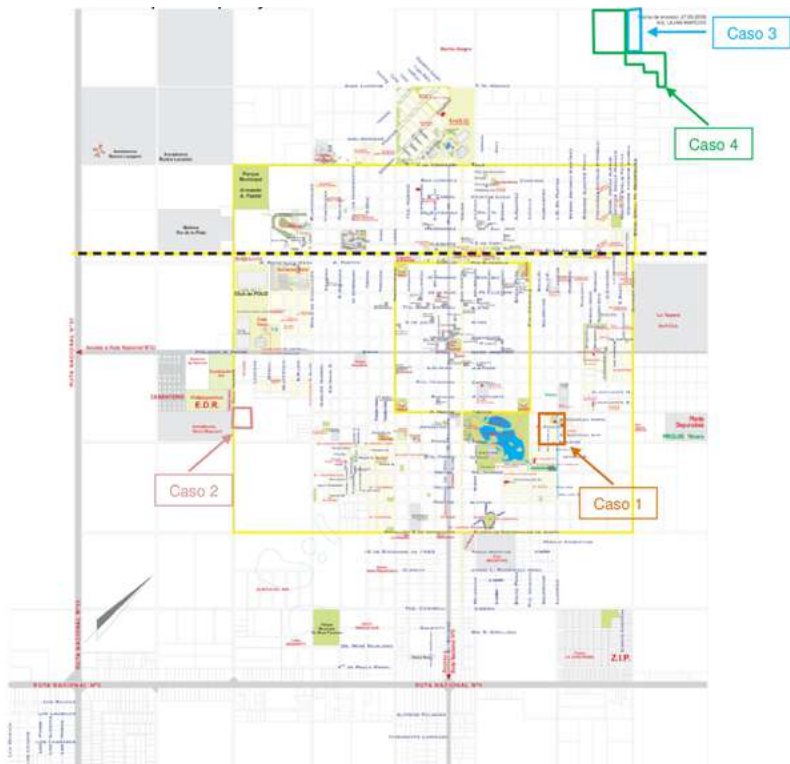
7. Firma del convenio entre el Departamento Ejecutivo y el propietario: calculada la transferencia de tierra por CM, se acuerda la localización de los terrenos y se procede a la firma del convenio entre el propietario y el Intendente Municipal.

8. Sanción de la Ordenanza de aceptación de los terrenos transferidos por parte del Honorable Concejo Deliberante: luego de la firma del convenio, el Honorable Concejo Deliberante debe convalidarlo a través de la sanción de una ordenanza específica.

9. Escrituración de los terrenos transferidos al Municipio: una vez aceptada la transferencia de los terrenos, el Departamento Ejecutivo realiza la escrituración ante la Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

5.1.3 La implementación de la CM a través de cuatro casos concretos

El primero de los 4 casos corresponde a un loteo realizado en el Área Complementaria (zona de borde entre el área urbana y el área rural que fue calificada como área urbana). El segundo refiere a un cambio de zonificación dentro del área urbana. Los casos 3 y 4 corresponden a loteos dentro del área de expansión urbana contemplada en el Plan Director de Ampliación Urbana elaborado por el municipio. Los cuatro casos refieren al cambio en la norma como hecho imponible, es decir, al componente más innovador en la historia de la aplicación de la CM en el país.



Plano de Trenque Lauquen y localización de los casos seleccionados

Fuente: Municipalidad de Trenque Lauquen

Caso 1. Municipalidad de Trenque Lauquen y Esther M. V.

El hecho imponible que habilitó la aplicación de la CM consistió en un cambio de zonificación en el año 2009 que afecta una fracción de tierra de 5,4 hectáreas. La fracción estaba zonificada como Zona Deportiva Recreativa, es decir, no era una zona habilitada para el loteo y el desarrollo residencial. La nueva zonificación pasó a ser Residencial 3 (R3). A partir de esta modificación, el terreno podía subdividirse para la construcción de viviendas con los siguientes indicadores urbanísticos: FOS (ocupación del suelo) = 0,6; FOT (edificabilidad) = 1,2; Densidad = 200 hab/ha; Frente mínimo del terreno = 12 metros y Superficie mínima de terreno = 300 m².

La propuesta de subdivisión de la fracción de tierra determina un total de 112 terrenos, por lo que la propietaria debía transferir al municipio el 12% de ellos, que equivalen a 13 terrenos, en concepto de CM. Además la propietaria debía hacer frente las obras de infraestructura, tal como indica la Ley 8912 de la provincia de Buenos Aires. Las obras fueron ejecutadas por el municipio y la propietaria eligió pagarlas con terrenos, por lo que terminó transfiriendo 23 terrenos por este concepto. En la imagen 2 se detalla la totalidad de los terrenos.



Caso Municipalidad de Trenque Lauquen y Esther M. V.

Fuente: Municipalidad de Trenque Lauquen

Caso 2. Municipalidad de Trenque Lauquen y Miguel R.

En este caso, el hecho imponible que habilitó la aplicación de la CM también consistió en un cambio de zonificación, que afectó una fracción de tierra de 4 hectáreas. La zonificación antes de la modificación normativa era Residencial extra urbana, que establecía los siguientes indicadores urbanísticos: FOS = 0,5; FOT = 0,8; Densidad = 1 vivienda por parcela; Frente mínimo del terreno = 20 metros; Superficie mínima de terreno = 600 m². A partir de la sanción de la Ordenanza 3638/11, la zonificación de la fracción de tierra pasó a ser Residencial 3, igual que en el caso anterior.

A raíz del cambio de zonificación, los propietarios acordaron con el municipio una propuesta de loteo en el que se pautó una transferencia de 6 terrenos para cubrir la alícuota del 12% correspondiente a la CM. En la imagen 3 se detalla esta porción de tierra. A diferencia del caso anterior, los propietarios optaron por pagar las obras de infraestructura (red de agua potable y desagües cloacales) en efectivo. El costo fue calculado por el municipio y ascendió a la suma de \$ 171.627,20, equivalente a u\$ 41.758 (u\$ 1 = \$ 4,11 en mayo de 2011).

Anexo IV



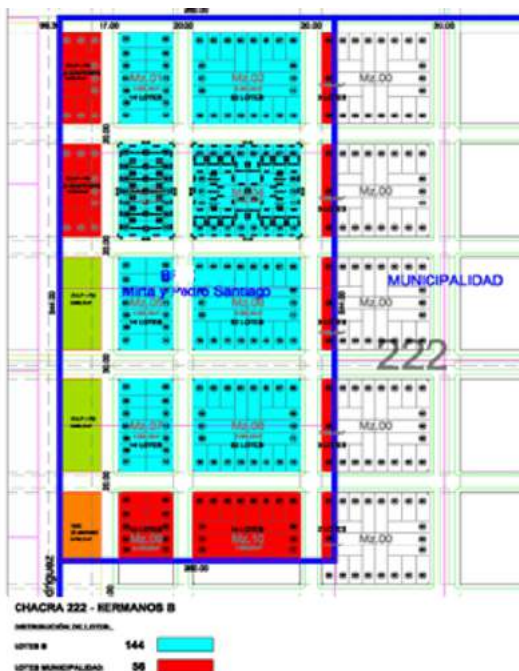
Caso Municipalidad de Trenque Lauquen y Miguel R.

