

I Concurso de Experiencias Innovadoras de Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo



Ministerio de Desarrollo
Territorial y Hábitat
Argentina

*primero
la gente*

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo
para la Reconstrucción Argentina**

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat

Esmeralda 255, CABA, Buenos Aires, Argentina

www.argentina.gob.ar/habitat/desarrollo-territorial/programa-planificacion-y-ordenamiento-territorial
concursodesarrolloterritorial@minhabitat.gob.ar

www.instagram.com/minhabitar

Autoridades responsables:

Esc. Scatolini, Juan Luciano Scatolini; Lic. Duarte, Juan Ignacio; Arq. Pinedo, Agustín; Dr. Baer, Luis; Arq. Granero Realini, Guadalupe.

Equipo editorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat:

Abg. Apella, Florencia; Arq. Churba, Nicole; Arq. Corti, Marcelo; Arq. Eguia, Susana; Dr. Guevara, Tomás; Lic. Morgani, Rodolfo; Urb. Rodríguez, Juan Sebastián.

Conformación del Jurado:

Esc. Luciano Scatolini, Secretario de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación; Urb. Juan Ignacio Duarte, Director Nacional de Política de Suelo y Regularización Dominial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación; Arq. Guadalupe Granero Realini, Directora de Capacitación y Asistencia Técnica del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación; Abg. Pablo Giles, Subsecretario de Relaciones Municipales del Ministerio del Interior de la Nación; Arq. Alfredo Máximo Garay, Director Nacional de Programación y Coordinación de la Obra Pública del Ministerio de Obras Públicas de la Nación; Juan Manuel García, Intendente de Machagai, Chaco, en representación de la Federación Argentina de Municipios; Dr. Tomás Alejandro Guevara, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Lic. María Dulce Zabalo Mamonde, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Arq. Guillermo Marzoni, Universidad Nacional Arturo Jauretche; Dra. Arq. Alicia Violeta Malmod, Universidad Nacional de San Juan; Sr. Baldomero Álvarez, Ex Intendente del Municipio de Avellaneda, provincia de Buenos Aires.

Todo el material incluido en esta publicación se enmarca en el Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial, el cual depende de la Secretaría de Desarrollo Territorial. El mismo corresponde al ***“I Concurso de Experiencias Innovadoras de Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo para la Reconstrucción Argentina”*** realizado el año 2021, habiéndose sido editado y publicado en octubre de 2023. La presente publicación no pretende ser un tratado exhaustivo de todas las experiencias ganadoras. Tanto el desarrollo de cada experiencia, como la documentación técnica, las fotografías y los créditos de todas las personas y organismos involucrados son el resultado de una síntesis y un recorte editorial que no está exento de omisiones involuntarias, pero que busca poner en valor y reconocer el trabajo realizado por cada gobierno subnacional.

Toda la información fue aportada por cada gobierno participante y ha sido permitida su divulgación por parte del equipo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, conforme a las bases y condiciones del respectivo concurso.

ÍNDICE

Presentación	9
Introducción	11
1° Mercedes, Buenos Aires	13
2° Gualeguaychú, Entre Ríos	13
3° Formosa Capital	33
4° Berazategui, Buenos Aires	43
5° General Güemes, Salta	51
6° Pehuajó, Buenos Aires	61
7° Salta Capital	69
8° Patagones, Buenos Aires	81
9° Viedma, Río Negro	89
10° Gobierno de la Provincia de San Luis	99
11° Benito Juárez, Buenos Aires	109
12° San Miguel, Buenos Aires	117
13° Gobierno de la Provincia de Salta	127
14° Sunchales, Santa Fe	137
15° Gobierno de la Provincia de Santa Cruz	147
16° Malvinas Argentinas, Buenos Aires	155
17° Tunuyán, Mendoza	167
18° Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la Provincia de Entre Ríos	175
19° Nono, Córdoba	183
20° La Caldera, Salta	193
Cuadro resumen	203



PRESENTACIÓN

La **Secretaría de Desarrollo Territorial** creada por Decreto N°50/19 tiene como parte de sus objetivos “(...) 2. *Coordinar acciones con organismos nacionales, provinciales, municipales y de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, impulsando, promoviendo y articulando estratégicamente los diferentes niveles de organización territorial nacional e internacional.* 3. *Participar, junto con las provincias y la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, de las estrategias de reequilibrio del territorio, y de la formulación de los documentos técnicos específicos para implementar y comunicar las políticas, planes, programas, acciones, proyectos, obras e impacto de la inversión pública y/o privada. (...)* 8. *Entender en la cooperación y asistencia técnica a organismos públicos y privados y promover la capacitación y el perfeccionamiento de profesionales y técnicos en materia de su competencia.”*

En tal sentido, la Resolución N°44/21 crea el **Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial** el cual motiva la implementación de -entre otros- el **“Concurso de Experiencias Innovadoras Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo para la Reconstrucción Argentina”**. Su objetivo es relevar experiencias aplicadas de políticas urbanas, instrumentos de gestión de suelo y planificación territorial eficaces, reconociendo y difundiendo las experiencias municipales y provinciales que sean distinguidas, promoviendo su aplicación en las demás provincias y municipios, y ponderando y premiando las más destacadas. Por tal motivo, la Resolución N°2/21 determina los detalles e incumbencias del Concurso, contemplando la Nueva Agenda Urbana que *“(...) promueve la elaboración e implementación de políticas urbanas mediante la promoción de la cooperación entre todos los niveles de gobierno para poder lograr un desarrollo urbano sostenible e integrado (...)”*.

En esta primera edición, las Bases y Condiciones -aprobadas por medio de la Resolución N°10/21- permiten la presentación de “Experiencias aplicadas de políticas urbanas, de hábitat y gestión de suelo”. De este modo, se han presentado diversas políticas e instrumentos tales como: Recuperación de la valorización inmobiliaria o plusvalías urbanas; Creación y administración de Bancos de tierra e inmuebles; Utilización de zonificación inclusiva; Consorcios urbanísticos; Políticas activas de regularización

dominial; Círculos cerrados de ahorro para suelo y/o vivienda; Creación de empresas públicas vinculadas al desarrollo urbano y/o habitacionales; Movilización de suelo ocioso; Fideicomisos públicos para financiar suelo, vivienda y/o desarrollo urbano; Protección de humedales; Incremento de áreas verdes públicas; Aplicación de la Contribución por mejoras para el financiamiento de obras públicas; Aumento de la recaudación pública por mejoras en la administración de los tributos vinculados a la propiedad inmobiliaria; Creación de catastros multifinalitarios; y, Promoción y/o desarrollo de parques agrarios / protección del periurbano productivo.

En tal sentido, el objeto de esta publicación es dar a conocer las experiencias ganadoras a través de una versión resumida que posibilite difundirlas, pero también promover su reflexión, evaluar su replicabilidad e inspirar el desarrollo de nuevas prácticas. En la presente edición se recibieron 50 postulaciones y se distinguieron 20, con su respectivo orden de mérito, a partir de la evaluación realizada por los jurados expertos convocados especialmente para esta tarea. Los gobiernos subnacionales premiados fueron beneficiarios de material informático de primera calidad, en pos de que puedan profundizar los instrumentos/políticas presentadas y otras que generen a futuro. De este modo, la Secretaría de Desarrollo Territorial busca destacar y fortalecer la importancia de las capacidades municipales en la planificación y gestión territorial, reconociendo en los gobiernos subnacionales, un actor central a potenciar sus capacidades técnicas y operativas con fines de promover transformaciones efectivas en el territorio nacional.

Por último, es interés particular de esta Secretaría ponderar la relevancia de los instrumentos de gestión del suelo, entendidos como un compendio de herramientas normativas, políticas y prácticas que abogan por la planificación urbana y territorial. Los mismos son fundamentales para promover el desarrollo de ciudades y un hábitat más justo, digno, inclusivo y sustentable.

Esperamos que el compendio de materiales desarrollados sea de interés, consulta y disparador de intervenciones futuras.

INTRODUCCIÓN

Los casos ganadores del *Primer Concurso de Experiencias Innovadoras de Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo para la Reconstrucción Argentina* fueron evaluados por un grupo de jurados expertos en la materia que llevó a cabo una evaluación pormenorizada de cada caso considerando su modalidad de exposición y descripción, así como la aplicación concreta de las políticas, programas e instrumentos ajustados a las necesidades de cada jurisdicción.

En segundo término, los jurados ponderaron los resultados e impactos alcanzados en el ámbito de aplicación de cada caso, y también su potencial replicabilidad en otras jurisdicciones. Las experiencias se han evaluado también desde el punto de vista del sostenimiento de los procesos de planificación del desarrollo territorial, a partir de políticas urbanas inclusivas tendientes a construir ciudades más justas, integradas y sostenibles. Asimismo, se tomaron en cuenta para su valoración las prácticas innovadoras para el abordaje de las problemáticas territoriales-urbanas-habitacionales, así como en los procesos de planificación y, concomitantemente con ello, la posibilidad concreta de su replicabilidad en otras jurisdicciones, atento la demostrada sostenibilidad de los proyectos.

Las temáticas premiadas abordan la implementación de instrumentos tales como la creación y administración de bancos de tierra e inmuebles, la movilización de suelo ocioso; la implementación de políticas activas de regularización dominial; la prescripción administrativa como herramienta de recupero de tierras; las políticas de integración socio urbana para la resolución de conflictos habitacionales; el empleo de políticas habitacionales de nivel subnacional vinculadas a políticas nacionales y/o provinciales; la creación de empresas públicas para la generación de suelo y vivienda; la implementación de políticas de arraigo poblacional; el incremento de áreas verdes públicas; la implementación de procesos de planificación territorial y local-supralocal; el desarrollo de proyectos urbanos y la actualización de códigos de planeamiento; la constitución de fideicomisos públicos para financiar suelo con destino a vivienda familiar; y la implementación de un régimen legal para tierras fiscales.

Se presenta a continuación una sinopsis de las veinte Experiencias premiadas.

**Municipalidad
de Mercedes**

Provincia de Buenos Aires

Categoría: Experiencia

Regularización Dominial con incorporación de inmuebles al Banco Municipal

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



Período: 2018 hasta el presente

Área de intervención: Loteo GEO – AGOTE, ubicado a 13 kilómetros de la cabecera del partido de Mercedes.

1. Introducción y contexto

El loteo del pueblo rural de Agote conocido como GEO es uno de los tantos desarrollos que se aprobaron antes de la sanción del Decreto-Ley N.º 8.912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires.

El plano aprobado en el año 1948 cuenta con más de 1500 parcelas de 1000 m², las cuales fueron comercializadas en las décadas del 50 y 60. El loteo no cumplió con la ejecución de las obras de infraestructura urbana mínima (apertura de calles y provisión de energía eléctrica) y los titulares dominiales jamás tomaron posesión. Con el tiempo comenzaron a utilizarse algunas de sus parcelas para realizar actividades productivas como la cría de ganado o la siembra y, a través de cesiones de derechos posesorios, algunas familias se quedaron a vivir (Figura 1).

La comercialización informal de las tierras generó una serie de conflictos, como la sobreposición de títulos posesorios o la construcción de viviendas sobre la traza de las vías circulatorias. Además, se produjeron tomas de parcelas y manzanas enteras.

En el año 2016 comenzó la construcción de una cárcel federal en el predio lindante, lo que potenció el proceso de urbanización desordenada.

El Municipio de Mercedes comenzó un proceso de regularización dominial a través de la Ley Nacional N.º 24.320, prescribiendo administrativamente sectores donde el municipio había ejercido actos posesorios. Posteriormente, se lograron acuerdos a través de la firma de seis convenios con los principales poseedores, abarcando un total de 839 terrenos regularizados, de los cuales 189 lotes, alrededor de un 22.5%, quedaron para el municipio como contraprestación por el saneamiento dominial. Finalmente, en el año 2018 se regularizaron 181 parcelas más mediante los Decretos N.º 286 y 383 (prescripción adquisitiva). De esta manera, el Municipio de Mercedes ha avanzado en la regularización del 68% de los terrenos del Loteo GEO, logrando a su vez la titularidad de 370 parcelas que pasaron a formar parte del Banco Municipal de Tierras.

Palabras claves: Prescripción administrativa; Ley Nacional N.º 24.320; Accesión; Suelo Urbano.

2. Herramientas jurídicas empleadas

La Ley Nacional N.º 24.320, que permite prescribir administrativamente al Estado Comunal, fue uno de los marcos jurídicos fundamentales. Se suma a ello la Ordenanza N.º 7.982/2017 que crea el Banco Municipal de Tierras y señala tanto a la prescripción adquisitiva como uno de los procedimientos que tiene el estado municipal de adquirir bienes inmuebles, como también a los convenios de cesión de derechos posesorios con cargo de escrituración.

Todos los convenios rubricados con los poseedores fueron convalidados por el Honorable Concejo Deliberante, alcanzando así consensos democráticos que tienen como principal objetivo garantizar el orden público por sobre las discordancias ideológico-partidarias, los cuales quedaron plasmados en la sanción de las Ordenanzas N.º 8.439/2020, N.º 8.533/2021 y N.º 18.534/2021.

En la regularización del Loteo GEO también se utilizó lo establecido por el Decreto-Ley N.º 9.533 respecto de la regularización de las reservas fiscales que estaban denunciadas en el plano y que estaban siendo ocupadas por terceros.

3. Desarrollo del caso

En un contexto de crecimiento poblacional, incremento de los valores inmobiliarios y tras el aumento exponencial de ventas informales a causa de la construcción de la cárcel federal en el área, el Municipio de Mercedes, decidió involucrarse en el reordenamiento del sector y su regularización dominial.

Para el año 2017, si bien aún no existía plenamente desarrollada el Área de Tierras, se fue recabando información sumaria de erogaciones del municipio. Luego de un estudio de los sectores donde los lotes estaban abandonados por sus titulares registrales y no eran poseídos por particulares, el municipio utilizó por primera vez la herramienta de la prescripción administrativa de la Ley Nacional N.º 24.320.

El municipio se encargó de informar y hacer públicos los diferentes pasos de este procedimiento a través de la publicación de edictos que motivaron a que particulares hicieran valer sus derechos y fueran reconocidos como titulares y/o poseedores. Esto permitió comenzar a conocer quiénes reclamaban derechos y sobre qué inmuebles.

Una vez operada la prescripción e inscripta en el Registro de la Propiedad, el municipio contaba con legitimidad suficiente para frenar las ventas irregulares y sus consecuentes estafas. Además, era una señal de que podrían regularizarse los dominios, por lo cual los poseedores comenzaron a analizar la posibilidad de cooperar con el municipio para conseguir el saneamiento dominial de sus tierras.

Al mismo tiempo, el Municipio pretendía que el sector privado asumiera las responsabilidades correspondientes como desarrolladores inmobiliarios, por ejemplo, lo vinculado con las obras de infraestructura urbana. De modo que, como pago por la plusvalía de los terrenos que les quedaban saneados dominialmente, los poseedores le cedían al municipio una cantidad de parcelas acordadas. De esta manera, se abastece el Banco de Tierras Municipal y con ello, se invierte en la demanda habitacional de Mercedes, buscando a la vez garantizar un crecimiento supervisado y planificado de esta cuantiosa cantidad de lotes.

Cabe señalar algunas situaciones desafiantes, como las constantes consultas de nuevos poseedores que adquirirían derechos posesorios en esas tierras sin documentación aportada por el vendedor que acredite la posesión. Tampoco se contaba con la participación de profesionales en agrimensura que indicaran precisamente los límites y la ubicación de los terrenos.

En este contexto, compradores de buena fe debían asumir todas las obligaciones que emanan del Decreto-Ley N.º 8.912/77, desconociendo los mismos los cuantiosos montos de las obras de infraestructura, mientras se sucedían transmisiones de distintos poseedores a distintos compradores sobre las mismas tierras. Sumado a ello, en el año 2013 los poseedores, de escasa actividad probatoria, habían gestado una toma aduciendo mayores derechos que los meros tenedores. Para entonces, las calles eran senderos sin abovedado, sin cruces de calles ni alumbrado público, siendo necesarias las obras de infraestructura mínima. Por otra parte, había quienes lo consideraban una oportunidad para el desarrollo inmobiliario con escasa inversión.

El municipio decidió reunirse con cada uno de los poseedores de gran cantidad de parcelas para conocer sus inquietudes y establecer una comunicación al respecto. Se buscaba lograr el saneamiento dominial de la zona, con énfasis en el crecimiento y potencialidad de su entorno, sin que se desvirtúe el ordenamiento territorial imperante. Asimismo, obtener mayores certezas jurídicas de dominio y que las transmisiones que se efectuaran

estuvieran ajustadas a derecho, protegiéndose los derechos e intereses de ambas partes, garantizando el orden público y el correcto desarrollo.

Partiendo de una metodología de trabajo asociativo y fortaleciendo la articulación entre los poseedores y el municipio de Mercedes, se fueron arribando a acuerdos que sentaron las bases para la celebración de los convenios. Para regularizar las transmisiones imperantes en la zona se apuntó a la mejor negociación posible entre las partes, entendiendo que el único modo adecuado de que se lleven a cabo es mediante escritura traslativa de dominio. Esta herramienta garantiza el cumplimiento del orden público y las leyes que en su consecuencia existan, con las participaciones profesionales que las normas sistematizan para configurar los derechos reales de dominio y con las certezas necesarias para ello.

Ahora bien, tal laboriosa tarea desarrollada por el Municipio de Mercedes debía por tanto tener una contraprestación acorde. La contraprestación no fue en dinero, sino que rondaba el 20% de los lotes regularizados, o bien el 30% si la apertura de calles la realizaba el Municipio y el 50% si además la comuna abonaba las obras para suministro eléctrico.

De esta manera, el Municipio solicitaba la documentación respaldatoria de la posesión veinteañal aducida, celebraba cesión de derechos posesorios para anexar ambas, y por intermedio de la Ley Nacional N.º 24.320 declaraba operada la prescripción administrativa a los efectos de escriturar los dominios, con el cargo de devolver el porcentaje correspondiente a la parte cedente, una vez saneados los dominios. Por consiguiente, se introducían esas tierras en el mercado, con participaciones profesionales a los efectos de garantizar las correctas transmisiones, y se obtenían los inmuebles de forma legítima, estableciendo las cargas de las obras de infraestructura a quienes le correspondía según cada convenio, repercutiendo tal negociación en la cantidad de lotes que obtenía el municipio.

Con ello, se procuraron establecer certezas jurídicas, obtener terrenos, pero principalmente generar una intervención estatal que frene las conductas inapropiadas y abusivas que se exacerban ante la inobservancia y falta de control estatal. La intención del municipio es regularizar la totalidad del Loteo GEO. Hasta el momento, se ha alcanzado a intervenir en el 68%, y se están iniciando las obras de apertura de calles

asumidas por la Municipalidad o por los particulares, (según cada convenio lo determine), para luego avanzar con el tendido eléctrico que a cada parte le corresponda (Figura 2).

En 2021, el municipio de Mercedes propuso realizar una “Mesa Interdistrital de Tierras y Hábitat”, con la participación de municipios como Navarro, Luján, Carmen de Areco, San Andrés de Giles, Marcos Paz, General Rodríguez, Las Heras y Salto. Se lograron acuerdos para la conformación de Banco de Tierras y para que cada municipio haga un trabajo de relevamiento sobre sus propios territorios. A su vez, se propuso trabajar conjuntamente para entablar acciones judiciales de “declaración de certeza”, a los efectos de que la justicia se expida sobre si un inmueble se encuentra abandonado, para que pueda ingresar al erario municipal por carecer de dueño según arts. N.º 1907 y 236 inc. a del CCyCN y art. N.º 4 del Decreto Ley N.º 9.533/80, que a nuestro entender, y sobre el camino recorrido, hubiese sido la mejor solución para la naturaleza jurídica de los inmuebles que se prescribieron administrativamente por Decreto N.º 383 del 2018 .

Por lo demás, todos los municipios participantes de la Mesa han detectado poseedores que acreditan tal calidad de forma categórica de grandes macizos o de loteos de larga data, y por tanto, la Ley Nacional N.º 24.320 junto a los convenios con cargo resultan excelentes herramientas para la regularización dominial y la recuperación de plusvalía por parte del Estado.

Estas herramientas logran nutrir, junto a la aplicación de otros instrumentos, al Banco de Tierras, permitiendo desarrollar políticas públicas como el Programa Mi Terreno. Estas operatorias deben desarrollarse en paralelo, complementándose para posibilitar el acceso al suelo y la vivienda, y promoviendo el arraigo de la población.