Fuente: Municipalidad de Trenque Lauquen

Caso 3. Municipalidad de Trenque Lauquen y Hermanos Mirta y Pedro B.

El hecho imponible que habilitó la aplicación de la CM se enmarca en el Plan Director de Ampliación Urbana. Dentro de la superficie afectada por el cambio de zonificación previsto en dicho plan, se encontraba un predio de 14,1 hectáreas cuya propiedad pertenecía a dos hermanos. La zonificación se modificó de Área Complementaria a zona Residencial 3. El Área Complementaria es una zona de uso rural intensivo, de depósito y acopio de granos. La superficie mínima fraccionable es de 6 hectáreas y sólo se permite una vivienda en dicha superficie.

Realizado el cambio de zonificación, el municipio y los propietarios consensuaron un proyecto de loteo del que se obtuvieron 200 terrenos. La aplicación de la alícuota del 12% correspondiente a la CM se tradujo en la transferencia de 24 terrenos. Los propietarios eligieron pagar las obras de infraestructura con tierra. Los cálculos realizados por el Municipio determinaron la transferencia de 32 terrenos a cambio de las obras realizadas. La localización de los terrenos transferidos se observan de color rojo en la siguiente imagen.



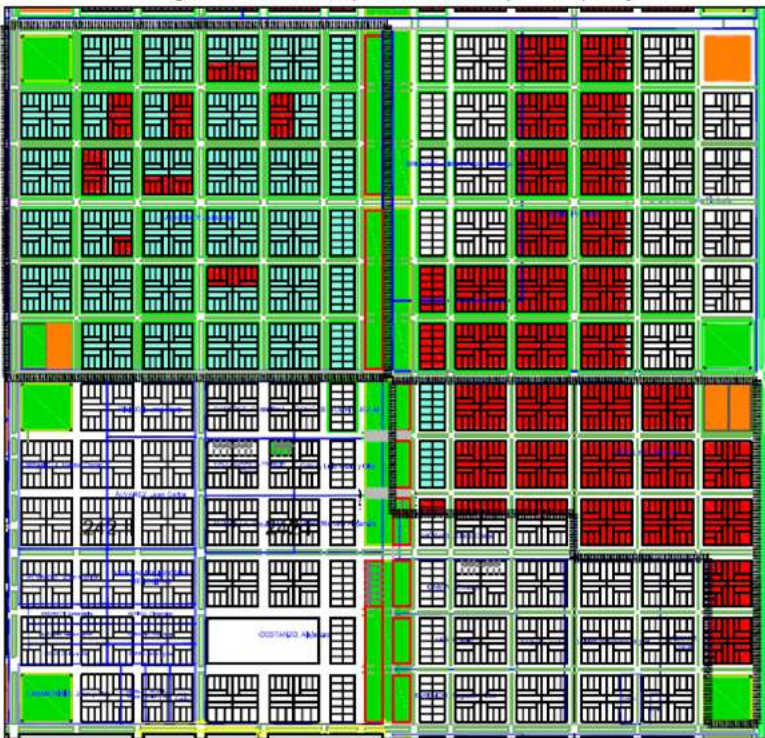
Caso Municipalidad de Trenque Lauquen y Hermanos Mirta y Pedro B.

Fuente: Municipalidad de Trenque Lauquen

Caso 4. Municipalidad de Trenque Lauquen y Julio A.

El hecho imponible que habilitó la aplicación de la CM también fue la modificación de Área Complementaria a Residencial 3. La principal diferencia con el caso anterior radica en el tamaño de la parcela origen que, con 75 hectáreas, constituye la mayor superficie de suelo en la que se haya aplicado la CM en Trenque Lauquen hasta el año 2013.

De la propuesta de subdivisión acordada entre el municipio y los propietarios surgieron un total de 1.063 lotes y la aplicación de la alícuota del 12% correspondiente a la CM se tradujo en la transferencia de 128 terrenos. Los propietarios eligieron pagar la infraestructura con suelo. De este modo, se agregaron 285 terrenos para saldar el costo de las obras de infraestructura. La localización de los terrenos transferidos se observa en la imagen en color rojo.



Caso Municipalidad de Trenque Lauquen y Julio A.

Fuente: Municipalidad de Trenque Lauquen

suelo urbanizado para albergar a los nuevos habitantes y actividades productivas. Además del interés de contar con espacio para el desarrollo urbano futuro, se consideraba fundamental revertir algunos problemas vinculados a la escasez de tierra urbana para desarrollos públicos y privados, las restricciones de acceso al suelo urbanizado bien localizado y a precios accesibles para la población local, los desequilibrios existentes entre la oferta y la demanda inmobiliaria, y la falta de previsión del suelo para la ampliación de los servicios públicos.

Tal como se observa en la imagen anterior, la ampliación del suelo urbanizado prevista por el Plan Director se localizó hacia el borde norte de la ciudad. Una vez adoptada la decisión política de avanzar con el plan, el municipio comenzó a adquirir tierra antes del anuncio de su lanzamiento. De ese modo, el gobierno local logró comprar fracciones de tierra rural a precio rural y evitar así pagar la valorización que generaría el cambio de zonificación (de rural a urbana) que establecían los lineamientos del plan.

La adquisición de tierra para poder materializar la ampliación urbana se llevó a cabo mediante tres modalidades distintas:

- 1) Compra directa de tierra (88 hectáreas):
 - Adquisición de 50 has. el 02/10/2008 a \$ 2.100.000, es decir \$ 42.000 por ha. equivalente a u\$s 13.312 (u\$s 1 = \$ 3,155);
 - Adquisición de 20 has. el 27/11/2009 a \$ 820.000, es decir \$ 41.000 por ha. equivalente a u\$s 10.732 (u\$s 1 = \$ 3,82);
 - Adquisición de 18 has. el 18/06/2010 a \$ 847.500, es decir \$ 47.000 por ha. equivalente a u\$s 11.929 (u\$s 1 = \$ 3,94).

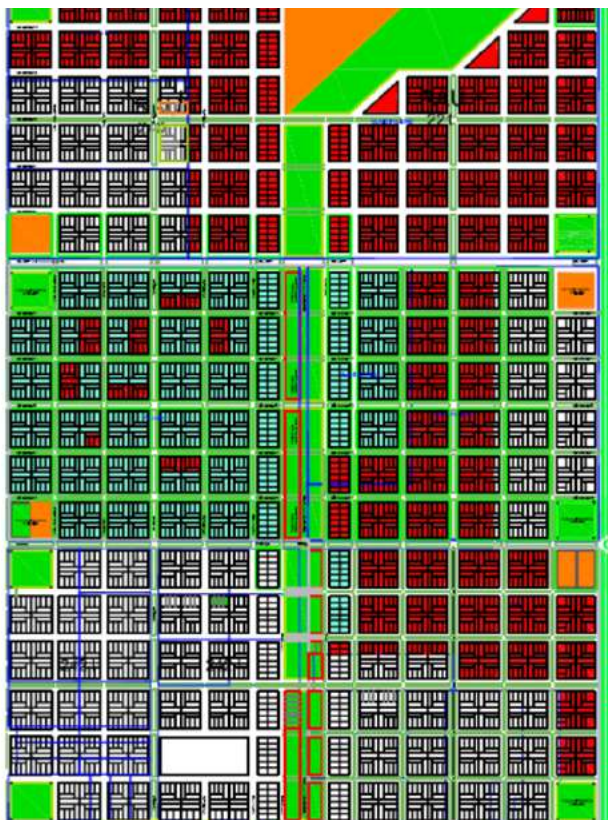
- 2) Permuta de tierra (10 hectáreas):
 - Permuta de 10 has. el 10/02/2012 a cambio de la construcción de tres viviendas para la propietaria de las tierras permutadas.

- 3) CM más permuta de tierra por construcción de infraestructura (89 hectáreas):
 - Cambio de zonificación a 14,1 has., el 10/02/2012 a cambio de la transferencia al Municipio del 12% de los terrenos en concepto de CM y transferencia de terrenos como pago por la infraestructura construida por el municipio, totalizando 56 terrenos de 300 m2 cada

uno, a lo que se suman las cesiones para vialidades, espacio verde y libre público y equipamiento comunitario.

- Cambio de zonificación a 75 has., el 10/02/2012 a cambio de la transferencia al Municipio del 12% de los terrenos en concepto de CM y transferencia de terrenos como pago por la infraestructura construida por el municipio, totalizando 413 terrenos de 300 m² cada uno, a lo que se suman las cesiones para vialidades, espacio verde y libre público y equipamiento comunitario.

Hasta fines del año 2013, el Área de Expansión Urbana ya disponía de 187 hectáreas con planos de subdivisión aprobados y convenios efectivizados en el marco de la contribución por mejoras y el pago de infraestructura pública con suelo.



Propiedad de los terrenos en un sector de la ampliación urbana

Fuente: Municipalidad de Trenque Lauquen

La imagen anterior ilustra el modo en que se distribuye la propiedad de los terrenos en un sector específico del Área de Ampliación Urbana (delimitado por la línea discontinua celeste en la imagen que muestra el área urbana de ampliación), según el siguiente detalle:

- La superficie en rojo corresponde a los terrenos ya subdivididos, que constituyen parcelas de dominio privado del municipio y totalizan casi 88 hectáreas.
- La superficie de color verde corresponde a las cesiones de tierra para espacios verdes y libres públicos ya aprobadas y los espacios previstos para las cesiones que se aprobarán a futuro.
- La superficie naranja corresponde a las cesiones para equipamiento comunitario. Incluye los terrenos cedidos por las subdivisiones ya aprobadas y los espacios previstos para las cesiones que se aprobarán en el futuro. La superficie ya cedida para los espacios verdes, circulatorio, libres públicos y de equipamiento suma 47 hectáreas.
- Los terrenos de color celeste corresponde a los terrenos ya subdivididos que pertenecen a privados. Suman 52 hectáreas distribuidas en 794 terrenos.
- Las fracciones de terrenos en blanco son tierras de propiedad privada en las que aún no se ha comenzado el proceso de negociación.

Uno de los aspectos destacables del caso que nos convoca es que un municipio del tamaño de Trenque Lauquen logró implementar un instrumento de recuperación de la valorización inmobiliaria generada por la acción urbanística a pesar de las limitaciones normativas, la falta de experiencia política e instrumental en la materia y la idiosincrasia patrimonialista que existe en el país cuando se pretende ejercer el derecho público sobre la propiedad inmobiliaria.

En segundo lugar, es destacable la efectividad y sencillez de la aplicación de la CM. Desde el punto de vista de las condiciones de posibilidad para implementar este tipo de instrumentos en municipios pequeños y medianos, la opción de cobro mediante un porcentaje del suelo urbanizado acarrea la ventaja de poder prescindir de una base de

valores fiscales actualizada y de estudios de precios del suelo para realizar el cálculo de la valorización inmobiliaria atribuible a las intervenciones urbanísticas.

En tercer lugar, se debe mencionar, contra el imaginario instituido en la gestión pública que suele desalentar este tipo de iniciativas, la recepción favorable que ha tenido la CM entre los actores económicos locales, tanto los propietarios de suelo como los agentes inmobiliarios.

En cuarto lugar, importa señalar que mediante esta forma de implementación de la CM el municipio produce un importante banco de tierras que favorece la regulación de la oferta y los precios del suelo. Sólo en los cuatro casos presentados, el municipio adquirió 171 terrenos urbanizados, que equivale al 12% de los 1.416 terrenos habilitados. A eso deben sumarse 340 terrenos en parte de pago por obras de infraestructura. Así, sobre un total de 1.416 terrenos habilitados, el municipio adquirió la propiedad de 511, el 36% de los lotes.

En quinto lugar, merece aclararse que si bien existe una amplia gama hechos imponderables, la CM ha sido aplicada de manera recurrente para la aprobación de nuevos loteos en la periferia de la ciudad, donde antes no estaban permitidos. Al aplicarse a las situaciones en que los incrementos de precios del suelo son mayores, como es la rezonificación de suelo rural a urbano, la CM ha permitido la captación de importantes recursos para el desarrollo urbano, su financiamiento y el crecimiento del patrimonio inmobiliario estatal.

5.2 PROCREAR. Logros y aprendizajes



Durante la década de los 90' hasta el estallido de la crisis de 2001, se afirmó en nuestro país un sistema económico neoliberal basado en políticas de desregulación económica, privatización de empresas públicas (entre ellas las que proveen servicios urbanos), convertibilidad de la moneda y deterioro de las condiciones generales de vida. No es casualidad que la fuerte desocupación y crecimiento de la pobreza e indigencia empujaran a que sea la etapa de mayor crecimiento en nuestro país de las villas y asentamientos precarios.

Desde el año 2003 arranca en nuestro país, a partir de la presidencia de Néstor Kirchner un modelo de desarrollo con inclusión social con una fuerte participación del Estado, que a partir de recuperar la centralidad promovió como principal causa del crecimiento la generación de empleo.

Se recuperaron áreas claves que habían sido privatizadas, como la empresa AYSA, para lograr que el agua potable y saneamiento lleguen a lugares que la empresa privada consideraba no rentable, buscando de esa forma cumplir con un principio rector de los servicios públicos esenciales como es el principio de la universalidad del servicio.

Asimismo, se lanzan programas destinados a construir o mejorar viviendas, con el doble propósito de ir dando respuesta a una demanda agregada por la falta de respuesta de gobiernos anteriores, como así también priorizar la generación de puestos de trabajo, en un momento del país con altísimas tasas de desempleo¹⁰⁸.

Para ello se siguió el formato del subsidio a la oferta de vivienda por empresas constructoras, a través de los planes Federales de Vivienda que invitaron a licitar complejos habitacionales en todo el país.

En esa misma línea se lanzaron programas como “Mejor Vivir”, para la realización de mejoramientos habitacionales, en los que además de las empresas se les daba la posibilidad de participar a cooperativas, organizaciones sociales y municipios.