4. Resultados y consideraciones finales

El proceso de regularización dominial iniciado por el Municipio de Mercedes en el loteo del pueblo rural de Agote, conocido como GEO, posibilitó el saneamiento dominial de un área con más de 1500 parcelas de 1000 m². Las tierras, cuya comercialización formal fue realizada en los años 50 y 60, previo a la Ley N.º 7912/77, no había alcanzado condiciones de infraestructura mínima para el desarrollo urbano, y con los años se destinaron a actividades agropecuarias derivando además en su comercialización informal. Resulta relevante para este proceso, la implementación de herramientas jurídicas como la Ley Nacional N.º 24.320 que permitió la prescripción administrativa de sectores del loteo, y la

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**

Ordenanza Municipal N.º 7982/2017 que creó el Banco de Tierras y los instrumentos para su implementación. Del mismo, el trabajo asociativo y participativo que favoreció acuerdos entre los principales poseedores, y el municipio, posibilitando hasta la fecha del concurso avanzar en la regularización del 68% de los lotes y con la incorporación de 370 parcelas al Banco Municipal de Tierras. La experiencia se compartió con otros municipios vecinos a través de la Mesa Interdistrital de Tierras y hábitat, con la finalidad de promover el relevamiento de inmuebles ociosos en cada distrito y la implementación de la Ley Nacional N.º 24.320 que favorezcan el acceso al suelo y la recuperación de plusvalía por parte del municipio.

I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo

5. Anexo

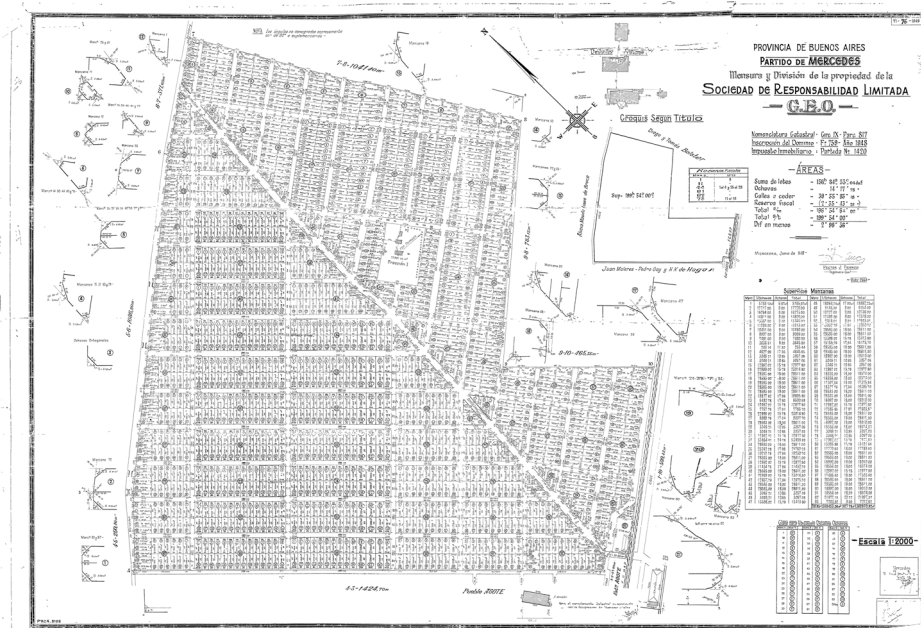


Figura 1. Partido de Mercedes. Loteo GEO.

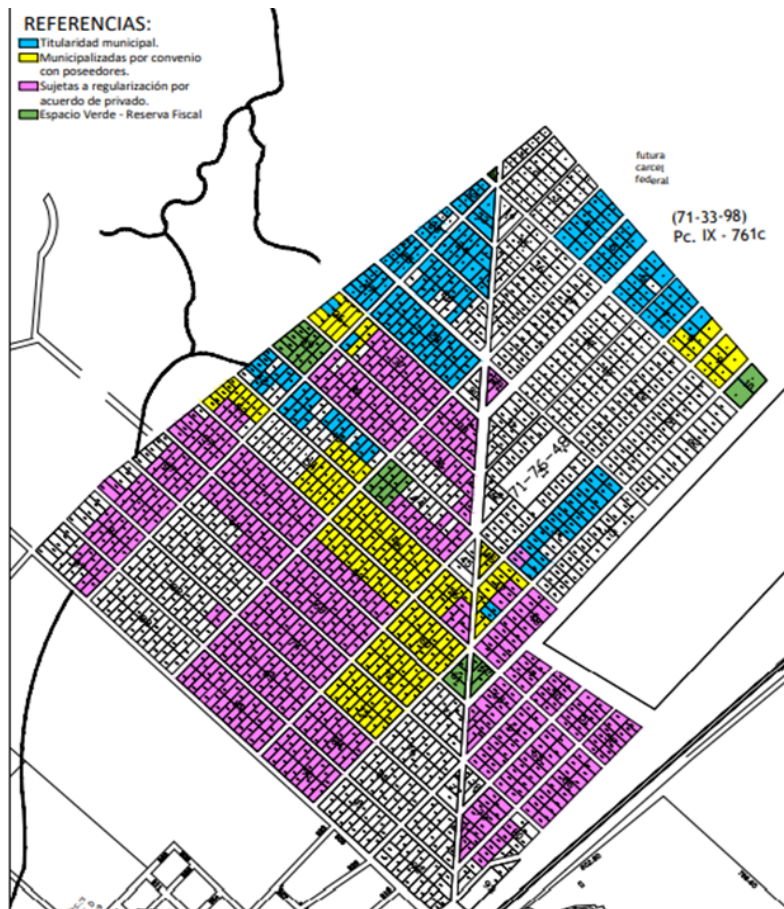


Figura 2. 2022. Partido de Mercedes. Situación del loteo GEO.

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



**Municipalidad
de Gualeguaychú**

Provincia de Entre Ríos

Categoría: Experiencia

**Hacia la equidad
territorial. Acceso a la
Tierra, a la Vivienda y
a todos los beneficios
de la vida urbana**

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



Período: 2016-2021

Área de intervención: Planta Urbana del Municipio de Gualeguaychú

1. Introducción y contexto

Gualeguaychú crece alrededor del 1% anual de manera insostenible y desequilibrada, por fuera de los límites de la planta urbana, con carencias de infraestructuras y equipamientos e impulsada por los actores privados del mercado, generando una marcada segregación socio-territorial. El Estado se mantuvo al margen de estos procesos durante los últimos 25 años, sin intervenir en el impacto que tuvieron en el territorio estas políticas neoliberales.

El acceso a la tierra y a la vivienda es la principal preocupación del gobierno local y encabeza la demanda de los vecinos. El registro de vivienda cuenta con 8.000 familias, además de aquellas que se distribuyen entre los siete barrios populares. Sin embargo, la ciudad cuenta con una planta urbana de 2.763,3 ha, de las cuales 1.525,86 ha (55%) tienen cobertura de servicios básicos completa (agua corriente, cloaca y tendido eléctrico). Dentro de la planta urbana, 400 ha (14,5%) permanecen ociosas y la mitad de esas 400 se encuentra abastecida de servicios básicos.

En este contexto, el trabajo de planificación territorial se inicia en 2016 a partir de la decisión de elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que fije los lineamientos a seguir ante esta y otras situaciones territoriales a mejorar. Se decidió trabajar sobre dos herramientas existentes que permanecían en desuso, modificarlas, y ponerlas en funcionamiento previamente a la sanción del POT: Banco Municipal de Tierras y Sobretasa del Impuesto Inmobiliario a Tierras Ociosas.

A partir de su sanción, el Municipio ha sorteado 127 lotes, se han construido 40 viviendas completas con mano de obra cooperativa, se destinaron 57 lotes al Programa de Autoconstrucción “Hago Mi Casa”, y 21,5 has para una Asociación Público-Privada APP, en donde se están construyendo 525 viviendas. Por otro lado, se han presentado solicitudes de factibilidad para siete nuevos loteos en espacios ociosos dentro de nuestra planta urbana.

Palabras claves: Plan de Ordenamiento Territorial, Demanda de Tierra y Vivienda, Banco Municipal de Tierras, Sobretasa del Impuesto Inmobiliario a Tierras Ociosas

2. Herramientas jurídicas empleadas

La aplicación de las políticas de ordenamiento territorial busca dar respuesta a la problemática abordada partiendo de una ciudad donde predomina una sostenida expansión hacia zonas rurales, subutilización de infraestructuras, imposibilidad para acceder a la tierra y la vivienda, y una concentración de usos del suelo comerciales y administrativos en el Área Central, con gran dependencia del centro por parte de la periferia.

Dos de los objetivos de las políticas de planificación territorial consisten en la consolidación de la Planta Urbana y la descentralización de usos del suelo comerciales y administrativos, a través de nuevas centralidades con equipamientos y espacios verdes públicos.

Con la sanción del POT (Ordenanza N.º 12372/2019), entre los lineamientos propuestos se plantea “orientar el desarrollo de Gualeguaychú hacia una ciudad que se proponga una mayor integración e inclusión social recurriendo a proyectos y acciones que distribuyan equilibradamente los servicios a todos los sectores de la población”.

En ese contexto se desprenden las siguientes premisas sociales:

PREMISA 1: Sanción de instrumentos urbanísticos de movilización de tierras ociosas dentro de la Planta Urbana (Sobretasa del impuesto municipal a tierras ociosas).

PREMISA 2: Intervención del Estado en el Mercado Inmobiliario adquiriendo terrenos dentro del Ejido y disponiendo enajenaciones a valores menores del mercado (Banco municipal de tierras).

PREMISA 3: Descompresión del área central mediante la generación de Nuevas Centralidades a partir del incentivo de las potencialidades en áreas periféricas (Áreas promocionables).

PREMISA 4: Aumentar los porcentajes de Cesión de Suelo destinados a Espacios Verdes Públicos Recreativos, previendo superficies más generosas y aprovechables.

3. Desarrollo de los casos

Sobretasa del impuesto municipal a tierras ociosas

Se modificó el Código Tributario del municipio (Ordenanza N.º 10288/1997) que ya aplicaba un recargo a la Tasa General Inmobiliaria (TGI) por terreno baldío del 300% o 150%. Los nuevos recargos aplicados, oscilan entre 600% y 500% del TGI en zonas con servicios diarios o día por medio, que se incrementan si el propietario acumula muchos metros cuadrados dentro de la Planta Urbana: 150% más para contribuyentes que acumulan entre 2000 y 5000 m² de tierra ociosa, y 600% más para quienes acumulan más de 5000 m².

Además, se aplica un recargo también sobre la Tasa de Obras Sanitarias (OSM), de un 200% en los terrenos baldíos ubicados en la planta urbana. Quedan exceptuados inmuebles cuyo uso sea para actividades productivas saludables y/o de interés social comunitario o cuyos propietarios demuestren que se trata de una única propiedad y una superficie menor a mil metros cuadrados (1.000 m²).

A su vez se incluye una nueva disposición en relación a las cesiones de suelo en nuevas urbanizaciones. Los porcentajes anteriores (4% para Espacio Verde), pasaron a un 6% del total de la superficie con destino a uso público (espacio verde y equipamientos urbanos) y 12% del total de la superficie de tierra que pasará a integrar el Banco de Tierras Municipal.

Desde enero del año 2020, cuando entra en vigencia la Ordenanza, se presentan ante la Subsecretaría de Planeamiento siete (7) solicitudes de factibilidad para la apertura de calles en terrenos ociosos. Entre ellas representan una cantidad de 133.000 m² (13,3 has) que se incorporarán al mercado de suelo urbano y la apertura de 2.657 metros lineales de calles (2,65 km) (Figura 1).

Banco municipal de tierras

Esta herramienta busca regular y fomentar la incorporación de inmuebles al patrimonio municipal para facilitar el acceso a la tierra y a la vivienda a vecinos de nuestra ciudad a precios más accesibles. A su vez dispone tierras para la creación de espacios públicos o de interés social o comunitario y desarrollo de obras de infraestructura u otros usos que disponga la Unidad Administradora (UA). La enajenación de tierras se realiza a través de Venta Directa mediante ofrecimiento público y por autorización del HCD. La UA podrá celebrar convenios específicos con organizaciones e instituciones sin fines de lucro.

El Municipio cuenta hoy con 100 hectáreas en su banco de tierras que han sido destinadas a diferentes demandas: se dio respuesta a 940 familias que necesitaban tierra para viviendas; se crearon nuevos espacios verdes de acceso público y 1.300 metros lineales de playa pública sobre el río Gualeguaychú. Además, los vecinos del sector Noreste de la ciudad fueron beneficiados con un Polideportivo en donde podrán realizar todo tipo de actividades, se generó un centro comercial a cielo abierto con más de 30 locales, el Mercado Munilla, atendiendo la demanda de varios comerciantes que no podían acceder a un local céntrico debido a los altos costos de alquiler. Se construyeron edificios para algunas dependencias municipales e instituciones barriales que estaban alquilando inmuebles; se dio respuesta a la demanda del Supremo Tribunal de Justicia de la Provincia, que necesitaba un predio de grandes dimensiones en donde construir un Edificio de Tribunales que concentre todas sus dependencias.

Áreas Promocionables

Mediante Ordenanza se regularán las Áreas Promocionables que fueron delimitadas en el POT para promocionar su consolidación. Son áreas dentro de la Planta Urbana que cuentan con provisión de servicios de infraestructura, pero presentan una gran dependencia del área Central por su carencia de áreas comerciales, espacios verdes, instituciones y equipamientos y cuentan con grandes extensiones de tierras ociosas. Los objetivos para estos sectores son promover mayores densidades edilicias y suplir la carencia de equipamientos básicos y de usos comerciales, recreativos, culturales y administrativos demandados por los vecinos, favoreciendo a la formación de Nuevas Centralidades Barriales.

Para “promocionar” la urbanización y el desarrollo de estos sectores se plantean una serie de incentivos a aplicar: una vez aprobado el proyecto de loteo se podrán vender parte de los lotes sin infraestructura interna con el fin de costear las obras necesarias para la provisión de servicios, quedando un porcentaje de tierra en garantía para el Municipio por el valor de la obra de infraestructura, que realiza en caso de omisión por parte del propietario, reteniendo en ese caso dicha tierra. Se plantea también disminuir porcentajes de cesión de suelo; se podrá hacer subdivisión y venta de lotes sin alguno de los servicios exigidos según normativa, pudiendo realizarse por Consorcio o Contribución por Mejoras ajustando el precio del lote a la faltante del servicio que se precise realizar. Se otorgarán mayores incentivos para vivienda agrupada para optimizar el recurso suelo a través de mayores densidades (dúplex o edificios de hasta tres pisos).

4. Resultados y consideraciones finales

Para la aplicación de estas herramientas, lo principal y fundamental es la decisión política de hacerlo. En ese sentido, cabe destacar los siguientes hitos:

- Contar con un Plan o Agenda que fije los lineamientos generales conducentes, siendo fundamental la elaboración del POT. A través del proceso de diagnóstico y participación se visibilizó la problemática de la desigualdad para acceder a la ciudad formal.
- Seleccionar las herramientas correctamente: las dos ordenanzas ya existían previamente pero no eran aplicables. Profundizar esas herramientas fue una buena oportunidad. En el caso del Banco de Tierras facilitó además institucionalizar los mecanismos y dar transparencia a los procesos de enajenación.
- No ceder ante las presiones de determinados sectores minoritarios, pero poderosos, es fundamental. Contar con el aval de la ciudadanía en general a través de procesos de participación escuchando la demanda y sugerencia de los vecinos fue importante para alcanzar la licencia social que estos procesos requieren.
- Escuchar a la oposición y tomar lo que sirve para mejorar: el Concejo Deliberante cumplió un papel fundamental en el proceso de sanción del POT dando a conocer el proyecto, y receptando sugerencias y observaciones provenientes de Instituciones y Colegios Profesionales que nos ayudaron a ajustar y mejorar el proyecto.

5. Anexo

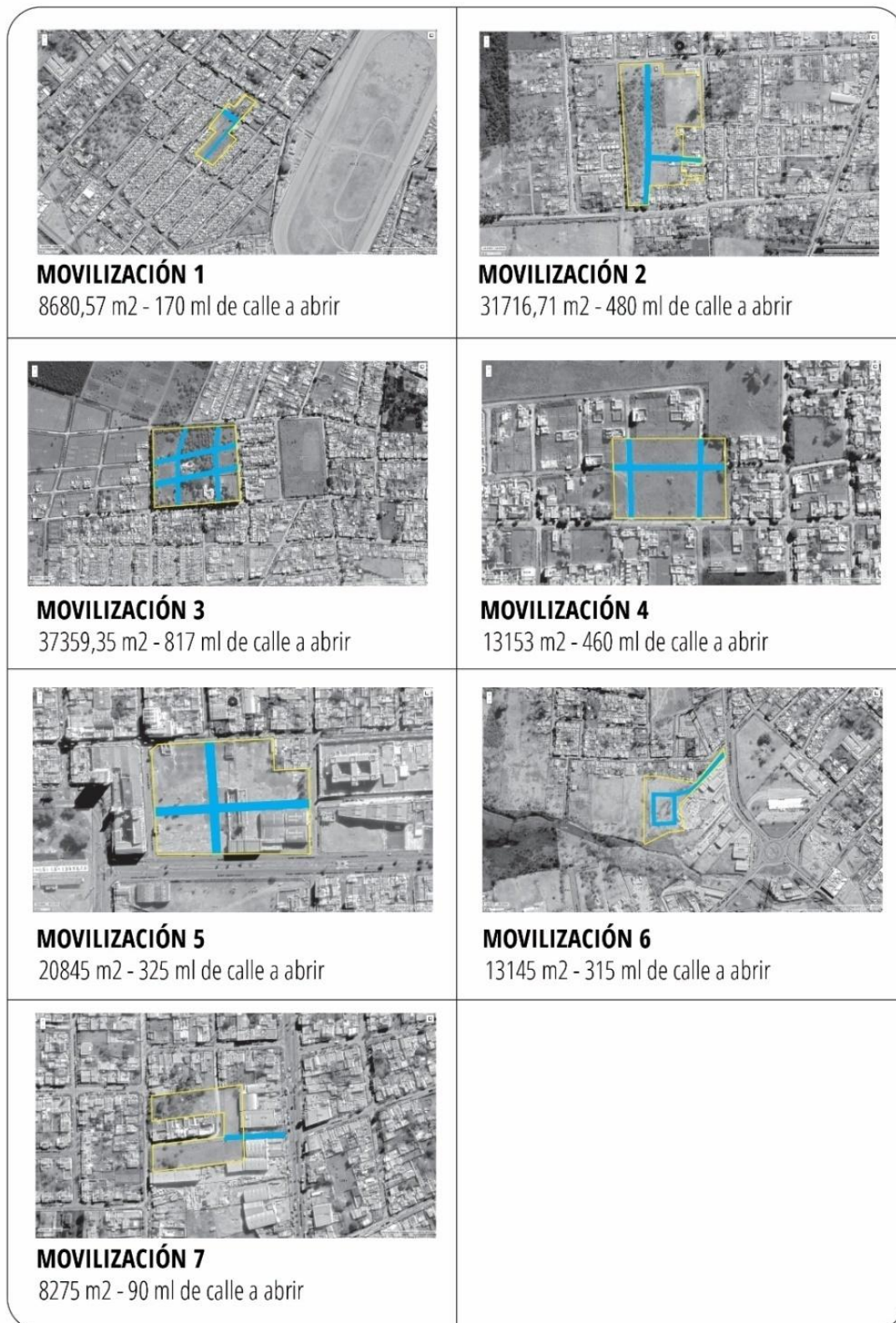


Figura 1. Resultados obtenidos a partir de la aplicación de la herramienta de Sobretasas.
Municipio de Gualeguaychú

I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo

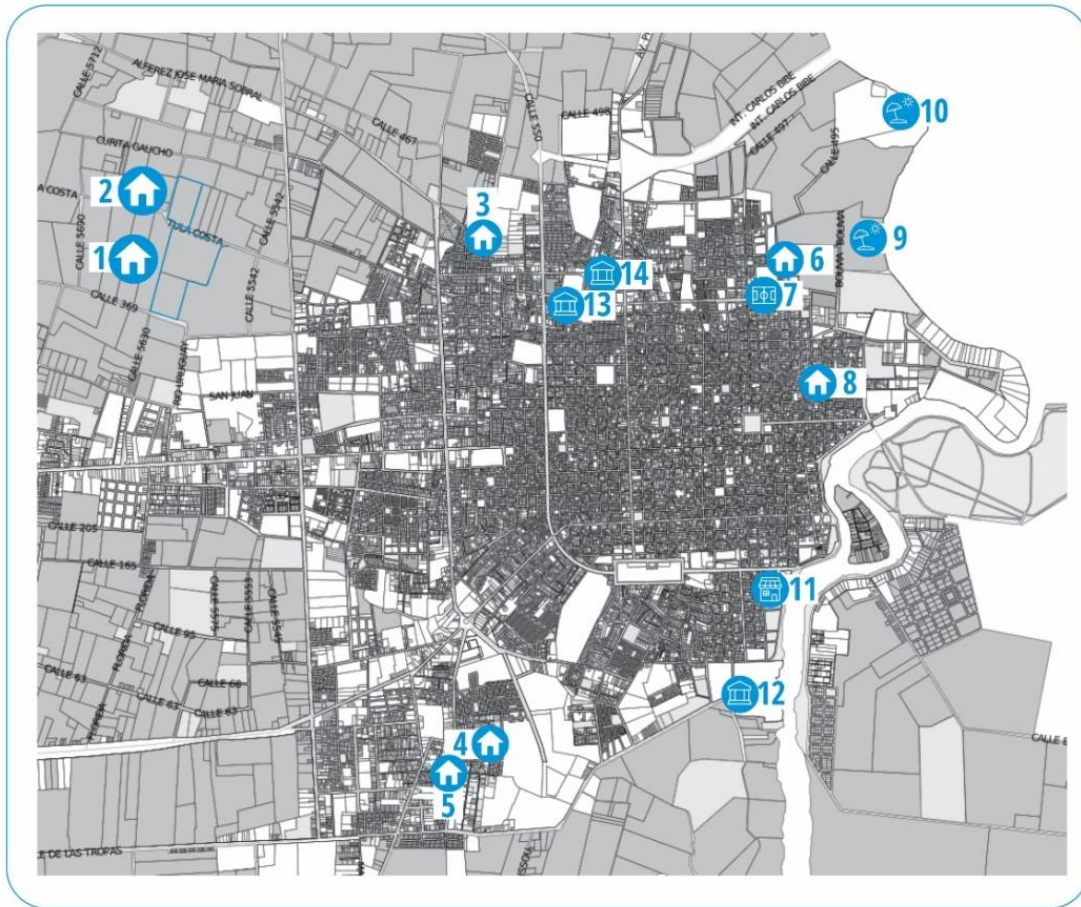


Figura 2. Resultados obtenidos a partir de la aplicación de la herramienta de BMT. Municipio de Gualeguaychú.