Estas líneas de acción reportaron según la Comisión Nacional de la Vivienda (CONAVI) para el año 2012, 657.007 soluciones habitacionales, que se bien estuvieron lejanas de revertir el déficit habitacional, al menos lograron su amesetamiento. Sin dudas, la principal virtud de estos programas estuvo relacionada con la eficiencia en la mejora de las condiciones para que las empresas ofrezcan puestos de trabajo formal, dejando en el haber cuestiones relacionadas con la ubicación y calidad de las viviendas construidas, que han sido profundamente estudiadas (DUARTE, DEL RIO)¹⁰⁹.

Otro aspecto que en los primeros años de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner no se pudo atender con rigurosidad¹¹⁰, estaba relacionado al acceso a la vivienda para sectores

108 Cada vivienda nueva que se construye genera cuatro puestos de trabajo directos y tres indirectos.

109 Poner los datos del trabajo

110 Durante el año 2006 el entonces Presidente Néstor Kirchner lanzó el programa “Inquilinos” con créditos a tasa fija similar al pago de un alquiler, Capital de \$ 300.000 y veinte años de plazo. Según la Asociación de Bancos ese plan no supero los 10.000 créditos otorgados por el

medios, a los que las condiciones del mercado inmobiliario excluía por falta entre otras cuestiones de acceso al crédito¹¹¹.

Parte de estas cuestiones fueron tenidas en cuenta por la entonces Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner en el año 2012 al lanzar el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (PROCREAR), mediante el Decreto N°902/12, donde ya en los fundamentos de la norma se menciona *“...la oferta de crédito hipotecario en los principales bancos públicos y privados en Argentina es relativamente amplia, aunque sus condiciones resultan altamente restrictivas para los potenciales demandantes de distintos niveles de ingresos. En particular, se observa que las personas de menores ingresos cuentan con una baja posibilidad de tomar créditos bancarios para el acceso a la vivienda”*.

Consciente de que las entidades bancarias no generaban una oferta de acceso al crédito para la vivienda, el Programa Procrear tuvo como una de sus principales virtudes generar una acción estatal que con recursos propios otorgará oportunidades reales de acceso a la vivienda.

El Fondo Fiduciario creado por el Decreto 902/12 significó la creación de un patrimonio de afectación exclusivo a los fines del Programa, constituyendo un instrumento novedoso de utilización por parte del sector público, que garantiza la intangibilidad y transparencia del uso de los recursos (más de diez mil millones de dolares aplicados al programa).

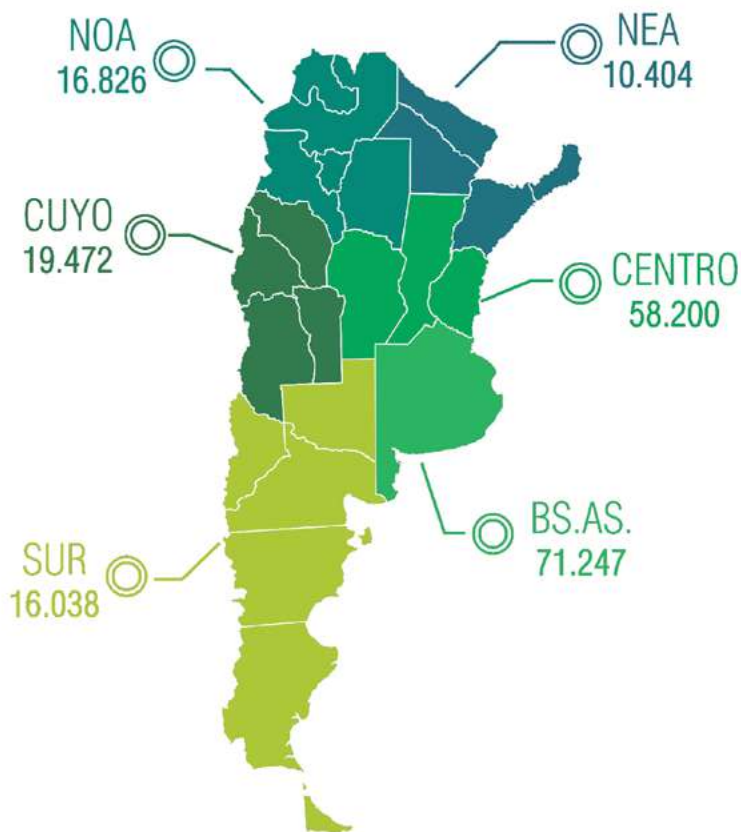
Se definió la intervención en el Fideicomiso de distintos organismos públicos vinculados a la temática del desarrollo urbano y viviendas (Ministerio de Planificación Federal y Agencia de Administración de Bienes del Estado AABE) y otros vinculados a la asignación de recursos para destinar al Programa (Ministerio de Economía y ANSES).

Para administrar los fondos asignados, se definió que el Banco Hipotecario Nacional realizaría dicha tarea, pasando a ser propietaria del dominio fiduciario de los bienes que se incorporen al Programa.

escaso interés de las entidades financieras en participar activamente con capital propio.

111 Hasta la puesta en marcha del Programa Procrear un porcentaje que no superaba el 5% de las escrituras para compra de vivienda estaba financiada con hipotecas, según los datos aportados anualmente por el Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires y de CABA.

Otra de las cuestiones que tuvo en cuenta el Programa, además de la generación de soluciones habitacionales, fue la dinamización del mercado interno "... el sector de la construcción, en virtud de su estrecha relación entre el empleo y el nivel de producto "empleo-producto", tiene gran capacidad de generación de puestos de trabajo por lo que, la facilitación de su financiamiento y el incremento de la obra pública potenciarán el desempeño de este sector, brindando un importante efecto económico multiplicador sobre el producto y el empleo".



Datos generales del Programa PROCREAR: 192.187 créditos hipotecarios

Fuente: Dir. Desarrollo de Suelo Urbano - ANSES - PROCREAR - 2016

El Programa asumió todas las fortalezas que la organización del Estado Federal con su régimen de competencias (propias y delegadas) podía ofrecer. Ellas fueron, principalmente, lanzar una política de vivienda a través del crédito individual con subsidio a la demanda contando para ello con recursos propios (parte de los fondos provenientes del Tesoro Nacional y otra del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social), utilizar para la administración de esos fondos a una entidad financiera regulada por el Banco Central de la República Argentina, como es el Banco Hipotecario Nacional en el cual el Estado posee mayoría accionaria, fijando de esa forma montos y condiciones de los créditos para que pueda segmentarse el perfil de los beneficiarios¹¹², se dispuso también la asignación de inmuebles fiscales en todo el país a través de la intervención de la Agencia Bienes del Estado, que a su vez eran tasados por el Tribunal de Tasaciones de la Nación y un mecanismo de acceso por sorteo público de los inscriptos a través de la Lotería Nacional.