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



**Municipalidad
de Formosa**

Provincia de Formosa

Categoría: Experiencia

**Experiencias de
Desarrollo Urbano y
Mejoramiento del
Hábitat. 2003 - 2015**

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



Período: 2003 – 2015

Área de intervención: Asentamientos de la periferia de la ciudad de Formosa

1. Introducción y contexto

En el año 2003 se localizaban en la periferia de la Ciudad de Formosa un conjunto de asentamientos irregulares (villas) en zonas de alto riesgo hídrico y con una población vulnerable. Asimismo, otros sectores de la ciudad se encontraban con un crecimiento totalmente irregular. El objetivo central de esta iniciativa fue el reordenamiento urbano, el acceso al suelo y el mejoramiento del hábitat, brindando respuestas integrales a las necesidades y problemas comunes, siguiendo el lineamiento filosófico-político del Modelo Formoseño. El desafío más importante fue el de revertir la problemática habitacional en los asentamientos irregulares y el acceso de las familias más humildes y vulnerables de nuestro pueblo al suelo urbano. Para ello desarrollamos un plan integral y sistémico que nos permitió el ordenamiento de la ciudad, generar y dar acceso al suelo urbano y mejorar el hábitat a los sectores populares, prioritariamente a los que vivían en asentamientos irregulares. Se concretaron soluciones reales y definitivas que transformaron estructuralmente la ciudad para que todos tengamos una vida digna en un marco de equidad. Este Plan de Reordenamiento Urbano comprendió toda la Ciudad de Formosa y para ejecutarlo fue básico el desarrollo de los Planes directores: i. De agua potable; ii. De saneamiento; iii. De Energía Eléctrica; iv. Vías de comunicación / Integración barrial; v. Drenaje pluvial; vi. Transporte Público / Movilidad Urbana / Transito; vii. Cuidado del medio ambiente / Gestión de RSU; viii. Espacios Verdes / Parque / Plazas; ix. Infraestructura Social / Escuelas / Hospitales / Centros de Salud / Infraestructura deportiva.

Estos Planes Directores fueron ejecutados en forma conjunta por el Gobierno Nacional, Provincial y Municipal. El Estado tomó un rol primordial en el desarrollo de suelo urbano y los beneficiarios pudieron acceder a la tierra en condiciones justas. La construcción planificada de obras incluidas en los planes directores permitió el cambio de la estructura urbana y la mejora en las condiciones de vida de amplios sectores de la población en general y particularmente de estos sectores más vulnerables. La exigencia del cumplimiento de la normativa vigente desde el año 1962 (Ordenanza N.º 04/62), así como la Ordenanza tributaria modificada en el año 2003 recién asumida la gestión; y la nueva normativa promulgada, fueron instrumentos claves que permitieron una distribución justa de los costos y beneficios de las urbanizaciones evitando que el costo recaiga sobre el Estado y los beneficios a los sectores rentistas-especulativos inmobiliarios. En términos generales, el Plan logró dar solución habitacional a 15.121 familias de forma directa, lo que permitió ordenar nuestra ciudad y mejorar la calidad de vida a otras 60.000 familias de forma indirecta.

Palabras claves: Planificación – Gestión – Desarrollo - Justicia Social - Ciudad más equitativa.

2. Herramientas jurídicas empleadas

El Acta de Reparación Histórica firmada en 2003 entre el ex Presidente Néstor Kirchner y el Gobernador de la Provincia Dr. Gildo Insfran fue, sin lugar a dudas, un momento bisagra en la historia de la Ciudad de Formosa, ya que permitió desarrollar la infraestructura necesaria para los servicios de agua, saneamiento e infraestructura eléctrica y de movilidad urbana en la ciudad, que permitió la consolidación y el desarrollo urbano de cada barrio. En este marco, para llevar adelante el Plan de Reordenamiento Urbano, se realizó un relevamiento de las políticas de viviendas y políticas urbanas existentes. Conforme a los resultados, dificultades y desafíos identificados, se formularon estrategias generales e instrumentos de gestión de suelo para reducir el déficit urbano habitacional, asegurar la oferta de lotes urbanizados a precio asequible, favorecer la consolidación del tejido urbano, crear un banco de tierras, desarrollar lotes con servicios y optimizar la infraestructura existente. A tal fin, para desalentar los procesos de especulación inmobiliaria y promoviendo formas alternativas de financiamiento al acceso de suelo urbano, se utilizaron herramientas como: relocalización de la población ubicada en zonas de riesgo hídrico (por inundaciones); regularización dominial y generación de lotes con servicios.

Ni bien sumida la gestión municipal se modificó el Código Tributario y Fiscal, Ordenanza N.º 4616/03, logrando que el mismo se constituya en una herramienta para la construcción del Modelo Formoseño de ciudad. Se logró regular el mercado y evitar la especulación inmobiliaria posibilitando adquirir suelo por parte del Estado y generar un Banco de Suelo Urbano.

- Para cambio de uso de suelo se exigió el cumplimiento de la Ordenanza N.º 4 del año 1962, que establece las medidas mínimas y máximas de parcelas y manzanas. Provisión del servicio de agua potable por parte del propietario previo compromiso de venta. Apertura de calles y construcción de desagües pluviales. Porcentajes que deberán destinarse para dominio de utilidad pública municipal y espacios verdes:
 - 4% de la superficie útil del loteo destinada a Espacios Verdes (plazas, parques y jardines).
 - 4% de la superficie útil del loteo para dominio privado de utilidad pública municipal destinado a equipamiento público.

- 4% de la superficie útil del loteo para dominio privado de utilidad pública municipal destinado a vivienda.
- Del 20% al 30% para lotes con destino social.
- Para dar continuidad la trama urbana, la Ordenanza N.º 5665/09, que establece la obligatoriedad de respetar el damero, ancho mínimo de calles públicas de 20.00 m y avenidas interlote de 50m. Se establece en 58.50m la cota mínima de nivel.
- Para la provisión del servicio de Energía Eléctrica, la Ordenanza N.º 5818/10 establece la provisión del servicio de energía eléctrica domiciliaria y alumbrado público por parte del propietario previo compromiso de venta.

El suelo para las distintas urbanizaciones se obtuvo por:

- Compra de suelo por el Estado Provincial.
- Compra de suelo por el Estado Municipal.
- Expropiación por parte del Estado Provincial.
- Compensación por ejecución de obras de infraestructura por parte del Estado en loteos particulares.

3. Desarrollo de los casos

En el año 2003, parte de la población de Formosa se encontraba viviendo en asentamientos informales caracterizados por la precariedad, el riesgo ambiental y la pobreza con un alto riesgo de conflictividad social. La principal causa de la formación de estos asentamientos era la imposibilidad del acceso al suelo urbanizado.

En los relevamientos iniciales realizados se registraron 5.200 familias viviendo en estos asentamientos y 1.200 familias en el Barrio Obrero. La mayoría ubicadas en zonas de riesgo hídrico, en espacios públicos de reserva para infraestructura comunitaria y en terrenos privados.

Este tipo de asentamientos se caracterizaron por tener terrenos irregulares, unidades habitacionales precarias materializadas con chapa de cartón o en su mejor situación chapa de zinc y postes de madera; generalmente con un espacio de pequeñas dimensiones cohabitado por todos los miembros del hogar, sin presentar división entre cocina y otros

espacios. Las divisiones internas se materializaban por medio de cortinas de tela. Los pisos en general de tierra y en algunos casos de cemento. Los baños que se utilizaban eran del tipo letrina. Se proveían de los servicios de luz y agua de manera clandestina y los desagües cloacales escurrían a zanjas a cielo abierto.

Las familias que habitaban estos asentamientos eran grupos en extrema vulnerabilidad económica y social; expuestos a diferente tipo de enfermedades. Se convivía en un alto nivel de conflictividad social abarcando los aspectos esenciales a la persona como son la educación, salud, seguridad urbana y trabajo entre otras cuestiones (Foto 1).

La falta de un domicilio legal implicaba una gran dificultad a la hora de conseguir un trabajo siendo esta una de las principales causas de rechazo. La estigmatización social que padecieron estas familias se veía reforzada por la irregularidad, precariedad, falta de continuidad de la trama y tejido urbanístico respecto de su entorno territorial.

Uno de los principios que guiaron la formulación e implementación del Plan fue el de mejorar las condiciones de integración social. La regularización urbana y dominial fueron consideradas indisociables, de esta manera, se llevó a cabo un proceso de integración física y social de los asentamientos mediante un trabajo continuo, planificado, coordinado y ejecutado entre el Gobierno de la Provincia y la Municipalidad.

Las 5.200 familias vivían en los siguientes asentamientos:

- El Porvenir
- Sobre Avenida Frondizi y Calle Avellaneda
- San Antonio
- San Juan Bautista
- San Jun Dos
- La Floresta
- Bajo Belgrano
- Laguna Siam
- Las Delicias sobre traza del FFCC y Av. Ribereña
- Asentamiento sobre Av. Ribereña y Senador Tomás

Con las familias de estos asentamientos, se crearon y consolidaron las nuevas urbanizaciones (Foto 2):

- Barrio San Jorge, resultando 106 familias beneficiadas con un lote con servicios y vivienda (Fotos 3 y 4).
- Barrio El Porvenir beneficiando a un total de 1.515 familias y 63 ladrilleros con sus respectivas instalaciones Industriales.
- Barrio San Antonio con 212 familias beneficiadas con lotes urbanos con servicios públicos, módulo básico y sanitario.
- Barrio San Isidro, con 418 familias beneficiadas con un lote con servicios públicos, un módulo habitacional y baño.
- Barrio 7 de mayo – 2da Etapa-, resultaron beneficiadas 524 familias con un lote con servicios públicos, un módulo habitacional y baño.
- Barrio Dr. Esteban L. Maradona con 144 familias beneficiadas con un lote con servicios públicos, un módulo habitacional y baño.
- Barrio La Maroma; con 133 familias beneficiadas con un lote con servicios públicos, un módulo habitacional y baño.
- Barrio Lisbel Rivira se beneficiaron 484 familias con lotes urbanos con servicios públicos, módulo básico y sanitario.
- Barrio España, se beneficiaron 208 familias con lotes urbanos con servicios públicos, módulo básico y sanitario.
- Y se intervino el Barrio Obrero con el PROMEBA, a través del Gobierno Provincial y Municipal logrando la regularización dominial, relocalización y reordenamiento urbano beneficiando a 1.200 familias.
- Barrio PROCREAR en LR 98 con 494 lotes con servicios para familias beneficiarias del crédito procrear.
- L.R. 110 y L.R. 111 con 3.920 parcelas con servicios públicos para viviendas sociales, y espacios para equipamiento urbano.
- Nueva Formosa, con 5.700 lotes para viviendas construidas por el I.P.V. en varias etapas.

Se generó un banco de tierras con servicios que suman un total de 4.500 lotes en:

- L.R. 75, L.R. 98 y L.R. 100

El programa de Reordenamiento Urbano se inició con el relevamiento de las familias confeccionando una “Ficha Social”.

Para la creación de suelo urbano fue necesario dotar al suelo rural de los servicios básicos: sistema de agua potable, desagües, accesos, energía eléctrica, modulo básico y modulo sanitario. En tal sentido se ampliaron las redes de agua potable, planta de tratamiento y nuevos centros de distribución. Se desarrolló el sistema de distribución de energía eléctrica y se realizaron redes de desagües cloacales y pluviales con sus correspondientes obras complementarias.

Una de las premisas de diseño fue la de continuar la trama urbana a la vez de evitar la formación de límites materiales y simbólicos entre el interior y el exterior del barrio. A tal efecto, las obras viales contribuyeron a la integración socio-territorial. Se plasmaron obras de pavimentación de calles y avenidas, enripiado de vías secundarias, bacheo, veredas comunitarias, senderos peatonales y ciclovías.

Se planificó cada barrio previendo la reserva de suelo para la infraestructura comunitaria: escuelas, centros de salud, espacios deportivos, plazas y se implementó un programa de arborización de espacios públicos y privados.

En cuanto a las unidades habitacionales, se utilizaron los siguientes tipos de soluciones:

- Lotes con servicios y módulos habitacionales, llevadas a cabo por la Provincia y la Municipalidad bajo el Plan de Reordenamiento Urbano.
- Mejoramiento de la vivienda existente mediante el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)
- Viviendas unifamiliares construidas por el Instituto Provincial de la Vivienda.
- Viviendas ejecutadas con el crédito PRO.CRE.AR

Estas acciones, promovieron el desarrollo de empresas, cooperativas y asociaciones. La provisión de materiales como ser ladrillos y aberturas fue suministrada por fabricantes emprendedores formoseños con materiales de la zona.

Con este Plan se logró dar solución habitacional a 15.121 familias. Además de propiciar un mayor arraigo, que se traduce en el mejoramiento de la vivienda, sus miembros lograron una mejor inserción en el mercado de trabajo por contar con un domicilio formal.

4. Resultados y consideraciones finales

La Ciudad de Formosa cuenta con una planificación territorial y desarrollo urbano con un horizonte de crecimiento a largo plazo. Esto se logró por la inversión que realizó el Estado en los servicios básicos de los sistemas de agua, saneamiento, energía y conectividad que permitió el cambio de uso del suelo y la densificación armónica y planificada de la ciudad.

Con un Estado activo, presente y solidario, se ha logrado planificar y ejecutar con organismos de Nación y Provincia, políticas y mecanismos de gestión que permitieron generar suelo urbano para dar soluciones habitacionales, lotes con servicios, equipamiento, espacio público, áreas verdes de calidad y crear un Banco de tierras con 4.500 lotes en la actualidad.

Se buscó evitar la especulación del suelo mediante mecanismos regulatorios implementando políticas tributarias y fiscales específicas que permitieron la generación de recursos genuinos para el financiamiento de infraestructura urbana y que desalentaron la especulación inmobiliaria. Esto nos permitió abordar de manera integral y sistémica el acceso al suelo urbanizado.

Esta política activa de uso del suelo, posibilitó al Estado gobernar el Desarrollo Urbano. Mediante el establecimiento de marcos legales para el desarrollo sostenible, evitando que la ciudad crezca bajo las normas que promueve el sector privado para el mercado inmobiliario con las consecuencias negativas hacia los sectores más humildes y vulnerables.

Gracias a la gestión planificada, logramos una ciudad más justa, segura, sana, accesible y asequible promoviendo la mejora en la calidad de vida para todos. Donde todas las personas pueden gozar de igualdad de derechos y oportunidades. La Ciudad de Formosa es una de las únicas de la región que logró erradicar los asentamientos informales y en el 2015 contaba con un extenso banco de tierras de lotes con servicios disponibles para ser destinados ante cualquier eventualidad o emergencia.

5. Anexo



Foto 1. Situación inicial. Puede observarse el tendido eléctrico precario, conexiones clandestinas y las unidades habitacionales con cerramientos de chapas de cartón o bolsas de plástico. Municipio de Formosa.



Foto 2. Resultado de gestión planificada: mejoraron las condiciones de vida de más de 15.000 familias. Municipio de Formosa.



Foto 3: Barrio San Jorge. Situación inicial. Las familias habitaban estos asentamientos en extrema vulnerabilidad económica y social.



Foto 4. Barrio transformado. Municipio de Formosa.

**Municipalidad
de Berazategui**

Provincia de Buenos Aires

Categoría: Experiencia

**Oficina de Control
Inmobiliario Municipal
(Ex Inmobiliaria
Municipal)**

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



Período: enero 2014 – actualidad

Área de intervención: Municipio de Berazategui

1. Introducción y contexto

Desde la oficina de Control Inmobiliario Municipal se abordan actividades de asesoramiento gratuito y profesional sobre conflictos y/o incumplimientos contractuales de alquileres de viviendas familiares y/o comerciales; también funciona como mediador entre el desequilibrio de las partes que existe en favor de inmobiliarias y propietarios frente al inquilino/a. El objetivo principal es cumplir un rol social, entendiendo que el Estado debe intervenir, involucrarse y estar presente para solucionar esta compleja problemática: los alquileres. La oficina se encuentra instalada en el municipio hace más de siete años, su función es conocida por los vecinos de Berazategui (Foto 1), y cuenta con una vigencia y crecimiento constante. Se percibe que las arbitrariedades disminuyeron, y la parte Locadora o sus representantes (Inmobiliarias) están más predispuestas a negociar o intermediar con el objeto de que las partes lleguen a un acuerdo sensato, lo que significa “no siempre estar únicamente del lado del Propietario”. En este sentido, el municipio está en la permanente búsqueda de beneficios para los inquilinos/as, entendiendo la complejidad y el desequilibrio que existe a la hora de alquilar o renovar un contrato de locación de inmuebles, y busca acercar a los vecinos solución o alivio a esa cuestión. Las problemáticas abordadas son conflictos y diferencias entre las partes de un contrato de alquiler, sea familiar o comercial, atendiendo a abusos, mala praxis inmobiliaria, considerando los derechos de los/as inquilinos/as y obligaciones de los propietarios. El objetivo de la oficina es brindar asesoramiento inmobiliario gratuito y profesional desde el Municipio a los vecinos del distrito, atendiendo los procedimientos previos a la firma de un contrato o a una compra-venta de inmueble para evitar situaciones complicadas y en algunos casos irreversibles. Ubicada en pleno centro comercial de Berazategui, de manera descentralizada al Palacio Municipal es atendida por martilleros, corredores públicos, y empleados municipales. El objetivo es que los vecinos cuenten con un ámbito seguro, confiable y gratuito donde poder asesorarse antes, durante y después de realizar cualquier operación inmobiliaria de propiedades dentro del partido de Berazategui. Los problemas que se atienden incluyen desde la consulta previa al alquiler del inmueble, por ejemplo, con referencia a si los gastos y honorarios requeridos son correctos, problemas de incumplimientos contractuales, no devolución de depósitos de garantía, pretensiones de desalojos indebidos, o situaciones más complejas y conflictivas.

Palabras claves: Intervención Social, Asesoramiento Gratuito, Alquileres, Compra-Venta, Inmobiliario, Seguridad, Empatía, Mediación, Ayuda, Atención Personalizada, Hábitat.

2. Herramientas jurídicas empleadas

La Inmobiliaria Municipal, hoy Control Inmobiliario Municipal, fue creada por el Decreto N.º 132 el 22 de Enero de 2014, dependiendo de la Secretaría Privada del Intendente. Las misiones y funciones se crearon por Decreto N.º 165 del año 2015. A lo largo de los años fue modificándose el organigrama Municipal y se creó una Agencia de Administración de Tierras y Hábitat, con jerarquía de Secretaría, por Decreto N.º 735 del año 2016. Esta oficina depende, junto a la Subsecretaría de Escrituración Social y Protección a la Vivienda, la Subsecretaría Catastro Técnico, Cercos y Aceras, y la Dirección Viviendas y Hábitat, de la Agencia de Administración de Tierras y Hábitat.