El Programa comenzó con el lanzamiento de las líneas “Construcción” y “Desarrollos Urbanísticos” en junio de 2012. Hacia finales de ese mismo año se sumaron las líneas de “Ampliación y Terminación” y “Refacción”. Finalmente, en octubre de 2013 se lanzaron las líneas “Vivienda a estrenar” y “Compra de terreno y construcción”, posibilitando así el acceso a la vivienda a través de seis líneas de créditos diferentes, que tenían las siguientes características:

Líneas con terreno

- Construcción: estaba destinada para la construcción de una vivienda única, familiar y de ocupación permanente, a través de un proyecto propio o de alguno de los prototipos de vivienda que puso a disposición el Programa.

- Ampliación y terminación: en el caso de la terminación, la obra debía estar iniciada y con un avance mayor al 50% y una superficie máxima de 150 m². La línea ampliación permite construir hasta 50 m².

112 Se determinaron cinco segmentos de beneficiarios, que recibían y pagaban de acuerdo a su capacidad económica. Para el primer segmento que tenía una cuota fija en pesos cuyo interés no superaba el 5% anual ingresaban desde monotributistas sociales hasta quienes poseían ingresos del grupo familiar equivalentes a tres sueldos básicos. El segmento con más capacidad de pago era el que mayor interés recibía en la cuota que pagaba.

Hábitat, un desafío de todos

- Refacción: está destinada a obras y/o trabajos a realizar en una vivienda habitable que requiera mejoras en deficiencias parciales o mantener el grado de conservación de la vivienda, procurando optimizar su estado y valor. La propiedad a refaccionar debía ser vivienda única, familiar y de ocupación permanente del solicitante, y no superar los 150 m2 cubiertos.

Líneas sin terreno

- Compra de terreno y construcción: otorga hasta \$125.000 para la adquisición de un terreno, cuyo valor total no puede superar los \$150.000. El diseño de la vivienda a construir debe corresponder a uno de los modelos de casas que PROCREAR ofrecía en forma gratuita a sus beneficiarios, lo que permite ahorrar tiempo y costos en la realización de la obra.

- Vivienda a estrenar: línea de crédito destinada a la compra de una vivienda única, familiar y de ocupación permanente que financia hasta el 90% del valor de las casas o departamentos. La superficie máxima que podía tener la vivienda era de 100 m2 (los espacios semicubiertos se computan al 50%).

- Desarrollos Urbanísticos: se orienta a familias que residan en las localidades donde se construyen los desarrollos urbanísticos, o en localidades próximas. Era beneficioso para el solicitante ya que estaba vinculado a su capacidad de pago y poseía un sistema de amortización escalonado.



Viviendas generadas según línea de crédito.

*A estas se le suman 541 viviendas a damnificados por inundaciones

Fuente: Dir. Desarrollo de Suelo Urbano - ANSES - PROCREAR - 2016

5.2.1 Un problema de suelo

Desde un comienzo la línea que mayor interés despertó fue la de construcción de vivienda en lote propio con un total de 21.863 inscriptos, lo que fue causando una sostenida tensión en el juego de la oferta y la demanda de terrenos disponibles para ser hipotecados.

En este aspecto el Programa se encontró con uno de los principales problemas y aprendizajes. Se habían mejorado sustancialmente y en poco tiempo las condiciones de la demanda de suelo, pero no se había previsto ni regulado ninguna propuesta para que la oferta en manos del sector privado no reaccione especulativamente.

Y ello fue lo que sucedió, ya para el tercer sorteo del programa 139.832 inscriptos en la línea construcción evidenciaban que el número de ganadores era sustancialmente mayor a la cantidad de familias que podían contar con un lote donde construir su vivienda a valores razonables¹¹³.

Ante esta situación las herramientas con que contaba el Programa estaban fuertemente limitadas ya que como explicábamos, hay materias que no fueron delegadas por las provincias en el gobierno nacional, y entre ellas están las relacionadas a las cuestiones urbanísticas, a los usos y subdivisión del suelo.

Se verificó que las provincias y los municipios contaban con pocos o en algunos casos nulos elementos regulatorios del mercado, que de esa forma continuaba su lógica de maximizar ganancias por vía de la especulación inmobiliaria a la par del crecimiento de la demanda generada por Procrear.

Sin herramientas regulatorias y urbanísticas a la mano por parte de la Nación para resolver la demanda agregada, se intentó creando una nueva

113 Distintos medios de todo el país contaban qué estaba sucediendo :“Al día siguiente de que se anunció el Procrear línea compra de terreno y construcción, los propietarios y grandes tenedores de lotes en la periferia de las grandes ciudades subieron el precio al doble”, dice Eduardo Reese, arquitecto especialista en planificación urbana y regional <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/lotos-inaccesibles-y-casas-vacias-en-el-auge-del-procrear>

línea de acción denominada “crédito para compra de lote y construcción” a través de la cual se ofrecía a los ganadores de esa línea un crédito para la compra del lote que no podía superar en precio determinada suma de pesos.

Se intentó así enviar un mensaje al mercado inmobiliario de terrenos que no podían venderse lotes que superaran ese monto determinado por el Programa. Lo que sucedió fue que continuó e incluso se incrementó la especulación de la mano del fuerte aumento de la demanda de terrenos en las ciudades.

5.2.2 Creación de la Dirección de Desarrollo de Suelo Urbano de Procrear¹¹⁴

Ante la tensión generada con el mercado de suelo¹¹⁵, el Comité Ejecutivo del Programa decidió crear la Dirección de Desarrollo de Suelo Urbano de Procrear, como instancia propia para generar una oferta de terrenos que compita con el mercado inmobiliario y logre frenar el alza de precios.

Desde esta nueva área de gestión se llevaron adelante distintas líneas de acción. Una de ellas fue llevar adelante una licitación pública nacional para ofrecer a propietarios de grandes fracciones de tierra su venta mayorista al Programa para que se lleve adelante posteriormente la subdivisión de la tierra y las obras de infraestructura necesarias, así lo destacaba el entonces Ministro de Economía y miembro del Comité Ejecutivo del Programa Axel Kicillof: *“Esta iniciativa, además de ser una respuesta del Estado nacional ante el incremento abusivo de los valores de los terrenos y un aprovechamiento de la tierra ociosa destinada en muchas ocasiones a la especulación inmobiliaria, es una decisión importantísima que impactará*

114 Agradecemos con una especial mención por el aporte a todo el equipo que formó y fu parte de la DDSU de la ANSES (2014-2016) que dan fe de una fructífera gestión en la generación de lotes con servicios a lo largo y ancho del país.

115 “Según indicaron en conferencia de prensa, los beneficiarios del PRO. CRE.AR consiguieron el compromiso de parte de ANSES de colaborar en la financiación para la compra de terrenos y la realización de obras de infraestructura para hacerlos habitables”. Fuente: <https://lu32.com.ar/nota/23964/saladillo-anses-prometio-fondos-para-terrenos-y-termino-el-acampe-de-familias-del-procrear>.

en el mercado de suelo, incrementando la oferta de lotes disponibles a precios accesibles. Desde PROCREAR seguimos trabajando en busca de superar los distintos obstáculos que dificultan a los beneficiarios del programa acceder a la tierra en donde construir su vivienda”¹¹⁶.

Se garantizaron las condiciones de transparencia y calidad de la gestión urbana a través de una Comisión evaluadora. A partir de la apertura pública de todas las ofertas recibidas, el comité –compuesto por Anses, el Ministerio de Economía, el Banco Hipotecario y la AABE– se analizaron las ofertas en función de las condiciones de los terrenos, la ubicación, la disponibilidad de servicios e infraestructura, así como cuestiones comerciales. El comité estuvo conformado en representación de Anses por Luciano Scatolini, director de Desarrollo de Suelo Urbano. Los terrenos a generar se pondrían a disposición de los ganadores de sorteos del PROCREAR que quisieran comprarlos para construir en esos predios su futura vivienda”.

5.2.3 Aportes de la ley de Acceso Justo al Hábitat 14.449

La “producción” de suelo urbanizado es un eslabón muy importante en la cadena de la vivienda. Es cierto que las variables que la gobiernan comprenden aspectos complejos: entre varios otros, el sistema de regulaciones urbanas, las formas de producción de las infraestructuras que organizan la ciudad, el patrón de generación y distribución de rentas urbanas, los mecanismos de segregación social en el espacio, y especialmente en nuestro país, el modelo de valorización de excedentes financieros (PUGLIESE)¹¹⁷.

La ley de Acceso Justo al Hábitat se sancionó posteriormente al anuncio del Programa y el legislador tuvo en cuenta la necesidad de que la norma provincial articulara con los desafíos del Programa, así quedó plasmado en el texto de la ley en su artículo octavo en relación a los

116 <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-246788-2014-05-22.html>

117 <http://metropolitana.org.ar/idm/el-procrear-pone-a-prueba-los-instrumentos-de-la-ley-de-habitat/>

lineamientos generales de la ley “inc. h) Atender la refuncionalización, rehabilitación y adecuación normativa de inmuebles fiscales aptos para finalidades de uso social y colectivo, en particular la provisión de suelo fiscal a los fines de su incorporación al Programa PROCREAR creado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 902 de fecha 12 de junio de 2012, exceptuando a los bienes incorporados por la aplicación del Decreto-Ley 8.912/77”.

De esta forma, la Provincia de Buenos Aires preveía dos de los inconvenientes que iba a tener el Programa, uno de ellos contar con suelo disponible para nuevos loteos (para ello se previó la transferencia de tierras fiscales provinciales al Programa)¹¹⁸ y el otro es que los loteos que se realicen puedan tener medidas diferentes a los mínimos establecidos en el decreto ley 8912/77 y la infraestructura se ejecute en forma

118 Para ello además de la incorporación expresa en la Ley de Acceso Justo al Hábitat, se sancionó la Ley 14.461 que modificó el decreto ley 9533/80 que regula los mecanismos de transferencia de inmuebles fiscales provinciales. Así es que se incorporó el inciso e) al artículo 25 autorizando que sea el inmueble destinado al Programa PRO.CRE.AR aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 902 de fecha 12 de junio de 2012.

En los casos que resulte necesario producir fraccionamientos para el cumplimiento de esta finalidad, las mismas quedarán exceptuadas de la aplicación del Decreto Ley 8912/77.”

También la norma establece en el articulado: ARTÍCULO 5º: El ente fiduciario del Programa PRO.CRE.AR, deberá dentro de los noventa (90) días de conocido el listado de los bienes ofrecidos, elevar un informe a la Provincia de Buenos Aires de aquellos inmuebles que considere aptos y necesarios para el desarrollo de sus acciones, respecto de los cuales operará la transferencia al fondo.

A su vez, deberá informar a la Autoridad de Aplicación, y esta a su vez a ambas Cámaras de la Legislatura Provincial, el detalle de los inmuebles que no han sido afectados al Programa.

Cumplido con el plazo mencionado sólo podrán afectarse nuevos inmuebles fiscales provinciales, previa aprobación de la Legislatura del listado de inmuebles que a tales fines proponga la Autoridad de Aplicación.

ARTÍCULO 6º: Si transcurridos treinta y seis (36) meses de la cesión que se realice al ente fiduciario, los inmuebles transferidos por la Provincia de Buenos Aires no fueron efectivamente adjudicados a beneficiarios del Programa, operará de pleno derecho la retrocesión del dominio de los bienes a favor de la Provincia.

ARTÍCULO 7º: Autorízase a la Escribanía General de Gobierno a instrumentar todos los actos notariales que requiera la implementación del Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la vivienda única familiar (PROCREAR).

ARTÍCULO 8º: Se invita a los Municipios a adherir a la presente, a fines de la incorporación de bienes fiscales municipales al Programa PROCREAR creado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 902 de fecha 12 de junio de 2012.

progresiva, sin que ello impida la aprobación de los planos de mensura y subdivisión, que son condición indispensable para lograr la escrituración de los lotes y la constitución a favor del fideicomiso del derecho real de garantía hipotecaria.

Para tal fin, se estableció la excepción de los loteos en relación a las exigencias del decreto ley y también se utilizó para las nuevas mensuras lo previsto en relación al capítulo de lotes con servicios de la ley 14.449.