3. Desarrollo del caso

La creación de la Inmobiliaria Municipal, luego formalizado como Control Inmobiliario Municipal, surge por iniciativa del Dr. Juan José Mussi para dar respuesta a los reiterados reclamos manifestados por los comerciantes de los distintos centros comerciales del Partido de Berazategui, debido al fuerte crecimiento de los costosos, abusivos e ilegales requisitos que se veían obligados a abonar tanto a propietarios como a inmobiliarias, al realizar un contrato de alquiler, durante y/o en la renovación de los mismos. Junto a esta problemática, la oficina se abocó también al primer loteo con servicios del Programa Pro.Cre.Ar, asesorando, inscribiendo y haciendo el seguimiento correspondiente.

Una vez instalado en la agenda pública, el rol la oficina se desarrolló a lo largo de los años, donde el asesoramiento a particulares tiene un rol protagónico en la actualidad. En la nueva gestión del Intendente Dr. Juan José Mussi, desde el municipio se siguen ampliando los servicios gratuitos, buscando acompañar, avanzar y abrir caminos, innovando en la gestión pública.

Acciones, servicios e intervenciones

Desde su creación esta oficina ha incrementado y ampliado notablemente las tareas y servicios que se brindan, de manera gratuita, a todos los vecinos de Berazategui. acompañando ante una necesidad, y escuchando los requerimientos y urgencias de la gente, en el ámbito inmobiliario y habitacional. A medida que se conoció el servicio brindado de Control Inmobiliario Municipal, el trato totalmente personalizado, el

seguimiento de las intervenciones en conflictos entre partes, entre otros, se incrementaron las consultas de los vecinos.

Tomando como punto de partida la necesidad de la existencia de esta iniciativa, el municipio se encarga de atender todo tipo de consultas inmobiliarias (de alquileres comerciales y de viviendas familiares); los particulares, solicitan asesoramiento sobre alcances, formalidades, abusos de contratos, rescisiones, renovaciones y sobre todo familias buscando casas para alquilar a dueños directamente.

En el año 2020 se inauguró una nueva oficina de atención gratuita en la Localidad del Centro Agrícola El Pato, zona rural del Partido, acercando el servicio a los vecinos de dicha Localidad y cercanías. El reto era llegar a la gente de las zonas más alejadas del Partido, donde se identificó que existía mucha irregularidad en la compraventa de inmuebles, sobre todo de lotes. Así también se busca acompañar y asesorar a los pequeños productores en el arrendamiento de las tierras que trabajan para la agricultura, en su mayoría, observando en esas relaciones mucha informalidad en las locaciones de las mismas.

Actividades realizadas

El municipio ha avanzado en el mercado inmobiliario, realizando la intermediación directa entre las partes (Locador, Locatario) confeccionando para ellos, de forma gratuita, contratos de alquiler de vivienda familiar y/o comerciales de inmuebles dentro del Partido de Berazategui. Se recibe, atiende y asesora diariamente a vecinos que se acercan a la oficina con problemas en sus alquileres, incumplimientos contractuales, y abuso por parte de las inmobiliarias o propietarios. Se orienta al vecino que lo solicita en la compraventa de inmuebles estudiando su documentación, titularidad, situación dominial. Se ayuda en la confección del instrumento jurídico necesario para el acto, brindándole al vecino la tranquilidad de realizar una transacción inmobiliaria segura. Cuando la situación dominial lo amerita, el municipio articula con la Subsecretaría de Escrituración Social y Protección a la Vivienda para la Regularización y Consolidación Dominial correspondiente (Ley N.º 24.374 y/o Ley N.º 10.830). Durante 2018-2019 ante los aumentos desmedidos de los servicios y alquileres y las bajas ventas de los comercios, se asesoró a comerciantes que debieron rescindir contratos de alquiler y cerrar sus comercios por no poder afrontar todas las obligaciones contraídas oportunamente. En el año 2019, se realizó la Primera Encuesta Distrital para Inquilinos de la Provincia. El municipio de Berazategui fue el primer

organismo estatal en encuestar, poner el foco en la problemática habitacional, y ver el tema del alquiler como una solución a esto. Los datos obtenidos permiten reconocer la problemática, exigencias, condiciones, requisitos y preocupaciones que atraviesan los inquilinos de Berazategui a la hora de alquilar. A partir de esta iniciativa, el municipio llevó una propuesta a la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, y se logró gestionar en conjunto, y con la participación también del Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, la certificación de firmas de los contratos de vivienda familiar de forma gratuita, o a muy bajo costo, siendo de gran ayuda especialmente para los vecinos socialmente vulnerables. Asimismo, se observan serias dificultades para acceder a las garantías al momento de alquilar y/o renovar. A fin de que los vecinos inquilinos de Berazategui puedan acceder a esta instancia, se ha logrado articular con una empresa prestadora de Seguros de Caución, a un costo correspondiente a la mitad del porcentaje que cobran Bancos o Aseguradoras. Los vecinos pueden contratar el seguro de caución a un 3% de su respectivo contrato, recibiendo un trato personalizado, asesoramiento y seguimiento por parte de la empresa y de la oficina para intermediar y ayudar ante cualquier requerimiento. Brindar este servicio inmobiliario gratuito, permitió a lo largo de todos estos años, formalizar, en lo contractual, aquellas relaciones locativas que se encontraban en la informalidad, tanto de viviendas familiares como comerciales. Del mismo modo, se implementó en los procedimientos de las compraventas de inmuebles, reduciendo así las defraudaciones que se daban entre las partes por la falta de la documentación, al no intervenir un profesional idóneo, o por no contar con los conocimientos e información adecuada, etc. Como resultado de la intervención del Estado, por intermedio de la oficina, se observó por parte de las inmobiliarias un accionar más prolijo y ajustado a derecho en los procedimientos de alquileres y ventas, reflejando una relación inmobiliaria entre las partes más cuidadosa y justa. Los vecinos inquilinos al contar con este asesoramiento inmobiliario gratuito gozan de herramientas en cuanto a sus derechos para poder manejarse en su relación de alquiler de forma más clara, equitativa y respetuosa ante cualquier eventualidad.

4. Resultados y consideraciones finales

Siendo esta iniciativa municipal una innovación en la gestión pública, un servicio social y gratuito, se han recibido a lo largo de estos años consultas y visitas de municipios bonaerenses y de otras provincias. Universidades públicas y privadas de todo el país también han realizado consultas con relación al trabajo social que cumple la Oficina de

**I Concurso de Experiencia Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**

Control Inmobiliario Municipal, en lo que a hábitat se refiere, buscando asesoramiento y recopilar resultados de la experiencia.

El servicio que brinda la oficina, sobre todo en el contexto actual, es de gran importancia para la comunidad. Desde el municipio se invita a los distintos gobiernos locales a replicar esta iniciativa ya que la problemática afecta a todos los ciudadanos con necesidad de alquilar o adquirir un inmueble.

5. Anexo



Foto 1. Oficina de Control Inmobiliario Municipal. Municipio de Berazategui.

**Municipalidad
de General Güemes**

Provincia de Salta

Categoría: Experiencia

Implementación y materialización del Sistema de Espacios Abiertos de la Ciudad de General Güemes - Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental (P.I.D.U.A)

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



Período: 2019-2022

Área de intervención: Ciudad de General Güemes

1. Introducción y contexto

La Ciudad de General Güemes, se ubica en un punto estratégico de la provincia de Salta y es la cuarta en importancia, su perfil responde a un modelo industrial y nodo logístico sin dejar de lado su importancia agrícola. La Ciudad cuenta con una insuficiente oferta de espacios verdes y abiertos que no llega a cubrir 3 m² por persona, agravada por la escasez de suelo, situación que nos ha llevado a agudizar el ingenio y realizar alianzas en búsqueda de suelo para espacio público con distintos actores, como Vialidad Nacional, Minera del Altiplano, Ferrocarriles Argentinos, Ingenio San Isidro, etc. A partir de estas alianzas y de la recuperación de espacios urbanos residuales y degradados, se pone en marcha la materialización del Sistema de Espacios Abiertos de la Ciudad incluido en nuestro Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental (PIDUA Ordenanza N.º 369/12). Para lograr tal objetivo se gestionaron fondos en todos los niveles del Estado y se incluyeron los propios, llegando a concretar numerosas obras de espacio público en un corto tiempo, en un período agravado por la realidad de la pandemia.

La ciudad de General Güemes cuenta desde el año 2008 con un Plan de Desarrollo Urbano Ambiental denominado PIDUA, que se convierte en un instrumento legal a partir del 29 de agosto del año 2012 mediante la promulgación de la Ordenanza N.º 369/12, la que lo aprueba y pone en vigencia en todas sus partes. No obstante, pasaron los años y sus políticas se implementaron escasamente; a partir de diciembre de 2019 la actual gestión dando un importante paso decide conformar la Secretaría de Planificación Urbano Ambiental, órgano de aplicación proyectado en el Plan.

La Secretaría de Planificación comienza a gestionar e implementar el PIDUA a partir de varios frentes: desde su Dirección de Obras Particulares, se comienzan a aplicar rigurosamente los Códigos de Planeamiento y Edificación, desde la Dirección de Planificación Territorial y Desarrollo Ambiental se generan los proyectos con los que se consigue el financiamiento especialmente de los estratégicos incluidos en el Plan, como por ejemplo: la Pavimentación del Anillo Vial Noroeste de La Ciudad (Argentina Hace), el edificio de la Nueva Terminal de Ómnibus de la ciudad (Ministerio de Transporte de la Nación y Secretaría de Obras Públicas de la Provincia) y otros de gran importancia para la

ciudad. Se encuentra además llevando a cabo una significativa labor en relación a la regularización dominial de variados sectores de la ciudad, como así también aplicando a los programas de la Nación y la Provincia destinados a resolver situaciones en las áreas vulnerables del Municipio.

Actualmente la ciudad de General Güemes cuenta con una oferta de espacios verdes y abiertos que no llega a cubrir los 3 m² por persona, mientras que lo recomendable, oscila entre 10 y 15 m²/hab. La implementación del Fuelle Verde en sus dos modalidades, sumada a la ampliación de espacios verdes y abiertos proyectados para la ciudad, nos permitiría acceder a la meta de aproximadamente 18 m²/hab. (según datos del Censo 2010, 31494 Habitantes, la que ha sido superada ampliamente en la actualidad, agravando la situación descripta). Lograr este objetivo posicionaría a nuestra ciudad como modelo de gestión ambiental, en términos de oferta de espacio público y valorización del paisaje. Hemos comenzado a materializar propuestas en dirección a ese objetivo. Venimos ejecutando trabajos para hacer realidad el Sistema de Espacios Abiertos de la Ciudad incluido en nuestro Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental (P.I.D.U.A.). Contenidos en este programa hemos concretado en solo un año y pandemia mediante, importantes gestiones y obras en curso, las que detallamos a continuación.

Palabras claves: planificación, espacio público, municipal, gestión, innovación

2. Herramientas jurídicas empleadas

Plan de Desarrollo Urbano Ambiental denominado (PIDUA) y su normativa Códigos de Planeamiento y Edificación (Ordenanza N.º 369/12).

3. Desarrollo del caso

La iniciativa “Incremento de Áreas Verdes Públicas” está compuesta por diferentes componentes:

Plazas del Este – Centro de Atención al Vecino

El proyecto se desarrolla en el “Barrio 200 Viviendas/8 de febrero”, ubicado en la Ciudad de General, inserto un sector considerado vulnerable en términos sociales. Consta de una

superficie de 2.092 m², distribuidos en dos terrenos de similar superficie. Esta propuesta pertenece al Eje Estratégico de Ordenamiento Urbano – Ambiental y a su vez al programa de Integración Regional y Espacial, ambos incluidos en el Plan de Desarrollo Urbano Ambiental del Departamento de General Güemes.

La ubicación estratégica del Centro de Atención al Vecino permitirá brindar una atención inclusiva y descentralizada, con el valor agregado de que los vecinos puedan hacer uso de este espacio para actividades de desarrollo barrial. El punto de venta para emprendedoras, facilitará el desarrollo económico de uno de los sectores más frágiles de la comunidad. El proyecto se encuentra en etapa de finalización y cuenta con financiamiento provincial.

Parque Lineal de Ingreso a la Ciudad

El parque lineal de Ingreso a la ciudad de General Güemes se desarrolla sobre Ruta Nacional N°34, en el Km. 1.136, en el sector de acceso. 5.000m² que pertenecen a la Dirección de Vialidad Nacional y que, mediante la gestión municipal y la cooperación del organismo nacional, han pasado a formar parte del primer Parque Urbano de General Güemes.

Entre los objetivos de este Parque Lineal se encuentran moderar y limitar el crecimiento expansivo de la ciudad, proyectando el espacio público como herramienta de integración social, revertir la fragmentación de la ciudad, promover la transformación de interfases y barreras urbanas, desarrollar proyectos y acciones que tiendan a fortalecer el paisaje natural y productivo de la región, y desarrollar sistemas de prevención de daños en el ambiente. El proyecto se encuentra en la última etapa de construcción y cuenta con financiamiento del Plan Argentina Hace II.

Paseos sobre Ejes Verdes

Los Ejes verdes, representan otro componente del Sistema de Espacios Abiertos del PIDUA, además de estar contemplados en el Plan de Arbolado Urbano que la Municipalidad lleva adelante en cooperación con el INTA, se han recuperado espacios residuales existentes en los mismos, generando Paseos Temáticos. Presentamos en este marco dos de ellos. En primer lugar, el Paseo Ferroviario que es una obra terminada-financiada con recursos municipales. En segundo lugar, el Paseo Güemesiano, obra recientemente inaugurada con financiamiento provincial.

Plazas Barriales

La recuperación de plazas barriales existentes y la incorporación de nuevos espacios se incluyen en el Programa de Recuperación de Espacios Verdes de la ciudad y son de fundamental importancia en términos de generar equidad e integración social. Se han recuperado numerosos espacios recreativos, entre otros: Plaza Villa Tranquila, Plaza San Isidro, Plaza Santa Ana, etc.

El Proyecto Parque Urbano – Fuelle Verde Sur

Dentro de los numerosos proyectos gestados en el Plan, el Fuelle Verde Sur constituye uno de los considerados más transformadores, de hecho, ha sido incluido como uno de los trascendentes para la región dentro del Plan de Desarrollo Estratégico Salta 2030.

Este proyecto estratégico y transformador se inserta en el Eje Estratégico de Ordenamiento Territorial Urbano Ambiental y pertenece al programa de Preservación y Recuperación Ambiental, diseñado dentro del PIDUA. Sus objetivos son: promover la diversidad natural, desarrollar proyectos y acciones que tiendan a fortalecer el paisaje de la región, promover la diversificación de los usos del suelo, preservar la diversidad, desarrollar sistemas de prevención de daños en el ambiente, promover la concientización ambiental.

El Parque Urbano, todavía en la etapa de proyecto, contará de dos componentes, uno “Pasivo” que ocupará el sector sur y otro “Activo” que ocupará el sector norte. Es sobre el sector sur, en el predio perteneciente a Livent Corporation, que se desarrollará el proyecto de Parque Pasivo dentro del Fuelle Verde Sur. Este predio será utilizado para materializar un buffer ambiental, exclusivamente compuesto por forestación de especies en su mayoría autóctonas, combinadas con otras de rápido crecimiento, constituiría un espacio inaccesible al público y materialmente dividido del resto del Parque. Para este sector Pasivo del Parque, se ha logrado luego de muchas gestiones, un convenio de cooperación con la empresa, mediante el que la firma Livent cede al municipio 15 hectáreas aptas para forestación, donde se realizará el buffer ambiental.

Mientras en los terrenos que pertenecen al Ingenio San Isidro (EMAISA), a quienes se ha planteado la posibilidad de llevar a cabo un convenio urbanístico se propone, por un lado, el aumento del potencial constructivo en las áreas de ocupación prioritaria , primera y segunda etapa de urbanización previstas en el PIDUA y, por otro lado, con una compensación de superficie destinada a espacio verde del área no programada o de

reserva definida en la clasificación del suelo del Plan, a cambio de la utilización del suelo donde se proyecta el Parque.

4. Resultados y consideraciones finales

Como ya expresamos anteriormente la ciudad de General Güemes cuenta con una oferta de espacios verdes y abiertos que no llega a cubrir 3 m² por persona, agravada por la escasez de suelo, lo que nos ha llevado a agudizar el ingenio y realizar alianzas en búsqueda de usos del suelo para espacio público con distintos actores, como Vialidad Nacional, Minera del Altiplano, Ferrocarriles Argentinos, etc.

Estimamos que a partir de la culminación de las obras de los espacios abiertos en ejecución y de la materialización del buffer ambiental del convenio logrado con la firma Livent, se sumarán aproximadamente 5 m² a la Red de Espacios Abiertos de la ciudad, con los beneficios sociales y ambientales que esto significa.

Esta superficie sumada a la de los espacios proyectados alcanzaría la promisoriosa suma de 18m² de espacios verdes y abiertos por habitante. Este resultado en términos de superficie se potencia cuando se visualizan los beneficios en la calidad de vida de los vecinos y el aumento de la autoestima en un colectivo que presenta un desanimo de larga data.

Estamos convencidos de que nuestra experiencia de implementación de los Espacios Abiertos de la ciudad como red estratégica, diferenciada de la toma de decisiones en intervenciones aisladas, es de gran utilidad para otros municipios. Así mismo, nos interesa destacar y por cierto creemos que sería transformador, replicar en los municipios de la misma escala del nuestro, como experiencia capitalizable, la creación un organismo de generación de propuestas y de aplicación de estrategias y normativas , en nuestro caso representado por la Secretaría de Planificación Urbano Ambiental, fundamental en la generación de políticas públicas para el uso del suelo urbano y periurbano en especial y el de todo el territorio municipal en general.

5. Anexo



Fotos: Parque Urbano general Güemes. Municipio de General Güemes. Pcia de Salta, 2022.

I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo



Previo a la intervención



Posterior a la intervención



Fotos: Parque Urbano general Güemes. Municipio de General Güemes. Pcia de Salta, 2022.

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



**Municipalidad
de Pehuajó**

Provincia de Buenos Aires

Categoría: Experiencia

**Incremento del Suelo
Urbano Municipal
mediante Convenios
Urbanísticos y otros
instrumentos.**

**Recuperación y
transferencia de
plusvalías urbanas**

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



Período: 2007-2021

Área de intervención: Área Geográfica: Ciudad de Pehuajó

1. Introducción y contexto

Ubicada en el centro oeste de la provincia de Buenos Aires, en el cruce de las rutas nacionales N.º 5 y 226, la ciudad de Pehuajó se encuentra fuertemente condicionada en su crecimiento por los límites que le imponen la Laguna La Salada al Norte, el cañadón de Alvarado al Este y las dos rutas nacionales mencionadas al sur y al oeste respectivamente.

Hasta el año 2015, el área urbana conformaba un cuadrado de 1.198 hectáreas atravesado al sur por un bajo intermedanoso de 262 ha – identificado en el Código de Ordenamiento Urbano (COU) como RU1 (Recuperación Urbana Uno) por las deficiencias de las condiciones físico-ambientales que presentaba. Entre este y la Ruta Nacional 5 mediaba primero una chacra en uso rural propiedad de la actual Sociedad Raíces de Ombú y una zona residencial extra urbana que a lo largo del tiempo ha ido tornando su uso en permanente. Con un casco reducido a casi un cuarto de su tamaño por la mencionada interduna, un crecimiento poblacional incipiente y una escasa intervención estatal en su construcción, la ciudad había perdido gran parte de sus espacios verdes, no poseía terrenos adecuados para equipamiento comunitario, estaba fuertemente influenciada por el mercado inmobiliario, el déficit habitacional llegaba a casi el 40 % de la población y el municipio contaba con tan solo 100 lotes para la construcción de viviendas.

A partir de este diagnóstico, el gobierno municipal a cargo del intendente Pablo Javier Zurro, comienza a trabajar sobre cuatro ejes estructurantes: i. el saneamiento ambiental y la construcción de infraestructura básica; ii. el desarrollo local a partir de añadir nuevas funciones al servicio que presta la ciudad en la región; iii. la mejora en la calidad urbana y el fortalecimiento de los vínculos comunitarios; y iv. el plan de expansión urbana y ordenamiento territorial con el fin de regular el mercado inmobiliario e incrementar los lotes para la construcción de viviendas por parte del Estado.

Estos objetivos se alcanzaron gracias a una serie de acciones, entre ellas, la fuerte decisión política de intervención del Estado en el mercado inmobiliario para la recuperación de 50 hectáreas de superficie urbana, incremento de 13.4 m² de espacios verdes por habitante,

suelo para 800 viviendas construidas, 308 viviendas a ejecutarse, 113 hectáreas de reserva urbana y 52 hectáreas para industria y logística (Ver Anexo, Ilustración 1).

Palabras Clave: Decisión Política; Inversión Estatal; Saneamiento Urbano; Acuerdos con Privados; Expropiación.

2. Herramientas jurídicas empleadas

Las intervenciones de mayor importancia en cuanto a la cantidad y superficie de tierra obtenida se lograron mediante acuerdos con privados e instituciones propietarias de la tierra. No obstante, el municipio también optó por otros instrumentos como la expropiación, la adquisición, la prescripción administrativa y las obras de saneamiento para la recuperación de tierras propias. A su vez, para la construcción de viviendas para personas que no estaban alcanzadas por los planes federales, se implementó el sistema de círculo cerrado.

3. Desarrollo del caso

Al momento de iniciar el plan de acción cuando el Intendente Pablo Zurro asume su primer mandato en diciembre de 2007, el área urbana con aptitud para construcción de viviendas se encontraba ocupada en un 91% de acuerdo al estado parcelario del momento. Proyectando una subdivisión de acuerdo al COU de los macizos existentes en los sectores aptos se podían contar un total de 1.907 lotes. El registro de déficit de viviendas llegaba a las 4.250 familias.

Los desarrolladores Inmobiliarios proponían la subdivisión de chacras en el área complementaria con parcelas de 2.500 m² de superficie para viviendas destinadas a sectores de alto valor adquisitivo. Recientemente se había aprobado un loteo propuesto por la rifa del Club Deportivo Argentino que había subdividido 11 hectáreas de la chacra 145 en 8 manzanas de entre 1 y 1,3 hectáreas con un total de 37 lotes. Se encontraba en proceso de aprobación el Club de Campo Trapalanda ubicado en la prolongación del Acceso Kirchner y la Ruta Nacional N°5.

Existía un importante déficit de espacios verdes (1,45 m² de espacios verdes por habitante). En el año 2000 se había aprobado el Código de Ordenamiento Urbano con su correspondiente plan director y la zona baja con riesgo de inundación de 262 hectáreas se zonificó como RU1 (Recuperación Urbana Uno) debido a las deficiencias de las condiciones físico-ambientales que presentaba. Por eso mismo debía conservar sus usos, ocupaciones y subdivisiones hasta tanto se garantice su aptitud desde el punto de vista urbanístico. Sólo se admitía la construcción de una vivienda unifamiliar por parcela. La expansión urbana (Zona EU) debía orientarse hacia la chacra 145 de la Circunscripción II, ubicada entre la ciudad, sus principales accesos y la zona residencial extra urbana.

Para afrontar estas problemáticas, el gobierno local desarrolló un plan de acción estructurado en cuatro ejes de trabajo: el saneamiento ambiental y la construcción de infraestructura básica, el desarrollo local a partir de añadir nuevas funciones al servicio que presta la ciudad en la región, la mejora en la calidad urbana y el fortalecimiento de los vínculos comunitarios, y el plan de expansión urbana y ordenamiento territorial con el fin de regular el mercado inmobiliario e incrementar los lotes para la construcción de viviendas por parte del Estado.

En una primera instancia el Estado Nacional fue una de las principales fuentes de financiamiento para la construcción de infraestructura básica y de saneamiento: se construyeron 7 grandes desagües pluviales, 2 importantes estaciones de bombeo, 3 colectores cloacales con sus correspondientes subsidiarias, se extendieron más de 800 cuadras de pavimento, se extendieron las redes de agua potable, electricidad y gas y se refaccionaron y refuncionalizaron las 4 plazas más importantes de la ciudad y el Parque Gral. San Martín.

La fuerte inversión realizada en infraestructura básica permitió al Estado municipal contar con las condiciones de negociación para ofrecer un acuerdo razonable a los propietarios de la chacra 145 – que el código indicaba como zona de expansión. El municipio ofreció desarrollar un nuevo plan director con una subdivisión negociada entre las partes donde obtuvo 651 lotes para la construcción de viviendas más lotes para equipamiento, un parque urbano y 5 plazas, mientras que la Sociedad propietaria (Raíces de Ombú) obtuvo 805 lotes. El acuerdo y el plan director fueron aprobados por unanimidad por el Honorable Concejo Deliberante mediante la Ordenanza N.º 46/2014.

Paralelamente comenzaron las negociaciones para acordar con los propietarios de uno de los macizos existentes en el área de recuperación, la familia Lorenzo, que mediante un acuerdo con el municipio donó 5 ha de terreno para la construcción de un parque urbano en donde se construyó un lago de regulación a cambio del permiso para subdividir las 2 manzanas que quedaban de su propiedad. Este acuerdo también fue aprobado por el HCD mediante la Ordenanza N.º 71/2014.

En el mismo tiempo, el municipio logró la expropiación de un campo de cerca de 100 hectáreas que se encuentra entre el área urbana y la Ruta Nacional 226 mediante el Decreto N.º 41 que promulga la Ley Provincial N.º 14.567. Fue impulsada por el Intendente Municipal y promulgada por el entonces gobernador Scioli, quien declaró de utilidad pública y sujetas a expropiación 90 hectáreas del distrito que fueron incorporadas al Plan Director de Expansión de Pehuajó.

El acuerdo con la familia Gianni, pendiente de escrituración, se desarrolló en una zona de poco más de tres manzanas en el sector norte de la ciudad que había sido zonificada como de esparcimiento y no había sido adquirida por el municipio, por lo que se propuso su recategorización. Por este motivo, el municipio obtuvo una parte de los lotes que resultaron de la subdivisión. Este acuerdo también se realizó por medio de una donación con cargo, instrumentada en una ordenanza municipal, y fue una de las primeras experiencias. En las tres manzanas transformadas en zona urbana de inmuebles, 8 de 36 lotes urbanos pasaron a manos del Municipio.

Más recientemente, el municipio obtuvo la donación de un predio de 3,3 hectáreas con destino a Espacio verde Público, donde se construyó un lago de regulación y una estación de bombeo. Este predio, que pertenecía al Club Deportivo y se encontraba en la zona de Recuperación, permitió sanear y mejorar las condiciones de uno de los barrios con mayores problemas de inundabilidad. A la institución le quedaron 3 manzanas de 24 lotes cada una.

4. Resultados y consideraciones finales

Aún quedan experiencias por contar y se sigue trabajando en el mejoramiento de la ciudad y en la ampliación de su patrimonio, pero hasta el momento podemos decir que se han logrado cambios transformadores para la calidad de vida de la población y una esperanza

hacia el futuro donde la recuperación de 50 hectáreas de superficie urbana, el incremento de 13.4 m² de espacios verdes por habitante, la construcción de 800 viviendas y las 308 viviendas que se están ejecutando en este momento, son sólo una referencia de lo que aún falta por hacer con las casi 100 hectáreas de reserva urbana que posee el municipio gracias a la expropiación de la herencia vacante. La convicción política para abordar los problemas, un diagnóstico adecuado de la situación de cada territorio y la decisión de utilizar el marco legal vigente, permitirán encontrar las oportunidades que se presentan en cada lugar y fortalecer las sinergias que lleven a que cada uno de los habitantes de nuestro país pueda tener su lugar donde vivir.

5. Anexo



Ilustración 1. Municipio de Pehuajó. Ubicación de los distintos Convenios urbanísticos.

**Municipalidad
de Salta**

Provincia de Salta

Categoría: Experiencia

Instrumentos para el Uso Sustentable del Suelo

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



Período: 2003 - 2021

Área de intervención: Ciudad de Salta

1. Introducción y contexto

La Municipalidad de Salta registra una inédita continuidad de 18 años en la aplicación de su planificación y normativa urbanística. Este proceso tuvo inicio en un contexto de problemáticas relacionadas con la conflictiva combinación entre un muy alto crecimiento demográfico e indicadores socioeconómicos entre los más deficitarios del país. A ello se sumaba un tercer componente agravante del escenario: una modalidad de crecimiento urbano expansivo, fragmentario y de muy baja densidad, motorizado principalmente por intervenciones habitacionales estatales orientadas hacia suelo rural productivo. Adicionalmente, las limitadas intervenciones habitacionales privadas de densidades medias – altas se concentraban en el centro histórico de la ciudad, provocando el deterioro de uno de los conjuntos patrimoniales más ricos de la Argentina, al tiempo que, en la periferia, las modalidades de urbanización de muy baja densidad en barrios cerrados avanzaban progresivamente sobre el valioso entorno serrano de bosques nativos. Las propuestas del Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental - PIDUA, en sus dos versiones (original de 2003 y actualización de 2015), se basan en 6 Principios de Sustentabilidad que estructuran y referencian, además, las determinaciones de su normativa asociada, el Código de Planeamiento Urbano Ambiental (CPUA, 2010). Los mencionados principios son: Uso Sustentable del Suelo; Multifocalidad y Plurifuncionalidad Urbana; Metabolismo Urbano y Sustentabilidad de Flujos; Sistema Multiescalar de Espacios Abiertos; Transformación de Interfases; Participación Pública. Si bien los avances logrados en su implementación abarcan la totalidad de estos ejes, en este documento el análisis se focaliza en el primero de estos principios, el del Uso Sustentable del Suelo, habida cuenta de su conceptualización como “causa raíz” de los principales conflictos urbanos que padece el municipio; y específicamente en el esquema de Clasificación del Suelo y sus instrumentos asociados.

Palabras claves: Decisión Política; Inversión Estatal; Saneamiento Urbano; Acuerdos con Privados; Expropiación.

2. Herramientas jurídicas empleadas

La implementación de estos Instrumentos de Gestión Sustentable del Suelo es realizada en forma progresiva, en base a las siguientes etapas y criterios planificados, secuenciales y sujetos a revisiones y ajustes cíclicos en los tres niveles:

- **Fase 1:** herramientas “reactivas”, focalizadas en detener el proceso expansivo de la mancha urbana.
- **Fase 2:** herramientas “proactivas”, orientadas a promover la regeneración y densificación hacia el interior de la ciudad y el desarrollo urbano orientado a la movilidad sustentable y el equipamiento público, incluyendo la formulación de Convenios Urbanísticos Especiales y Proyectos Especiales, de acuerdo a lo previsto en el plan y el CPUA.
- **Fase 3:** herramientas “avanzadas”, cuyo objetivo central es la captación de plusvalías urbanas, a través de instrumentos específicos como el Suelo Creado (diferenciación entre un “FOT Privado” de libre disponibilidad y un “FOT Público” entendido como un stock de edificabilidad adicional en áreas específicas de la ciudad que puede ser adquirido por los privados a título oneroso y cuyos recursos se direccionan a un Fondo Inmobiliario Urbanístico), Transferencia de Potencial Constructivo (aplicable principalmente a inmuebles protegidos por valor patrimonial natural o construido), Zonificación Inclusiva, Cesión de Tierras incrementales según programación temporal, etc.; todas las cuales se encuentran ya incluidas y aprobadas por sus respectivas ordenanzas en el CPUA y PIDUA II e ingresarán en fases finales de implementación a través del proceso de actualización del CPUA II.

Estas herramientas, a su vez, involucran sinergias con otras estrategias urbanísticas claves, como las de multifocalidad y plurifuncionalidad urbana, metabolismo urbano y construcción de resiliencia climática, sistema de espacios abiertos, transformación positiva de interfases clave, entre otras.

3. Desarrollo del caso

Las intervenciones promovidas por el plan y concretadas a través de su normativa y de la implementación de los instrumentos de gestión del suelo, permitieron lograr valiosos

avances en un proceso que se adapta a las variaciones del contexto sin apartarse de los principios de sustentabilidad antes enunciados. Los principales objetivos de estas actuaciones son los siguientes:

- Contención del crecimiento expansivo y preservación del patrimonio natural y áreas rurales productivas.
- Pronta urbanización de los grandes vacíos urbanos, con preeminencia de vivienda de financiamiento estatal, y desarrollo de Proyectos Especiales y convenios urbanísticos sobre áreas estratégicas.
- Integración urbana entre las áreas centrales y las periferias degradadas.
- Preservación del patrimonio histórico y arquitectónico del Área Centro.
- Regeneración y recuperación poblacional del Macrocentro y desarrollo urbano orientado al transporte y equipamiento público en áreas de transición.
- Configuración del área urbana con criterios de “ciudad de proximidad” y mixtura de usos del suelo, con densidades apropiadas.

Las herramientas que se describen a continuación se enfocan en aquellas que, tal como se solicita en las bases del concurso, presentan a la fecha implementaciones parciales o totales y resultados mensurables.

Limitación a la Expansión y Completamiento de Grandes Vacíos Urbanos

Objetivos: detener y revertir gradualmente el proceso de expansión urbana; urbanizar los grandes vacíos urbanos existentes derivados del proceso de crecimiento expansivo, contribuyendo al incremento de la oferta pública y privada de vivienda.

Herramienta: determinación y regulación del Perímetro Urbano Consolidado (PUC); Proyectos Especiales y Convenios Urbanísticos Especiales sobre Áreas de Ocupación Prioritaria.

Indicador: urbanización de Áreas Interiores del PUC.

Medición: a) Superficie disponible en áreas priorizadas = 873,5 ha.; b) Superficie Urbanizada 2010 áreas priorizadas = 0 ha.; c) Superficie Urbanizada 2021 áreas priorizadas = 452,18 ha. (51,77 %); d) Superficie remanente 2021 áreas priorizadas = 421,32 ha. (48,23 %); e) Superficie Urbanizada 2021 áreas de borde PUC no priorizadas 2021 = 276 ha.; f)

Total grandes superficies urbanizadas 2010 - 2021 en PUC = 728,6 ha.; c) Superficies AOP bajo Proyecto Especial en trámite para urbanización 2021 = 41 ha.

Conclusiones y Resultados: dentro de las estrategias de intervención en el suelo determinada para las primeras etapas de implementación del plan y caracterizada como “reactivas”, la determinación del PUC y sus restricciones asociadas, permitieron un drástico freno, durante la década 2010 a 2020, al proceso expansivo en la ciudad de Salta. Por su parte, la combinación de herramientas “reactivas” y “proactivas” se reflejan en una gradual pero visible reversión de ese proceso y en la tendencia a la urbanización de las áreas interiores del PUC.

En el período mencionado, y a diferencia de lo ocurrido en el resto de los municipios del Área Metropolitana, cuyos procesos de planificación y regulación territorial comenzaron recién en la segunda mitad de la década pasada, en forma aproximadamente simultánea a la formulación de los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos del Área Metropolitana del Valle de Lerma, el crecimiento físico de la mancha urbana fue irrelevante y se dio en las áreas de borde habilitadas dentro del PUC, mientras que la localización de la mayor parte de las nuevas viviendas se produjo en grandes vacíos urbanos y por vía de la densificación progresiva de las áreas del macrocentro urbano, según se profundiza en apartados siguientes.

Estas dinámicas de completamiento de vacíos urbanos se producen tanto a través de intervenciones concretas y articuladas de importante escala, como las urbanizaciones de los predios de Pereyra Rozas y El Huaico al Norte, sujetas a proyectos habitacionales provinciales con financiamiento nacional, como a procesos más fragmentados, graduales, espontáneos y de menor escala como los que se verifican al Sur del área urbana o en el sector Oeste Alto.

Preservación del Patrimonio Natural: delimitación y regulación de AE-RN y AE-PN

Objetivos: preservar el entorno de Bosques Nativos del territorio municipal de los procesos de expansión urbana; generar un aporte de alto impacto a la construcción de resiliencia urbana para la ciudad de Salta y su Área Metropolitana.

Herramienta: Zonificación de Áreas Especiales de Interés Ambiental (AE-RN y AE-PN).

Conclusiones y Resultados: las zonificaciones y regulaciones asociadas determinadas por el PIDUA y el CPUA garantizan la preservación y el aprovechamiento sustentable de una

enorme superficie de bosques nativos, áreas ribereñas y otras superficies naturales, que en las etapas históricas inmediatamente anteriores se encaminaban a su desaparición a partir del descontrolado proceso de expansión urbana, y particularmente de su conceptualización como área objetivo para las urbanizaciones cerradas.

La situación de partida del PIDUA en relación a la disponibilidad de espacios abiertos “verdes” urbanos, arrojaba la exigua ratio de 3,58 m²/hab. A partir de los nuevos Parques Urbanos contemplados en el PIDUA II, este valor se incrementa a 30,47 m²/hab., y si se considera el aporte de las grandes superficies boscosas suburbanas (situadas dentro del Ejido Urbano y limítrofes al PUC), crece a 255,64 m²/hab.

Ese nuevo estatus resulta invaluable en términos de construcción de resiliencia climática, a partir de su rol de sumidero de carbono y del aporte de superficies absorbentes en un medio natural con un régimen hídrico deficitario en la mayor parte del año y que depende en un muy alto porcentaje de la provisión de aguas desde los acuíferos subterráneos.

Preservación del Patrimonio Urbano y Arquitectónico - Indicadores Área Centro

Objetivo: preservar y revalorizar el patrimonio histórico y arquitectónico del Área Centro; implementar un sistema de planificación, regulación y gestión colaborativa e interjurisdiccional (Provincia y Municipio) para el Centro Histórico de la Ciudad de Salta.

Herramienta: Zonificación e Indicadores de AC en CPUA y PRAC (en articulación con Provincia). Transferencia de Potencial Constructivo para inmuebles protegidos.

Conclusiones y Resultados: la actualización normativa y rezonificación introducida por el CPUA y articulada con el régimen de preservación determinado por el Plan Regulador del Área Centro (PRAC), detuvo el proceso de acelerada renovación urbana y densificación previas en el centro histórico.

Asimismo, estas medidas normativas redireccionaron las tendencias de densificación a través de edificios en propiedad horizontal hacia otras áreas del macrocentro urbano con mayor receptividad habitacional y sin condicionantes de tipo patrimonial, especialmente hacia el Norte y Oeste del área centro. Por otra parte, la implementación de estas herramientas ha redundado, con el complemento de una sucesión de intervenciones de mejora en la calidad del espacio público, en una tangible recuperación de la calidad ambiental, paisajística y arquitectónica de este valioso conjunto urbano, que tiene además

un impacto notorio en la revalorización turística de la ciudad de Salta, consolidada como el principal atractivo y centro de comercialización turística de la Región NOA.

Regeneración y Recuperación Poblacional del Macrocentro – Ciudad de Proximidad

Objetivo: revertir el proceso histórico de pérdida de población del Macrocentro y propiciar la mixtura de usos del suelo y el desarrollo urbano orientado a la movilidad sustentable y a los servicios urbanos.

Herramienta: Régimen Urbanístico y Captación de Plusvalías (Suelo Creado y Zonificación Inclusiva).

Indicador: Redensificación y Recuperación Poblacional Macrocentro

Medición:

- a) Evolución de Cantidad de Viviendas Censo 2010 vs. Precenso 2021
- b) Evolución de Tipologías de Viviendas Censo 2010 vs. Precenso 2021
- c) Evolución Poblacional 1991 a 2010 vs. Evolución Poblacional 2010 a 2020 (estimada)

Conclusiones y Resultados: en el caso analizado, ese sector urbano registraba una dinámica de estancamiento poblacional (en una primera fase) y directamente de declinación en las décadas recientes. A partir de los instrumentos de planificación y normativas implementadas, en los once años de vigencia del CPUA, la tendencia de estancamiento y declinación poblacional en los sectores de macrocentro (producto de la terciarización de usos del suelo, explicable por su muy alta centralidad) se ha revertido claramente, siendo esperable que los datos del próximo censo reflejen un incremento intercensal cercano al 43 % en la población del sector.

Prácticamente se ha invertido la proporción relativa de viviendas unifamiliares y de departamentos en propiedad horizontal en ese período. Dado que se trata de un área con una disponibilidad privilegiada de servicios, los procesos de mixturación de usos del suelo a partir de la densificación residencial viabilizan a mediano plazo esquemas superadores de gestión urbanística relativos a ciudad de cercanía, supermanzanas y movilidad sustentable.

Por otro lado, las intervenciones propuestas para las áreas de transición, bajo el concepto de Desarrollo Urbano orientado a la Movilidad Sustentable y a los Equipamientos

Públicos, favorecerá el tendido de “puentes de integración urbanística” entre las áreas de contraste extremo de la ciudad, que resultan complementarias a las intervenciones puntuales de Integración Socio Urbana de Barrios Populares en las periferias degradadas.

4. Resultados y consideraciones finales

El caso descrito ofrece aprendizajes y oportunidades susceptibles de ser incorporados y adaptados por otras ciudades argentinas, tanto en lo relativo a las dinámicas históricas que dieron lugar a situaciones territoriales críticas, como en lo vinculado a la implementación de este ciclo continuo y retroalimentado de planificación – regulación – gestión territorial que involucra el PIDUA y sus instrumentos asociados.