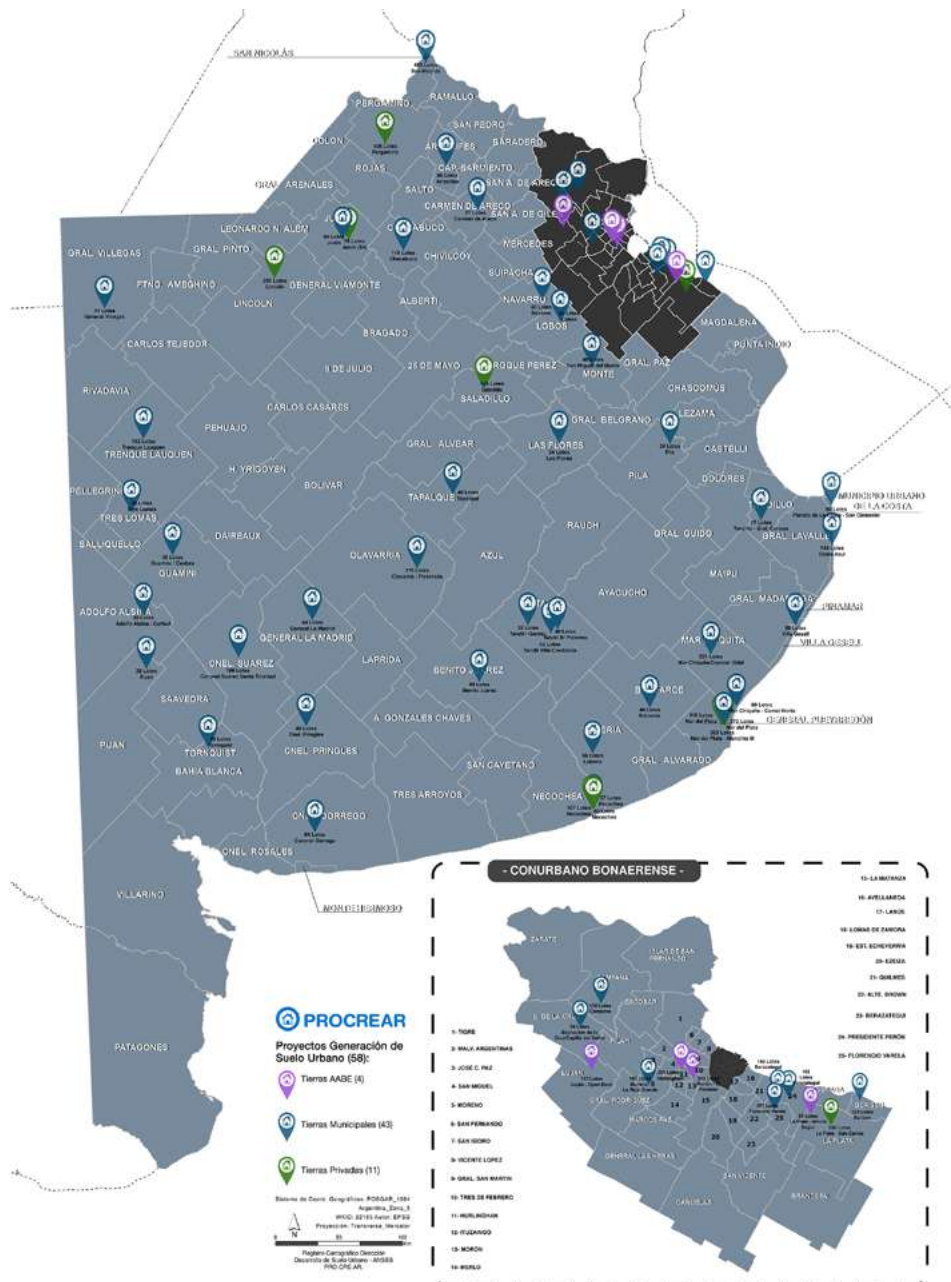
MARCO REGULATORIO LOTEOS - PROVINCIA DE BUENOS AIRES

| LA LEY 14461 EXCEPTUA DEL CUMPLIMIENTO DEL DECRETO LEY 8912/77, POR LO CUAL NO TIENE EXIGENCIAS MÍNIMAS DE DIMENSIONES, NI RESPECTO A LOS SERVICIOS. POR TAL MOTIVO ESTA DIRECCIÓN RESOLVIÓ TOMAR COMO EXIGENCIAS, LAS QUE ESTIPULA LA LEY 14,449 (LEY DE HÁBITAT). | | | | | |
|---|--------------------|--|--|--------------------|-----------------------------|
| DECRETO LEY 8912/77 | | | LEY 14461 (MODIFICACION ART. 25 -D.T.O. LEY 9533/80) | | |
| DIMENSIONES MINIMAS | | | DIMENSIONES MINIMAS | | |
| FRENTE | SUPERFICIE | | FRENTE | SUPERFICIE | POR EXCEPCION |
| 12 mts | 300 m ² | | 8 mts | 200 m ² | 7 mts 150 m ² |
| NECESIDAD DE LOS SERVICIOS ANTES DE LA APROBACIÓN DEL PLANO DE MENSURA | | | LOS SERVICIOS OBLIGATORIOS SON LOS QUE MARCA EL PROGRAMA (APERTURA DE CALLES, PROVISION DE ENERGIA ELÉCTRICA) Y SON NECESARIOS EN FORMA PAULATINA, ES DECIR, EL PLANO DE MENSURA PUEDE SER APROBADO SIN TENER LOS SERVICIOS. | | |
| TIEMPO ESTIMADO: 12 MESES | | | TIEMPO ESTIMADO: 3 MESES | | |
| POR EXCEPCIÓN SE PUEDEN OBTENER LOTES MÁS PEQUEÑOS. PARA ELLO ES NECESARIO CONTAR CON ORDENANZA MUNICIPAL Y SU CORRESPONDIENTE CONVALIDACIÓN PROVINCIAL. ES POR ESTO QUE LOS TIEMPOS SE EXTIENDEN ALREDEDOR DE 12 MESES MÁS. | | | PARA SU REALIZACION ES NECESARIO CONTAR CON ORDENANZA MUNICIPAL. NO LLEVA CONVALIDACIÓN PROVINCIAL, POR LO QUE LOS TIEMPOS SON LOS MENCIONADOS | | |

Estas herramientas permitieron que en gran cantidad de municipios de la Provincia de Buenos Aires el Programa suscriba acuerdos urbanísticos para desarrollar nuevos loteos en suelo propio, de dominio municipal o adquirido a privados. El 72% de los proyectos aprobados (58 loteos) se localizaron en la provincia¹¹⁹, representando el 62% del total de lotes (7.481 lotes), respondiendo de esta manera a la mayor concentración de la demanda de sorteados.

119 PROCREAR, Hacia una política urbana inclusiva; Dir. Desarrollo de Suelo Urbano; 2016

Hábitat, un desafío de todos



Proyectos de Lotes con Servicios en la provincia de Bs. As.
 Fuente: Dir. Desarrollo de Suelo Urbano - ANSES - PROCREAR - 2016

Los novedosos mecanismos aprobatorios de la subdivisión previstos en la ley, permitieron a través de una ventanilla única de trámites agilizar y simplificar enormemente la aprobación de mensura, que pasaron, de tardar más de 2 años para su aprobación a menos de 3 meses.

Sin duda en esta materia específica el PROCREAR puso a prueba en forma exitosa a la Ley de Acceso Justo al Hábitat, lo que no implica que deba reconocerse que la variedad de herramientas regulatorias previstas requiere de una aplicación sistemática y consistente que la Provincia y los municipios deberían llevar adelante y que aún no hemos podido verificar que ocurra.

5.2.4 Pensar programas de vivienda es una tarea compleja

El PROCREAR, que ha sido desguazado por la Alianza Cambiemos que gobierna nuestro país desde diciembre de 2015, en sus pocos más de tres años de vigencia en el gobierno de Cristina Fernández, ha dejado una impronta muy positiva en la ciudadanía que, como lo explicamos, encontró una respuesta auspiciada por el Estado con fuerte escala para resolver sus necesidades habitacionales, pero sin duda también nos ha dejado aprendizajes que una futura reedición del Programa debería contemplar.

En ese sentido, hacemos nuestra la opinión del arquitecto Luciano Pugliese en el artículo citado: *“El programa PROCREAR decidió afrontar el problema, pero por ahora de manera imperfecta. Es muy conocido que volcar recursos al mercado a partir de la demanda de suelo urbano sin hacer nada por el lado de la oferta, sólo conduce a incrementar precios o a que se ajuste por calidad. La fuerte política de subsidio a la demanda en Chile no se entiende sin considerar la liberalización total del mercado de suelo adoptada en su momento por Pinochet, eliminando las regulaciones que controlan la expansión de la ciudad. Esto trajo segregación y baja calidad urbana, resultados ya bastante estudiados. En nuestro escenario actual, la escasez de oferta en el submercado que satisfaría las necesidades de*

los beneficiarios del PROCREAR es sideral en casi todas las ciudades, con lo cual cualquier estímulo tiene un impacto notable.