La situación de partida de la Ciudad de Salta presenta cierto grado de universalidad, en tanto los procesos expansivos de los medios urbanos se profundizaron en la mayor parte del mundo en las últimas décadas. También resulta asimilable a otras áreas urbanas de la Argentina el fenómeno de metropolización que afecta a la ciudad de Salta, a partir del cual las decisiones y herramientas que se aplican sobre el “Sistema Ciudad” no pueden dejar de vincularse con el “Supra-sistema Metropolitano”.

Asimismo, se presentan similitudes con otras ciudades de la región Norte de la Argentina, particularmente en lo atinente al fuerte crecimiento poblacional combinado con indicadores socioeconómicos muy deficitarios; mientras que una condición muy particular del caso de Salta es la de la profusa y desmesurada oferta de suelo rural y suburbano antiguamente productivo y hoy sujeto a una profunda pérdida de rentabilidad, en este caso asociada a la declinación y progresiva desaparición de la producción tabacalera, otrora sustento principal del entorno agroindustrial de la microrregión. La urbanización de estas áreas suburbanas y rurales aparece, para sus propietarios, como un atajo más simple y rentable para la materialización de las plusvalías generadas por el desarrollo territorial, en comparación a la alternativa de complejos procesos de reconversión productiva, más aún cuando las políticas estatales en la materia están ausentes o resultan insuficientes. En cualquier caso, este camino conlleva dinámicas de insustentabilidad territorial que, como se ha analizado en el caso de Salta, resultan devastadoras en términos ambientales, económicos y sociales.

Una primera recomendación para la replicabilidad de estas experiencias es la necesidad de una visión integral y sistémica, y su referenciación a un proceso de planificación y gestión de largo plazo concebido con criterios de revisión, retroalimentación y ajuste permanente.

Otra condición indispensable para el desarrollo de políticas urbanas virtuosas que incluyan la utilización de este tipo de instrumentos, es el desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos locales, que no debe entenderse solo en el sentido restrictivo de las “capacidades técnicas”. Un factor determinante es el marco normativo y regulatorio de las distintas escalas y jurisdicciones de gobierno que inciden en el desarrollo territorial. Tal como sucede en la mayor parte de las provincias argentinas, la falta de una Ley Provincial de Desarrollo Territorial y Hábitat y de su ley marco nacional, dificulta la implementación de herramientas avanzadas de gestión del suelo y la vivienda que quedan condicionadas a la iniciativa de los gobiernos municipales, habitualmente afectados por una situación de mayor debilidad frente a intereses concentrados.

Resulta indudable que los municipios argentinos necesitan transitar un camino de profundización progresiva de herramientas de gestión del suelo que, a través de la recuperación de plusvalías, incrementen su poder para concretar los objetivos de su planificación y lograr un reparto mucho más equitativo de las cargas y beneficios urbanos, saliendo del esquema actual de profunda segregación socio-espacial que, en mayor o menor medida, afecta a todas nuestras ciudades.

Otro componente a destacar en materia de capacidades institucionales para la gestión territorial lo constituyen las redes, entendidas como las acciones de articulación intragubernamentales y entre los gobiernos y la sociedad civil. El funcionamiento del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano Ambiental (CoMDUA) constituye un aspecto que desde la Municipalidad de Salta se considera digno de ser replicado, resultando evidente que un factor clave para la continuidad de estos procesos lo constituyen las decisiones políticas, pero estas resultan mucho más factibles cuando encuentran un sólido respaldo en estas redes multisectoriales institucionalizadas que garantizan su perdurabilidad como Políticas de Estado.

5. Anexo

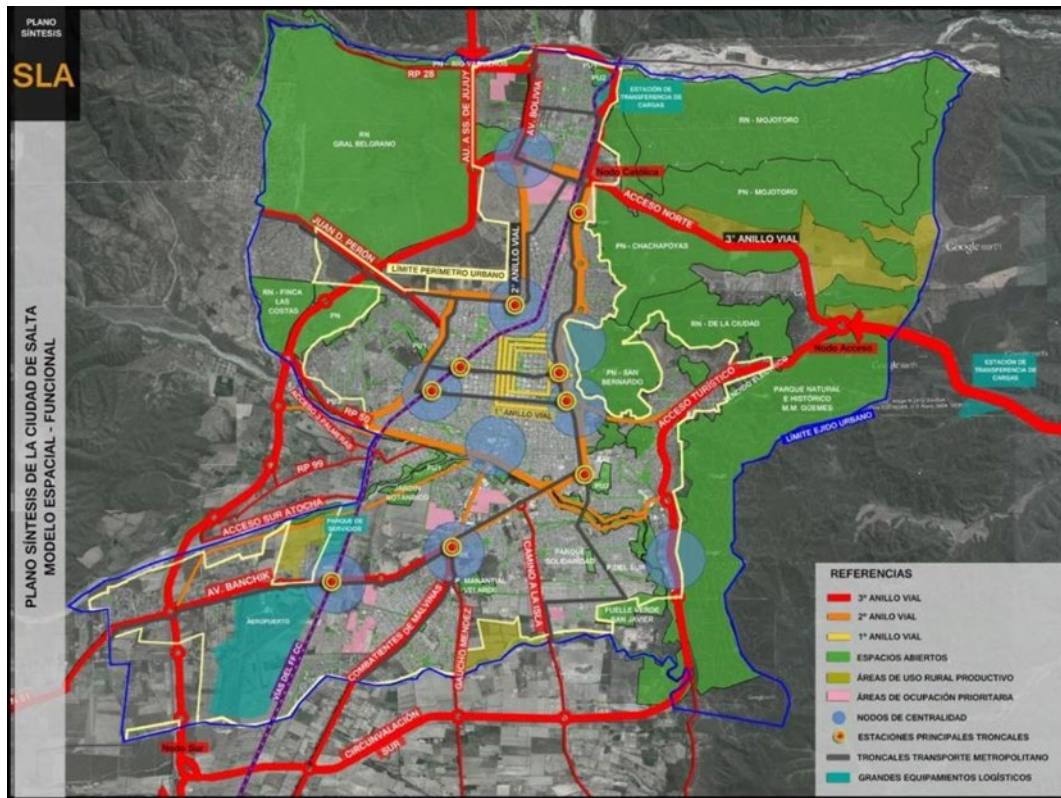


Gráfico 1. Modelo Espacial Funcional de la Ciudad de Salta (Fuente: PIDUA II).

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



**Municipalidad
de Patagones**

Provincia de Buenos Aires

Categoría: Experiencia

Política Municipal de Hábitat y Programa Un Lote = Una Vivienda

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



Período: 2015-2021

Área de intervención: Carmen de Patagones

1. Introducción y contexto

En la ciudad de Carmen de Patagones sucedieron en el año 2015 una serie de procesos de ocupación de tierras urbanas que evidenciaron la crítica situación habitacional. Existía una demanda registrada de 1.500 hogares. En ese marco, se tomó la decisión de formular una política pública de hábitat enmarcada en la Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat, que permitió formular e implementar una política para generar 1.600 parcelas de lotes con servicios a precio asequible.

Si bien está en proceso de ejecución y la pandemia complicó el proceso de implementación, hasta el momento se incorporaron 864 lotes al Banco Municipal de Tierras para su adjudicación, se conformó un Centro Vecinal de Hábitat para apoyar los procesos de constructivos y promover nuevas tecnologías.

Asimismo, se generó una articulación institucional para transferencia de tecnología con el CONICET y convenios para el financiamiento con el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación. Todo el proceso estuvo caracterizado por una fuerte participación de organizaciones locales que integran el Consejo Municipal de Vivienda y Hábitat.

Palabras claves: Consejo Municipal de Vivienda y Hábitat; Plan Nacional de Suelo; Centro Vecinal de Hábitat.

2. Herramientas jurídicas empleadas

La política pública descrita se enmarcó en la Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat N.º 14.449/2012, pero requirió además de diferentes normativas de carácter local:

- Decreto N.º 497/16 y Ordenanza N.º 2971/19 de Creación AMH y CMVH.
- Decreto N.º 2271/17 Política de Producción de Suelo Urbano Accesible.
- Decreto N.º 2027/19 Programa Municipal de Ayuda Comunitaria para el Hábitat.
- Decreto N.º 1567/19 Creación del Centro Vecinal de Hábitat.
- Decreto N.º 1047/19 Reglamento Cuenta Especial Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat.
- Resolución Jefatura de Gabinete 01/2020 Procedimiento para tramitar Período de Gracia y Gestión de Incumplimientos.

Es importante destacar la firma del convenio para el financiamiento de la operatoria en el marco del Plan Nacional de Suelo Urbano del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

3. Desarrollo del caso

La ciudad de Carmen de Patagones se ubica a la orilla del Río Negro y cuenta actualmente con 25 mil habitantes aproximadamente. Junto con Viedma, capital de la provincia de Río Negro, conforma un aglomerado urbano de 80 mil habitantes el cual es considerado un nodo subregional (PET, 2011).

Pese a la escala de ciudad y a la moderación del crecimiento demográfico, se registran situaciones de déficit urbano-habitacional. Al año 2010, el déficit cuantitativo alcanzaba a 793 hogares y el déficit cualitativo de 1.217 hogares, ello representaba en conjunto un déficit agregado del 19,7% de los hogares del distrito. Sin embargo, a nivel municipal, un 13,7% de hogares poseen tenencia irregular.

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

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

En tal sentido, las dos tomas de tierra que se registran en Patagones en los años 2015-2016 condicionan al nuevo gobierno a ensayar una política local de suelo urbano y hábitat, y forman parte de un contexto de crecientes restricciones de acceso al hábitat.

Desde la órbita municipal, se concibió una política de hábitat progresiva e integral, incorporando a la agenda de trabajo otros aspectos sociales y técnico-constructivos. La experiencia de Patagones implicó el desarrollo de un loteo social, donde el gobierno local asume un rol crucial como promotor del desarrollo urbano, pero además se ejecutan una serie de acciones en el plano asociativo, social, técnico y financiero para que las familias puedan llegar a edificar sus viviendas. La meta de la política de hábitat local fue establecer un compromiso estratégico con el conjunto social, donde el Estado Municipal ejerce un rol de coordinación para facilitar el acceso al hábitat, promoviendo: la creación de suelo urbano, el acceso a soluciones habitacionales, y la construcción de comunidades barriales integradas.

En este marco, se articuló una política de suelo urbano con un desarrollo potencial de 1.600 lotes, basada en: un esquema de negociación público-privada de adquisición de suelo tierra sin costo para la arcas municipales; un encuadre de subdivisión de la tierra dentro del Programa de Lotes con Servicios, aspecto que facilitó la incorporación de la tierra sin dominio perfecto y la aplicación del principio de “progresividad de la infraestructura”; un esquema de obras de urbanización sostenible, dado que el pago de la infraestructura se nutre del ingreso de la preventa de los lotes afectados a una cuenta específica e intangible; y la articulación de la oferta del loteo municipal con el Registro de Demanda Habitacional, a efectos de controlar la adjudicación-comercialización y vincular a las familias para concretar la construcción de una vivienda.

Esta política de suelo urbano se vincula con el diseño de una urbanización social planificada que contempla, como principales adjudicatarios, a las organizaciones que componen el CMVH y a quienes se inscribieron en el Registro de Demanda Habitacional. De modo complementario, se realiza un acompañamiento técnico y social orientado a la

construcción barrial con el objeto de garantizar la constitución de vínculos de vecindad y redes comunitarias en un entorno residencial mixto.

Con respecto a la asistencia constructiva se distinguen dos grupos, por un lado, están los hogares que acreditan cierta capacidad técnica y financiera para construir su vivienda, a este grupo se le aporta el plano tipo y el cómputo de materiales. Por otro lado, están los hogares que requieren terreno, pero no disponen de los medios para construir su vivienda en el corto plazo; en este caso se trabaja con modalidades de ayuda mutua y asistencia técnica para la autoconstrucción mediante distintos espacios de formación, desarrollo de bloqueras, ladrillos de suelo-cemento y sistema constructivo Beno-CEVE, acuerdos con distintos sectores empresariales y sindicatos, entre otras estrategias.

De los 864 lotes de dominio municipal, 654 (76%) se encuentran pre adjudicados con financiamiento y plan de obras de infraestructura comprometidos, 316 (37%) cuentan con certificado de posesión y 338 (39%) están afectados al plan de pago de 72 a 6 años. A la fecha se han registrado 126 (15%) solicitudes de inicio de obra, se iniciaron 78 construcciones y están muy avanzadas o terminadas 26 viviendas.

4. Resultados y consideraciones finales

La posibilidad de replicar la experiencia en otros distritos se encuentra, principalmente, en la visión estratégica que asuman los gobiernos locales en términos de posicionar a los municipios como promotores públicos del desarrollo urbano y habitacional. La experiencia muestra que con creatividad, trabajo y gestión es posible construir liderazgo municipal en la materia.

Además, es fundamental consolidar los procesos de participación y vínculos locales en torno a la difusión de un nuevo paradigma de política urbana y habitacional. Ello, a su vez, requiere ir acompañado por manifestaciones concretas de la política pública en el territorio. Aunque en esta experiencia, el proceso no estuvo exento de tensiones, se reivindica la necesidad de construir la base social e institucional para re equilibrar las políticas tradicionales tendencialmente observadas.

La vinculación y creación de redes extra municipales, también colabora en la contención e intercambio para nutrir las experiencias locales. Otras claves de la replicabilidad son el control estratégico de la tierra a desarrollar, el diseño de estrategias de financiamiento

con preventa de urbanizaciones al costo, la promoción de la capacidad de autoconstrucción y la gestión social del proyecto habitacional.

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

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

En el Partido de Patagones, la replicabilidad de la experiencia también se ha proyectado a otras localidades. Con el formato e instrumentos técnico administrativos desarrollados por el Programa “Un Lote = Una Vivienda”, el Municipio ha iniciado –con distintas modalidades de gestión local- proyectos de loteo en las localidades de Pradere, Stroeder y San Blas.

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



**Municipalidad
de Viedma**

Provincia de Río Negro

Categoría: Experiencia

**Distrito Vecinal Sur:
Ampliación Urbana e
Implementación de
Instrumentos de
Participación
Municipal en la
Valorización
Inmobiliaria.
2020-2021**

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



Período: 2020-2022

Área de intervención: Zona Sureste de Viedma

1. Introducción y contexto

Viedma, la ciudad capital de la provincia de Río Negro, no escapa a la realidad económica y Social que refleja una crisis estructural en el sistema de acceso a la tierra y al hábitat. La exclusión de sectores cada vez mayores de la sociedad para acceder a la tierra a través de los mecanismos tradicionales del mercado inmobiliario, hace que se resuelva esa necesidad mediante estrategias alternativas, como la compra de suelo en áreas alejadas de la Planta urbana, con la implicancia de la marginalidad que produce la ausencia de infraestructura o, en muchos casos, la ocupación de tierras urbanas. Por lo anteriormente expuesto es que el gobierno Municipal declara la Emergencia en Hábitat, como punta de lanza de una serie de herramientas normativas para un abordaje integral de su problemática de suelo, que permitan producir suelo urbano a fin de dar respuesta de acceso al suelo para un sinnúmero de familias de la ciudad. La propuesta consiste en la aplicación de nuevas políticas de suelo, mediante la aplicación de instrumentos de participación en la valorización inmobiliaria, compartiendo los beneficios, movilizándolo el suelo ocioso, estableciendo acuerdos con los propietarios a los fines de conciliar intereses.

Los instrumentos tradicionales para el financiamiento urbano, impuestos (inmobiliario), tasas (servicios urbanos, agua, alumbrado, otras), contribuciones (por mejoras) y derechos (de construcción, demolición, ocupación del espacio público, publicidad y propaganda), tienen que ver con la concepción del gasto público aplicable al funcionamiento del hecho urbano. Es importante incorporar progresivamente diversos instrumentos, 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.

Palabras Clave: Producción de Suelo; Hábitat Social.

2. Herramientas jurídicas empleadas

Fueron creadas las siguientes ordenanzas municipales y una Ley provincial:

- Ordenanza Municipal N.º 8497 - Creación del Distrito Vecinal Sur de Viedma. Se trata de una Ampliación Urbana de la ciudad de Viedma que persigue la incorporación de tierra de carácter Sub. Rural y de Uso Condicionado, con sentido social.
- Ordenanza Municipal N.º 8498 - Instrumentos de Producción de Suelo. Los Instrumentos son: Desarrollo prioritario, Participación Municipal en la Valorización Inmobiliaria, Convenios Urbanísticos, Consorcios Urbanísticos, Prescripción Administrativa, Expropiación, y Caución por Infraestructura. La norma prevé la creación de otros instrumentos en caso de ser necesario.
- Ordenanza Municipal N.º 8499 - Declaración de Emergencia de Hábitat. La emergencia tendrá vigencia para todo el ejido del Municipio Viedma por el plazo de 24 meses a partir de la entrada en vigencia de la ordenanza, a efectos de tomar todas aquellas decisiones que permitan atender situaciones de extrema necesidad habitacional de la población.
- Ordenanza Municipal N.º 8500 - Creación del Banco Municipal de Tierras. Serán susceptibles de ser incorporadas al banco las superficies resultantes de la aplicación de los instrumentos de gestión de suelo en las nuevas urbanizaciones, donaciones, y la tierra que surja del re ordenamiento de espacios verdes y todas las tierras que en el futuro el Municipio adquiriera a título gratuito u oneroso.
- Ley N.º 5554 - Legislatura de la Provincia de Río Negro. Se declaran de utilidad pública y sujetas a expropiación en los términos de la Ley A N.º 1015, a las parcelas localizadas en el Municipio de Viedma, identificadas como "Distrito Vecinal Sur", creado por Ordenanza Municipal N.º 8497 del Concejo Deliberante de Viedma.

3. Desarrollo del caso

En el contexto desfavorable de los últimos años donde se conjugan la reducción de los programas habitacionales y crediticios con un crecimiento cuantitativo de la pobreza, se acentuó aún más la exclusión del acceso al suelo de sectores de escasos y medios recursos

y, sobre todo, de los sectores más carenciados. Quedando todos reducidos a las posibilidades de alquiler con valores en alza o a la densificación de asentamientos precarios. Profundizada la brecha, y sin un estado empático, comienzan los procesos informales de ocupación de suelo.

Por otro lado, existe una gran cantidad de suelo urbano ocioso a la espera de valorización especulativa, afectando a los sectores más postergados y profundizando su imposibilidad de acceder al suelo formal.

Sin una política de tierras y de producción de suelo, la posibilidad de dar respuesta a los distintos sectores de la sociedad que no acceden al mercado de suelo, queda supeditada a que el municipio pueda disponer de fondos para destinarlos a satisfacer esta demanda. Ejemplo de esto es la adquisición de tierras con destino social, como se realizó en los últimos tiempos, con la conformación de dos loteos financiados y ejecutados por el municipio: Los Eucaliptus y Los Hornos, dando respuesta a 350 familias.

Los instrumentos de financiamiento urbano apuntan al concepto de sostenibilidad de la ciudad, tanto ambiental como de producción de suelo, y a la atenuación de los efectos de la desigualdad socio-económica. Los mismos se desarrollan a continuación.

Desarrollo Prioritario

Existe una gran cantidad de terrenos ociosos, en espera de la consolidación de servicios y valorización por consolidación adyacente. Los altos niveles de ociosidad tienen un impacto negativo en la configuración espacial de la ciudad. Para lograr movilizar el suelo, en relación al objetivo de incrementar la oferta se establece un tributo progresivo en relación al tiempo efectivo para la incorporación al suelo urbano en actividad.

Convenios Urbanísticos con Participación Municipal en la Valorización Inmobiliaria

Constituyen una forma de asociación público-privada cuya base es la búsqueda de un equilibrio de cargas y beneficios entre las partes, definidas a partir de un proceso de negociación. El sentido de estos Convenios Urbanísticos es generar una contraprestación, colaboración, cooperación, contribución y/o aportes por parte de los beneficiarios de la acción municipal de generación de suelo urbano.

La participación municipal en la valorización inmobiliaria permitirá al municipio captar recursos para desarrollar una política de producción de suelo urbano o costear una intervención determinada. El suelo de las parcelas involucradas queda recategorizado

como urbanizable a través de la firma de un convenio urbanístico entre los propietarios de las parcelas y el Gobierno Municipal, debiendo establecerse las condiciones establecidas por la ordenanza específica del distrito y las establecidas por Código Urbano, Ordenanza Municipal N.º 2945.

En cuanto al porcentaje establecido en la Ordenanza como un “hasta el 20 % de los lotes creados por título”, al igual que la ubicación de los lotes a ceder, está sujeto a propuestas particulares que eleve cada desarrollador, en función de sus intereses, pero en todos los casos se deben compensar las condiciones establecidas en la normativa y la propuesta pasará a revista y aprobación de la Unidad Ejecutora, creada a tal fin.

El suelo creado o producido por la aplicación de los instrumentos, será ingresado al Banco de Tierras Municipal, y será adjudicado de acuerdo a la tasación oficial y a la capacidad de pago que surja del “Registro Empezar”, registro de calificación según encuesta social.

Consortios Urbanísticos

Se trata de una asociación pública-privada constituida para promover el desarrollo urbano, donde el estado participa como desarrollador en el mercado inmobiliario. Al igual que los desarrolladores privados, las empresas públicas poseen la capacidad de captar los beneficios producidos por la valorización del suelo, dado que intervienen en el mercado con los mismos instrumentos que cualquiera de los actores involucrados.

La diferencia radica en que la “empresa municipal” busca el bien común, por lo que los beneficios producidos por la actividad se reinvierten en equipamiento urbano y proyectos con beneficios sociales. Las empresas públicas trabajan en zonas o para sectores sociales que los actores privados no visualizan como negocio.

Prescripción Administrativa

Instituto del derecho administrativo que refiere a la posibilidad de adquirir dominiamente inmuebles sujetos a la posesión por parte del Estado Municipal, sin ser necesaria una resolución judicial.

Expropiación

Refiere a un fenómeno de derecho público, constitucional y administrativo, que consiste en la transferencia coactiva de la propiedad privada desde su titular al Estado mediante

indemnización. Puede expropiarse un bien para que este sea explotado por el Estado o por un tercero.

Metas

El objetivo es atender la demanda de los sectores excluidos del acceso al hábitat a través de la designación de un área de la ciudad apta para la consolidación de lotes sociales con servicios, que posibilite a través de aplicación de los instrumentos la captación del 20 % del suelo producido, destinado al hábitat social. El suelo producido mediante la política descrita, integrará al banco de tierras de unas 1000 parcelas aproximadamente que, con la incorporación al mercado del resto de lotes urbanizados, generarán el equilibrio de oferta y demanda en el acceso al suelo urbano. El plan integral para el sector Distrito Vecinal Sur, propone la incorporación de parte de la superficie de la U12, que completa con equipamiento y áreas recreativas de gran escala el sector sur de la ciudad.

4. Resultados y consideraciones finales

La implementación de los instrumentos mencionados hizo posible:

- La aprobación de las ordenanzas y decretos reglamentarios que conforman el cuerpo normativo de la política de tierras.
- La creación dentro de la estructura municipal, de la Unidad Ejecutora y la Dirección de Hábitat, como unidad operativa dentro de la Subsecretaría de Planificación Urbana y Hábitat, Secretaría de Obras Públicas y Hábitat.
- El Proyecto de Ampliación Urbana integral del sector, sobre la totalidad de los títulos de dominiales que conforman el Distrito. Con propuesta de trama viaria a la cual deberán adecuarse la totalidad de los fraccionamientos dentro del distrito, estableciéndose también de forma estratégica las ubicaciones de las Reservas Fiscales y Espacios Verdes que por Código Urbano cada parcela deberá ceder.
- La aprobación de siete proyectos de fraccionamiento dentro del Distrito Vecinal Sur, que comprometen mediante la firma de los convenios urbanísticos la cesión de unas 250 parcelas al dominio municipal, con distintos alcances en cuanto a dotación de servicios, dependiendo de los acuerdos establecidos con cada

desarrollador. En su mayoría estos desarrollos pertenecen a Cooperativas o agrupaciones gremiales creadas para dar respuesta habitacional a sus afiliados.

- Las parcelas de dominio fiscal (municipal y provincial) se encuentran en procesos de regularización dominial, destacándose la recuperación a través de prescripción administrativa de la parcela 18-1-H-028 cedida oportunamente al Club Atlético Experimental. El fraccionamiento de esta parcela dotará al Banco Municipal de 120 lotes.
- Conversaciones y puesta en conocimiento con los 36 propietarios de tierras afectadas al Distrito Vecinal Sur, gremios, cooperativas y profesionales técnicos en la materia. Esto generó un importante incentivo en propietarios de grandes macizos adyacentes a la planta urbana para adherir al programa.

Finalmente, la creación del Distrito Vecinal Sur de Viedma consolida la política pública de hábitat mediante la aplicación de instrumentos de gestión de suelo. A través de la creación del mismo, se habilita la posibilidad de que los titulares dominiales de los inmuebles ubicados en el referido distrito puedan alcanzar acuerdos con el municipio para obtener de esa forma la inmediata posibilidad de urbanizar a través de la aplicación de los instrumentos diseñados para cada caso. La Equidad Social, uno de los grandes temas de estos tiempos, se aborda aquí con compromiso e interés por implementar políticas públicas que garanticen todos y cada uno de los principios de igualdad ante la ley. Estos principios, que pertenecen al campo conceptual de la filosofía, traducidos en ideologías, animaron al Gobierno Municipal de Viedma a dar inicio al Plan de hábitat y creación del Distrito Vecinal Sur.

5. Anexo

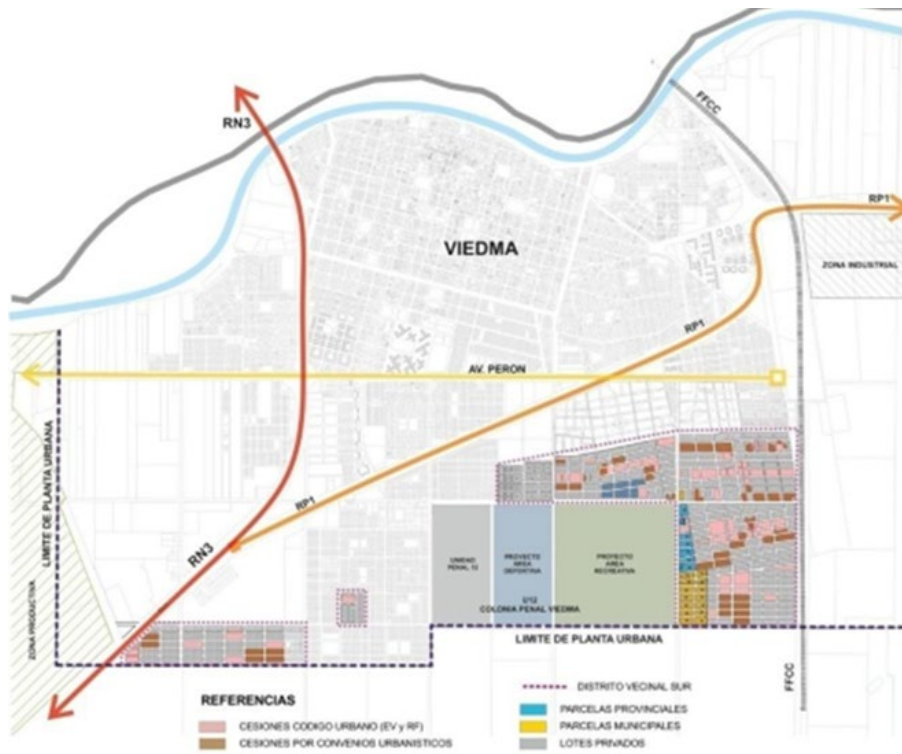


Ilustración 1. Municipio de Viedma. Distrito Vecinal Sur.

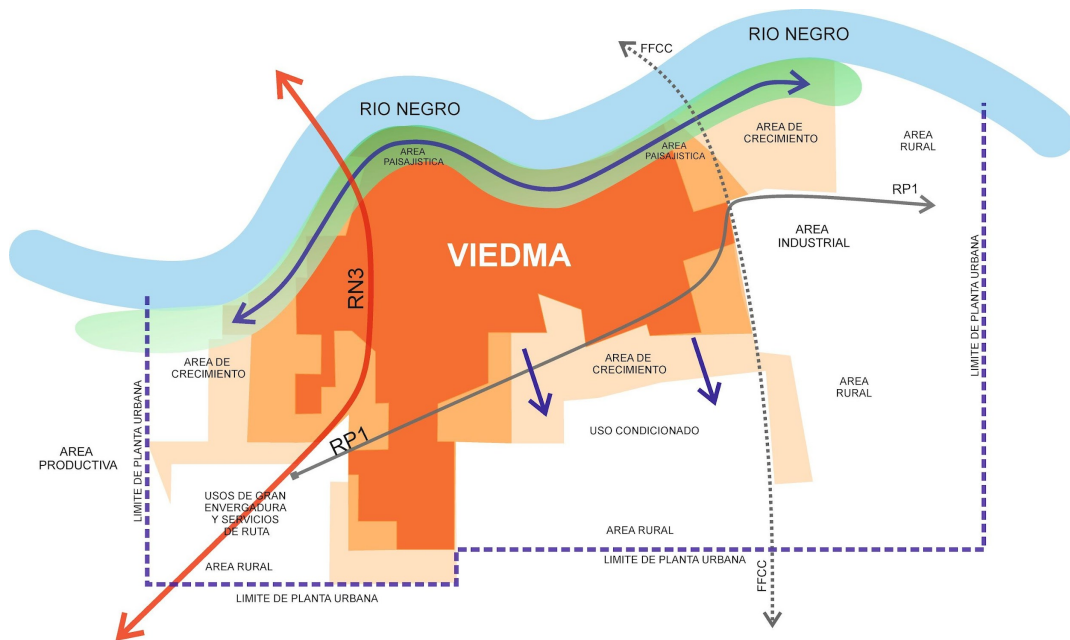


Ilustración 2. Municipio de Viedma. Distrito Vecinal Sur. Usos del suelo.

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



**Provincia
de San Luis**

Categoría: Experiencia

**Programa Parques
Provinciales. Red de
Parques Urbanos
como estrategia de
planificación en la
provincia**

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



Período: 2018-2022

Área de intervención: Provincia de San Luis

1. Introducción y contexto

Los parques urbanos son un elemento clave en cuanto a la sustentabilidad de las ciudades, ya que iniciaron su transformación para convertirse en verdaderos corredores para el transporte activo desde la casa al trabajo y a otros destinos. Asimismo, son los pulmones verdes de las islas de calor que representan las ciudades, brindando diferentes servicios ambientales y actuando como sumideros de carbono, amortiguando las emisiones de gases de efecto invernadero, principalmente las del transporte.

La sustentabilidad buscada en la ejecución de políticas públicas destinadas al desarrollo de parques tiene que ver con aspectos sociales, psicológicos, físicos y económicos. Es una estrategia para que la ciudadanía visualice, a través de la educación ambiental, que los recursos naturales deben ser utilizados de manera sostenibles.

En el año 2003 el Gobernador Alberto Rodríguez Saa, implementa como eje central de la política gubernamental el Plan de Inclusión Social "Trabajo por San Luis", el cual pretendía nuclear al gran número de desocupados que había en la provincia a raíz de la histórica crisis que se vivió a nivel nacional. Hoy cerca de 3.000 de aquellas mujeres y hombres son quienes llevan adelante la enorme y digna tarea de cuidar y embellecer los parques y forman parte de los equipos de Mantenimiento, Guarda Parques Urbanos, Informantes, Desmalezado y Campo.

La red de parques de la Provincia de San Luis está compuesta por once espacios verdes ubicados en diferentes puntos del territorio provincial, cuyo manejo está a cargo del Gobierno de la Provincia de San Luis, cubriendo todos ellos una superficie total de 159,3 hectáreas. Estos parques cumplen con las características de ser gratuitos, accesibles, seguros y cada uno de ellos resulta armónico con el ambiente que los rodea.

Palabras claves: Parques Urbanos, Ambiente, Planificación, Inclusión, Espacios Verdes, Deporte.

2. Herramientas jurídicas empleadas

Ley N.º IX-0330-2004 (5476). Parques de la Familia

El objetivo de esta ley es denominar “Parques de la Familia” a todos aquellos lugares parquizados, provistos de los resguardos imprescindibles, ya sean públicos o privados, en los que las familias puedan encontrarse en un ambiente natural y cultural en armónica convivencia y equilibrio con el entorno. La misma norma pone a cargo de los organismos de planificación urbana (provinciales o municipales), la realización de reservas de espacios (parquizados o no), para la conformación de parques.

Ley N.º IX-0331-2004 (5467). Parque de las Naciones

Por medio de esta ley, se crea y delimita el Parque de Las Naciones, ubicado en la ciudad de San Luis, provincia homónima con una superficie de 22 hectáreas y 8.824 metros cuadrados. La norma prevé diversas pautas de manejo, organización y cooperación para la conformación y mantenimiento del parque.

Plan de Inclusión social de la provincia de San Luis

Ley N.º 5373 del 21 de mayo de 2003, que declara el estado de emergencia social en la provincia de San Luis y crea el Plan De Inclusión Social. DSBJDFBJVBNVC

3. Desarrollo del caso

Los once parques referidos anteriormente tienen diferentes especificidades tanto ambientales como de infraestructura y se asientan sobre entornos muy particulares. A continuación, se desarrollará brevemente cada uno de ellos.

Parque de las Naciones

Es uno de los pulmones verdes más grandes de la ciudad de San Luis, con una extensión de 22 hectáreas. Esta restauración desarrolló la generación de espacios culturales, deportivos, recreativos, sociales y educativos para la comunidad, todos de acceso gratuito, sensibilizando a los usuarios de la importancia del cuidado y buen uso de las instalaciones para el desarrollo ambiental.

Se diagramó un plan de mantenimiento para realización y puesta en valor de bicisendas, correccaminatas, perímetros, plazas, pistas y edificios. Al mismo tiempo, se puso en marcha

el plan de relevamiento eléctrico, reparación y cambio de luminarias led, con el propósito de reducir el consumo eléctrico, sobrecalentamiento de líneas y la seguridad de los usuarios.

Varias de todas las tareas fueron realizadas por 942 agentes pertenecientes al “Plan de Inclusión Social”.

Parque IV Centenario

Se trata de un parque lineal de 32 hectáreas que bordea el Río San Luis, el cual era utilizado como un basural y se inició su transformación para convertirlo en un verdadero corredor para el transporte activo desde la casa al trabajo y a otros destinos.

Actualmente, gracias a la intervención realizada, se ha transformado en un lugar no solo de esparcimiento familiar, sino que también en un elemento clave en cuanto a la sustentabilidad de la ciudad de San Luis ya que, dentro del predio, funciona la Escuela Pública Autogestionada (EPA) N°5 “Modelo San Luis”, y se construyó un anfiteatro con capacidad para 3200 personas.

La labor realizada también incluyó tareas de mantenimiento general, construcción de bicisendas, correccaminatas y puentes, instalación de cestos de basura, limpieza y puesta en valor de edificios. Asimismo, se brindan una amplia variedad de actividades deportivas y culturales de manera gratuita.

Todas las tareas de mantenimiento son llevadas a cabo con personal del Plan de Inclusión, estando afectadas 337 personas en este parque.

Parque La Cerámica

Este parque urbano es el más joven de la provincia, y cuenta con una extensión de 2 hectáreas y media. Se encuentra emplazado en la ex Cerámica San José de la ciudad de San Luis. Antes de la intervención llevada adelante por el gobierno de la provincia, el predio se encontraba abandonado, generando grandes problemas de inseguridad para los vecinos de la zona. Dentro del predio se construyeron estaciones recreativas con juegos infantiles, canchas de fútbol, vóley, básquet y handball, una pista de skate, BMX, ciclovia y senda peatonal.

Las tareas de mantenimiento, limpieza y seguridad son realizadas por 171 agentes del Plan de Inclusión Social.

Parque La Libertad

Este parque posee una superficie de 1 hectárea y se encuentra emplazado en el perímetro del Hospital de Salud Mental de la ciudad de San Luis. El sector fue creado en 2009 por el Gobernador Alberto Rodríguez Saa bajo el lema “No hay salud sin libertad, no hay salud sin justicia, no hay salud sin inclusión social”. Constituye un punto verde para esparcimiento, recreación y deporte tanto para los pacientes del hospital como para los vecinos del parque.

En el predio se instalaron fuentes de agua y paseos peatonales, trazados por el talento creativo. Asimismo, se realizaron tareas de mantenimiento, puesta en valor, limpieza y seguridad, gracias a la labor de 124 agentes pertenecientes al Plan de Inclusión Social.

Parque Plaza del Cerro

El parque posee una superficie de 9 hectáreas y se encuentra ubicado en el sector este de la ciudad de San Luis. Conserva la fisonomía de la vegetación natural con una vista privilegiada hacia las Sierras Centrales y la ciudad de San Luis.

El predio cuenta con espacios de recreación integrados por un anfiteatro, juegos infantiles, al mismo tiempo se promueven en el sector las actividades deportivas y de esparcimiento. Su particularidad recae en las figuras arquitectónicas (grupo escultórico de cilindros y tótems dispuestos en forma de círculo) que conforman un reloj de sol en la cima del cerro donde se emplazan. Por otro lado, se procedió a la instalación de cestos de basura y bancos en el sector materno.

El mantenimiento del área es realizado por 248 personas del Plan de Inclusión.

Parque Zanjitas Pueblo Heroico

El parque de 2,3 hectáreas se encuentra ubicado en la localidad de Zanjitas del Departamento Juan Martín de Pueyrredón, en la provincia de San Luis. Posee un anfiteatro para 470 espectadores donde se realizan festejos y actividades culturales. El espacio ofrece juegos infantiles, pileta y la posibilidad de diferentes actividades deportivas y recreativas. Además, funciona en el predio la Escuela Pública Digital N.º 6 para niños y niñas de la comunidad.

Las tareas de cuidado y mantenimiento son llevadas adelante por 38 agentes del Plan de Inclusión.

Monumento a la Bandera

El predio posee una extensión de 3 hectáreas y se encuentra ubicado en la intersección de la Ruta Nacional 146 y el acceso a la localidad de Los Manantiales. Su particularidad radica en la existencia de un mástil de 60 metros de altura que se encuentra emplazado en el predio portando la bandera nacional de 20 metros de largo por 12 de ancho. Este se encuentra sostenido por 4 estandartes de hormigón que representan a los 4 municipios que forman el Departamento de Belgrano. Se trabajó en conservar y rescatar el patrimonio histórico y cultural del monumento y la búsqueda de nuevos sitios de interés relacionados con la identidad regional.

Las tareas de mantenimiento e informes turísticos las realizan 5 agentes del Plan de Inclusión Social.

Monumento al Pueblo Puntano de la Independencia

Es un parque histórico construido en 1991 en la ciudad de Juana Koslay que cuenta con 32 hectáreas. Se emplazan dentro del mismo figuras arquitectónicas representativas de la historia de la localidad y también aloja los restos de tres granaderos puntanos.

El sector cuenta con anfiteatro, juegos infantiles, equipamiento para esparcimiento y actividades deportivas, huerta y estacionamiento, incluso dentro del mismo funciona la Escuela de Policía de la provincia de San Luis. Dentro del predio se llevan adelante tareas para la preservación y mantenimiento de los sectores históricos, limpieza, informes turísticos y seguridad.

Trabajan allí 106 agentes del Plan de Inclusión Social.

Parque Nativo

Este parque de 7 hectáreas se encuentra ubicado en el perilago del dique Potrero de los Funes, a 15 km de la ciudad de San Luis.

En el área se han equipado sectores de esparcimiento (quinchos y asadores), cuenta con juegos infantiles, baños, estacionamiento y huerta. También, se construyó recientemente en el sector una Escuela Generativa llamada Nueva Humanidad conformada por tres domos geodésicos. En particular, se hace especial hincapié en la preservación de la flora autóctona y exótica del lugar.

Las tareas de mantenimiento, seguridad e informes turísticos son desempeñadas por 64 agentes del Plan de Inclusión Social.

Parque Recreativo Ciudad de Merlo

El parque posee una extensión de 7,5 hectáreas y se encuentra emplazado en la Barranca Colorada de la ciudad de Villa de Merlo.

Cuenta con arboledas, diversos espacios recreativos y deportivos para la práctica de múltiples disciplinas, en particular se construyó dentro del predio una pileta semiolímpica y dos réplicas de dinosaurios a tamaño real. Asimismo, se realizan actividades familiares y culturales.

Trabajan allí 77 personas del Plan de Inclusión Social.

Parque Espejo de Agua

Este parque posee una extensión de 41 hectáreas y se encuentra ubicado a orillas del Río IV en la ciudad de Villa Mercedes. Es un espacio pensado para pasar el día, cuenta con agua cristalina, arena, quinchos, asadores, sanitarios, iluminación, forestación, sistema de riego y cuatro islas con palmeras. De igual modo está provisto de espacios para la práctica de deportes, recreación y actividades acuáticas.