Frente a la escasez y reacción al alza del mercado por un lado, y la movilización de beneficiarios por el otro, el PROCREAR delega ahora en provincias y municipios la responsabilidad de proveer suelo fiscal (del que casi no hay en el área metropolitana de Buenos Aires), que deberán dotar de infraestructura con recursos que el mismo programa les proporcionará. En el corto plazo se puede descomprimir la situación si los intendentes logran alguna compra razonable, pero no parece sostenible como política si es que ésta aspira a tener continuidad y escala. Por otro lado, al optar de modo casi excluyente por un modelo de vivienda unifamiliar, se generan también fortísimos incentivos para tener una ciudad extensa y cara. Esto tampoco es sostenible.

Queda planteado entonces un dilema central. O se renuncia a debatir la relación estado – mercado inmobiliario y se busca actuar en los márgenes de éste, o se comienza de una buena vez aunque sea laborioso, a construir nuevas reglas que lo orienten y se instala la política de vivienda en el marco de una nueva práctica urbanística que busque verdaderos efectos redistributivos”.

Una política de generación de suelo urbano permanente por parte del Estado en sus distintos niveles de gobierno, acompañada por la utilización de herramientas regulatorias del mercado inmobiliario por parte de los gobiernos locales, deberán estar en el centro de las políticas publicas urbanas por venir.

Bibliografía

Abba, Artemio (2010). *Metrópolis Argentinas*. Café de las Ciudades Ed.

Armstrong, Warwick e Mc Gee. *Theatres of Accumulation. Studies in Asian and Latin American Urbanization*, Londres. Methuen, 1985.

Arqueros, María S. y Canestraro, María L. (2011). Intervenciones del Estado en regularización de villas y asentamientos. Alcances, límites y contradicciones; en *La Cuestión Urbana Interrogada*. Hilda Herzer y Mercedes Di Virgilio Compiladores. Ed. Café de las Ciudades.

Baer, Luis (2008). Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda. Algunas reflexiones sobre el caso de la ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002. En *Revista Ciudad y territorio. Estudios Territoriales*, XL (156), 2008.

Baer, Luis (2017). Desarrollo urbano y movilización del suelo ocioso. Oportunidades y desafíos para la planificación de las ciudades del país. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Año 6, n° 10, septiembre de 2017.

Calderon Cockburn Julio. Titulación masiva de Tierras en el Perú 2007-2011; en *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Ed. Lincoln Institute Of Land Policy 2013.

Carballo, F. (2015). Proyecto de Ley Acción Declarativa de Vacancia. Presentación en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS- (2016). *Consenso Nacional para un Hábitat Digno. Diez propuestas de políticas públicas*. Ciudad de Buenos Aires.

Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS- (2017). *Herramientas para aplicar la Ley de Acceso Justo al Hábitat*. - 1a ed . -. Ciudad de Buenos Aires.

Ciccolella Pablo. *Metrópolis Latinoamericanas, mas allá de la globalización*. Ed. Café de las Ciudades, 2014.

Cohen, Michael; Carrizosa, María y Gutman, Margarita (edit). (2016). *Hábitat en Deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*. Ciudad de Buenos Aires. Editorial Café de las Ciudades.

Corti Marcelo. "La Ciudad Posible" guía para la actuación urbana. Ed. Café de las Ciudades 2015.

Duarte, Juan y Baer, Luis (2013). Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, Argentina; en *Instrumentos notables de política de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.

Furtado, Fernanda y Maleronka, Camila (2013). Concesión onerosa del derecho de construir (OODC por sus siglas en portugués): La experiencia de São Paulo en la gestión pública de las edificabilidades; en *Instrumentos notables de política de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.

Gaviria. M. S (2016, mayo 10). Sistema de ciudades en Colombia. E cara a la nueva agenda urbana. Ponencia presentada en el Primer Foro Camino Hábitat III, Bogotá, D. C., Colombia.

Jaramillo, Samuel (2008). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. 2da ed. Universidad de Los Andes, Bogotá

López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos y Mangas, Martín (2014). Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en la Argentina. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Maldonado, María M. y Hurtado Tarazona, Adriana (2013). La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) en Colombia: La experiencia de Bogotá, 2008-2012; en *Instrumentos notables de política de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.

Maldonado María M. y Smolka, Martim (2003). Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Bogotá, Colombia; en *Smolka Martim y Mullahy Laura (edits.) Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge.

Molinatti, Catalina (2013). Financiamiento urbano a través de la movilización de plusvalías; en Erba, Diego (comp.) *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica*, Cambridge MA, Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

Ostuni, Fernando, Ferme Nicolás y Bettanin Cristina (2011). La cuestión del habitar. Reflexiones sobre la dimensión autoritaria de las políticas habitacionales: rupturas y continuidades en las experiencias de los residentes de los conjuntos urbanos de la ciudad de Buenos Aires; en *La cuestión urbana interrogada*. Ed. Café de las ciudades 2011.

Otalarola, Mariano y Rocco, Leonardo. Créditos UVA: la guía definitiva. Ed. Penguin Random House Grupo Editorial 2018.

Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana (2004). El problema de vivienda de los 'con techo'; en *Revista Eure*; Vol. 30 - N° 91; Santiago.

Rolnik, Raquel y Freire Santoro, Paula (2013). Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo; en *Instrumentos notables de política de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.

Sandroni, Paulo (2013). Los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPACS) como Instrumento para el financiamiento del Desarrollo Urbano; en *Instrumentos notables de política de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.

Scatolini, Juan Luciano (2011) "El suelo urbano como factor redistributivo. La Municipalidad de Trenque Lauquen demuestra que se puede", disponible en <https://es.slideshare.net/desarrollourbanoquito/el-suelo-urbano-como-factor-redistributivo>

Scatolini, Juan Luciano (2013). Prescripción Administrativa: Instrumento de gestión de suelo en la Provincia de Buenos Aires; en *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Ed. Lincoln Institute Of Land Policy.

Scatolini, Luciano con Clínica de Hábitat Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP (2015). Hábitat. Hacia un nuevo paradigma urbano. Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Scatolini, Juan Luciano (2016). La Agenda Urbana, entre luces y sombras del Bicentenario; en *A construção do direito urbanístico na América Latina [libro eletrônico] / Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin (Organizadores)* -Belo Horizonte: Gaia Cultural- Cultura e Meio Ambiente.

Silveira, María Laura. Circuitos de la Economía Urbana. Café de las Ciudades, 2016.

Smolka, Martim O. (2013). Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano. Lincoln Institute of Land Policy.

Uzon, Néia (2013). Transferencia del derecho de construir: La experiencia de Porto Alegre, Brasil; en *Instrumentos notables de política de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy

Fuentes documentales:

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Economía | Subsecretaría de Coordinación Económica | Dirección Provincial de Estadística (2011). Proyecciones de población por Municipio provincia de Buenos Aires 2010-2025", , disponible en http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Proyecciones_x_municipio__2010-2025.pdf

Notas en diarios:

"*Paraísos siniestros: fotografías aéreas de las viviendas de bajo costo en México*". Disponible en <https://laopinion.com/2018/04/19/paraisos-siniestros-fotografias-aereas-de-las-viviendas-de-bajo-costo-en-mexico/>