Las tareas de mantenimiento las llevan a cabo 365 agentes del Plan de Inclusión Social.

4. Resultados y consideraciones finales

Si bien la red de parques se encontraba en funcionamiento con anterioridad, desde el 2018 a la actualidad se trabajó en sumar una mirada ambiental a cada uno de ellos, se trabajó de manera integral en reducir, reutilizar y reciclar, en aumentar la superficie forestada, en cambiar las luminarias por bajo consumo para lograr eficiencia energética y, principalmente, utilizar como eje central del cambio de hábitos a la educación ambiental, generando espacios con los y las estudiantes de la provincia de San Luis.

Otro cambio importante que se llevó adelante es la capacitación de 60 personas que trabajan en diferentes espacios verdes sobre violencia de género y empoderamiento. Dentro de lo aprendido se puede destacar: cómo actuar ante una situación de violencia y cómo detectar o distinguir los diferentes tipos de violencia reconociéndolos en las personas del entorno.

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**

Es importante destacar que la gestión integral de parques urbanos es el camino a seguir en la planificación futura de las zonas verdes de una ciudad, se debe contemplar dentro de los planes estratégicos de las ciudades y definir estrategias que sean aplicables a los entornos naturales.

La transformación de basurales y espacios abandonados en espacios verdes, y la planificación estratégica de desarrollos urbanísticos sociales que contemplen espacios verdes que se conviertan en pequeños pulmones urbanos: esta es la clave para poder replicarlo a lo largo y lo ancho de nuestro país, indistintamente de la zona o región geográfica.

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



**Municipalidad
de Benito Juárez**

Provincia de Buenos Aires

Categoría: Experiencia

Plan de Ordenamiento Territorial Urbano- Rural y Gestión del Hábitat. La participación comunitaria como instrumento de gestión

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**

Período: 2012-2021

Área de intervención: Partido de Benito Juárez

1. Introducción y contexto

La experiencia coloca la participación comunitaria como eje de la gestión territorial y toma de decisiones en materia de gestión territorial.

Este proceso comenzó con una etapa de diagnóstico, formulación e implementación paulatina pero constante. Contó con la asistencia y acompañamiento de dos organismos estatales: la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano Territorial de la provincia de Buenos Aires (DPOUT) y el Instituto de Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que participaron activamente y según sus competencias específicas en el desarrollo del proceso. Por otro lado, participaron las instituciones de la comunidad. El proceso fue comandado por un grupo motor conformado por funcionarios y agentes municipales.

Como experiencias previas se destacan la Junta de Comisiones Vecinales (1963), la Comisión Municipal de la Vivienda (1964), la Comisión Vial Rural Municipal (2002), entre otros ámbitos en los que el municipio ha construido espacios de participación comunitaria.

Los resultados aseguran que, si bien es un camino más complejo y que demanda mucho más tiempo, los resultados garantizan derechos a la vez que mejoran los impactos de las políticas públicas a nivel local.

Palabras claves: Participación Comunitaria, Plan de Ordenamiento Territorial, Gestión Democrática, Ley de Acceso Justo al Hábitat.

2. Herramientas jurídicas empleadas

El instrumento principal utilizado es la Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat N.º 14449, que incluye como principio rector la gestión democrática de la ciudad (arts. 13º y 57º a 59º) y coloca al gobierno municipal como garante de promover estos espacios en las diferentes instancias de planificación y gestión del hábitat.

La instrumentación de la participación comunitaria no sólo tuvo el objetivo de poner en agenda la planificación territorial sino también fortalecer el rol municipal y los lazos en una comunidad pequeña, indispensables para garantizar el abordaje y sostenimiento de procesos que siempre implican disputas territoriales. Asimismo, para el equipo motor municipal fue una valiosa experiencia de aprendizaje de un nuevo modo de abordar intereses contrapuestos y generar habilidades de gestión.

Durante todo el proceso también se pusieron en valor los restantes principios rectores y herramientas que promueve la Ley N.º 14.449, como la información y participación ciudadana, registro de demandas y promoción del hábitat, articulación pública/privada, financiamiento y desarrollo y participación municipal en valorizaciones inmobiliarias.

3. Desarrollo del caso

Como tantos otros municipios bonaerenses, Benito Juárez cuenta con una legislación local atravesada por el enfoque tradicional de la época, con regulaciones indicativas y con una concepción de un modelo territorial futuro dominable, donde el problema se soluciona estando “dentro de las normas” entendidas como restrictivas y neutras.

Aunque desconocidas por la comunidad y parte de la gestión municipal, son constantes las presiones para aprobaciones por la vía de excepción, que ha debilitado a las normas como marco para procesos de desarrollo con equidad que se contrapongan a fuerzas o intereses particulares.

Como contrapartida, el Municipio cuenta con amplia experiencia en mecanismos participativos históricos, como la Junta de comisiones Vecinales, la Comisión Municipal de la Vivienda o la Comisión Vial y ha utilizado por muchos años plebiscitos y otros instrumentos de participación.

La meta principal es la aprobación y puesta en marcha del POTur. Todo este proceso ha llevado a la gestión a afrontar desafíos que sumaron experiencia y modos de gestionar que se vincularon con agendas más urgentes, como fue la construcción colectiva de la ordenanza de Agroquímicos o el Presupuesto Participativo Barker y Villa Cacique.

Etapas Diagnósticas POTur

El reconocimiento de la situación y la construcción diagnóstica se acompañó con el diseño de encuestas para cada localidad del partido, profundizando las líneas iniciales contenidas en el prediagnóstico elaborado. Para poder llegar a todo el territorio, se contó con la colaboración de la comunidad educativa. En total fueron respondidas y tabuladas 2.120 encuestas. Considerando los datos censales (INDEC-2010) a razón de 2,8 habitantes por hogar (promedio), se habría alcanzado aproximadamente al 30 % de la población del partido (14.179 habitantes según Censo 2010).

Talleres: Una vez recopilada y procesada esa información, se organizaron diez talleres de carácter abierto y participativo a fin de entablar un diálogo directo con los vecinos.

Talleres en las localidades: Los delegados de cada localidad coordinaron las invitaciones garantizando la representación de los diferentes sectores de la comunidad, además de representantes de instituciones educativas, de seguridad y de salud que brindaron sus aportes en cada reunión. Se debatió junto a los vecinos la visión de futuro de cada localidad, los deseos, preocupaciones y problemas que impedían que ellos se concretaran.

Talleres sectoriales: Una vez recorridas las localidades se desarrollaron talleres con una estrategia diferente, convocando diferentes sectores claves, que aportaron la mirada de la realidad local y del partido desde su ámbito específico. Los materiales de trabajo y las preguntas disparadoras fueron diseñados según el perfil e intereses principales de cada grupo, por lo cual el trabajo previo fue más que importante para poder abordar los temas. Se realizaron talleres con productores agropecuarios, profesionales de la construcción (arquitectos, ingenieros, agrimensores, otros), comerciantes, industriales e instituciones locales. Asimismo, se realizó un taller particular convocando a las/los jóvenes del partido y otro específico con la Junta de Comisiones Vecinales.

Taller de Integración y construcción diagnóstica: Una vez procesada la información de las encuestas, el intercambio en los talleres, y realizadas las entrevistas, se sistematizó el conjunto de lo producido y se elaboraron los mapas y gráficos correspondientes. Esta síntesis de la situación territorial del partido y sus localidades se puso en común ante la

comunidad en una jornada especial realizada en junio de 2015 con la presencia del Sr. Intendente, los equipos técnicos y los organismos participantes que, junto a los vecinos, debatieron en torno a los principales conflictos y problemáticas detectadas en esta fase.

Se conformaron grupos que debatieron y ponderaron los temas/problemas según nivel de relevancia, pudiendo agregar aquellos que a su criterio no estuviesen incluidos, o bien reformular su redacción en los casos que se considerara necesario. El debate fue activo, los participantes alcanzaron objetivos y plantearon sus puntos de vista. Algunos grupos sumaron interrogantes y se identificaron nuevas problemáticas.

El debate en el plenario y la documentación producida, permitió apreciar que:

- El intercambio enriqueció las miradas sobre las diferentes cuestiones, caracterizando la complejidad de las problemáticas y las visiones particulares sobre el territorio juarense.
- A nivel general, las ponderaciones de las zonas urbanas más pobladas, como Juárez y Barker y sus villas, tuvieron que ver con el acceso igualitario de los servicios e infraestructura urbana.
- En las localidades pequeñas, la dotación de infraestructura básica y la accesibilidad fueron consideradas primordiales. Los vecinos rurales entienden que los servicios e infraestructura básica mejoran la calidad de vida y los equipara a los centros urbanos.

Cabe señalar que se optó por desarrollarlos en años alternados a las contiendas electorales a fin de sostener la participación y promover el intercambio centrado en la problemática.

Agroquímicos: abordaje del conflicto

En el marco del proceso de planificación participativa descripta, el Ejecutivo municipal decide afrontar el conflicto ambiental que produce la aplicación de agroquímicos, considerado como un tema de tratamiento “urgente” por parte de las comunidades de la ciudad cabecera y en forma especial en Barker y Villa Cacique. Por esa vía se trabajó sobre una regulación específica de la problemática, coherente con los ejes del Plan de Ordenamiento Territorial urbano-rural.

Proceso participativo: Durante el proceso específico de elaboración de la norma se llevaron a cabo jornadas de capacitación incluyendo diferentes miradas sobre el tema y talleres de trabajo sobre la construcción de la nueva norma a nivel local, en conjunto con organizaciones de la comunidad y dando espacio para la voz de distintos sectores involucrados. Sobre esa base, fue conformada una mesa multisectorial con participación activa de los actores de la comunidad implicados (funcionarios, concejales, profesionales, técnicos, aplicadores, productores, expendedores, y vecinos), instituciones provinciales y nacionales junto al equipo municipal del POTur.

Se mantuvieron arduas discusiones y confrontaciones intensas y se alcanzaron acuerdos que, aunque menores, posibilitaron dar continuidad al trabajo de una materia en la que visiblemente existen posturas opuestas, teniendo en cuenta las complejidades y los escenarios posibles de su impacto en el territorio y, sobre todo, su viabilidad, demostrando compromiso colectivo a pesar de las profundas diferencias que existen en la materia.

Luego de varios obstáculos fue aprobada la nueva norma por unanimidad y se puso en marcha el Observatorio de Buenas Prácticas Agropecuarias como organismo de participación, deliberación, concertación, asesoramiento, elaboración, análisis y evaluación del impacto de la actividad en el partido.

Presupuesto participativo

Otra cuestión actualmente en agenda y derivada del proceso de gestión integral, es el Presupuesto Participativo que se está desarrollando en las localidades de Barker y Villa Cacique, por el cual el 50% de los fondos provenientes de la tasa de canteras en explotación en la zona serrana es puesto a consideración de los vecinos.

Si bien la situación de cuidados sociales impuestos por la pandemia durante el año 2020 constituyó un verdadero desafío para las convocatorias, decisión política mediante, el proceso logró ponerse en marcha.

En el marco de la Ordenanza sancionada se organizaron asambleas que finalmente concluyeron en 14 propuestas que se agruparon en proyectos productivos, de mejora de infraestructura y de mejoras en el servicio de salud, las que actualmente se encuentran en marcha.

4. Resultados y consideraciones finales

Desde la experiencia de la gestión municipal de un municipio pequeño, es posible considerar que, si bien no existen recetas para incorporar metodologías participativas en la toma de decisiones, el proceso tampoco requiere de presupuestos elevados o dispositivos complejos, sino más bien de una estrategia situada, conducida por el Municipio y llevada adelante por los actores locales, con el acompañamiento de los ámbitos nacionales y provinciales. Para ello, es fundamental la constitución de un equipo político-técnico que sostenga el proceso, con saberes y roles diferenciados y con apoyo político como fórmula para poder transitar el conflicto.

Es clave, asimismo, el trabajo previo y posterior a cada encuentro, reunión o instancia participativa para plantear la metodología, los temas a abordar, los materiales para trabajar, la definición de los tiempos y el posterior tratamiento de los resultados. La difusión previa de la organización y la posterior, en cuanto a los resultados procesados, resulta también un punto clave para la apropiación comunitaria, más allá de gacetillas de prensa o conferencias.

Por último, se puede concluir que estas estrategias construidas a nivel local no sólo han puesto en agenda municipal otro modo de procesar los conflictos, sino que también ha dado una nueva concepción a la gestión territorial, que involucra actores y formas de relacionarse alternativas, sobre todo en municipio de características o escala similar al de Benito Juárez.

Si bien la Ordenanza que aprueba la nueva normativa del POTur aún no ha sido sancionada, el camino de su discusión, formulación y redacción recorrido ha sentado las bases que sostienen el proceso, lo cual legitima y propicia la institucionalización y apropiación ciudadana de sus regulaciones, entendidas ya como marcos consensuados para la actuación y el desarrollo territorial, tomando en cuenta las problemáticas detectadas en las decisiones políticas tomadas.

**Municipalidad
de San Miguel**

Provincia de Buenos Aires

Categoría: Experiencia

**Reserva Natural
Urbana El Corredor.
Una iniciativa de
restauración
ambiental
participativa en el
conurbano bonaerense**

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



Período: 2014-2022

Área de intervención: Bella Vista, cuenca media del Río de la Reconquista, Región Metropolitana de Buenos Aires

1. Introducción y contexto

La Reserva Natural Urbana El Corredor es una iniciativa de restauración ambiental que comenzó a ser implementada por el Municipio de San Miguel desde el año 2014. A través de la participación activa de diferentes actores de la sociedad civil, empresas y entes estatales, busca sanear un espacio originalmente degradado por la existencia de un Depósito Judicial de Vehículos y un basural de residuos áridos, con el objetivo de generar un espacio verde público orientado al esparcimiento, la educación ambiental y la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas nativos.

En esta línea, el aumento de superficie de espacios verdes, su valor educativo y paisajístico y la conexión con el Corredor Aeróbico amplía el área de influencia de uso. Este hecho constituye en sí mismo un factor de integración social, facilitando la interacción entre personas provenientes de distintos barrios.

El proyecto a su vez pretende recuperar la relación histórica de la ciudad con su principal ambiente natural, el Río de la Reconquista, volviéndolo a poner como protagonista en el esparcimiento de la comunidad, potenciando su función de corredor biológico y visibilizando su estado con el fin de contribuir a la recuperación ambiental de su cuenca, una de las más contaminadas del país.

Tras tareas de saneamiento e infraestructura de bajo presupuesto, control de especies exóticas y ocho años de jornadas participativas de limpieza y plantación de especies nativas rioplatenses realizadas en conjunto con vecinos voluntarios, grupos scouts, establecimientos educativos, universidades, asociaciones civiles y empresas, hoy la Reserva Natural Urbana “El Corredor” es un espacio donde la naturaleza comienza a manifestarse en todo su esplendor. En ella pueden observarse muestras de los principales ecosistemas naturales originarios de Buenos Aires: el pastizal pampeano, el espinal, el bosque ribereño y la selva marginal, en la que habitan más de 130 animales silvestres como una gran variedad de aves, tortugas acuáticas, lagartos overos, zarigüeyas y coipos, entre otros.

Palabras claves: restauración ambiental, Río de la Reconquista, espacios verdes, áreas protegidas, biodiversidad urbana, participación ciudadana.

2. Herramientas jurídicas empleadas

Desde el punto de vista normativo, la existencia de un Convenio previo con la CEAMSE, firmado en el año 2001, por el cual se cede al municipio el uso de las tierras originadas por el corrimiento del Río Reconquista, permitió al municipio avanzar con la sanción de la Ordenanza N°13/2016, que crea la Reserva Natural Urbana El Corredor, con usos equiparables a Reserva Natural Municipal de Objetivos Mixtos según Ley Provincial N.º 10.907.

Dicha ordenanza designa a la actual Subsecretaría de Ambiente como la responsable de su gestión y establece a su vez que el manejo paisajístico del Polideportivo Municipal de Bella Vista y del Corredor Aeróbico de la Av. Francia, dos grandes espacios públicos lindantes a la Reserva y que se extienden a lo largo de aproximadamente 4 kilómetros, debe realizarse en sintonía con la Reserva, de modo tal de favorecer la consolidación de un corredor biológico urbano.

Así mismo, mediante Ordenanza N.º 41/2017 se definieron las especies nativas aptas para la conformación de corredores en márgenes de rutas, ferrocarriles y espacios verdes y se restringió la forestación de las márgenes de todos los cuerpos superficiales de agua, de forma tal que sólo puedan ser forestadas con especies nativas rioplatenses para favorecer la consolidación de corredores biológicos. A su vez, dicha ordenanza estableció un mecanismo de sanción de extracciones no autorizadas en espacios públicos o privados, que permitió la generación de un banco de ejemplares arbóreos destinados en parte a las tareas de restauración.

Por otra parte, en el año 2016 se firmó un Convenio de Colaboración con el Ministerio de Seguridad de la Nación para, en el marco del Programa Nacional de Descontaminación, Compactación y Disposición Final de Automotores (PRONACOM), proceder a la erradicación completa del chatarrero judicial y destinar lo recaudado de la venta de la chatarra a dos organizaciones civiles del distrito.

Así mismo, en el año 2018 se estableció un Convenio de Colaboración de renovación automática con la CEAMSE, para la provisión de compost, intercambio de material genético (semillas y plantas nativas) y la realización de jornadas de limpieza y educación ambiental; mientras que el año 2019 se realizó un Convenio de Colaboración con la Fundación Vida Silvestre Argentina para la elaboración de un Plan de Gestión del área protegida.

Cabe mencionar que gran parte de los árboles y plantas utilizadas para las tareas de restauración no provienen de la firma de convenios específicos sino de la producción propia de las mismas y/o la realización de acciones ambientales junto a organizaciones y agrupaciones ambientalistas locales y de la región.

3. Desarrollo del caso

En los inicios de la ciudad de San Miguel, su fundador Adolfo Sourdeaux vio el potencial de la vera del Río de la Reconquista, diseñando un gran parque con arboledas y jardines y una gran avenida (Francia) que, partiendo de la orilla del río y bordeando las vías del primer ferrocarril de la zona, se extendía hasta el centro de San Miguel, en el espacio que hoy en día da origen al principal espacio verde del distrito, el Corredor Aeróbico de la Av. Francia. Mientras que por el año 1895, se funda el Club Regatas de Bella Vista, el primer club social del distrito, dedicado a la práctica de actividades náuticas.

Así, el Río de la Reconquista fue el espacio de encuentro y recreación de la comunidad hasta la década del 70, momento en el que debido a la contaminación cloacal e industrial de sus aguas y la degradación de sus costas producto de la expansión urbana de la RMBA sin un sistema adecuado de saneamiento, las actividades recreativas dejaron de realizarse y poco a poco la vera del río pasó a ser olvidada.

A su vez, por la baja velocidad de escurrimiento de sus aguas y la falta de planificación urbana, la cuenca estuvo históricamente expuesta a inundaciones con grandes consecuencias, por lo que el río durante un período de más de 40 años fue sometido a una serie de obras hidráulicas que cambiaría definitivamente su estructura y dinámica, debido a la construcción de la represa Ing. Roggero en la cuenca alta (inaugurada en 1972) y la canalización y rectificación del cauce en su tramo medio y bajo, realizada por la Unidad de Coordinación del Proyecto Río Reconquista (UNIREC) hacia fines de la década de 1990.

La rectificación y corrimiento del cauce generó nuevos espacios que inicialmente -según los objetivos de dicha obra- estarían destinados a “la creación de espacios públicos de recreación y la recuperación progresiva de la flora y fauna ribereña” (UNIREC, 1999). Sin embargo, la falta de control y acción por parte de las autoridades provinciales y municipales en la correcta gestión de estos espacios ocasionó una mayor degradación del río y sus inmediaciones, permitiendo la instalación de asentamientos precarios,

emprendimientos privados (parques industriales y barrios cerrados), chatarreros judiciales de vehículos, basurales clandestinos a cielo abierto y rellenos con residuos domiciliarios e industriales. Así, en pocas décadas, el Río de la Reconquista pasó de ser un lugar de esparcimiento y encuentro social en contacto con la naturaleza, a ser el “patio trasero” donde la ciudad arroja sus desperdicios y lo utiliza simplemente como un conducto por el cual se evacuan sus efluentes.

En este contexto es que surge la oportunidad de avanzar sobre el saneamiento y recuperación de un predio (bajo dominio público municipal y provincial) de ocho hectáreas generadas parcialmente por las obras de la UNIREC, que a pesar de su alta degradación ambiental por la existencia de un Depósito Judicial a cielo abierto, la contaminación del río y el relleno con residuos áridos, podía ser utilizado como nexo entre el principal espacio verde del distrito (Corredor Aeróbico Av. Francia) y el elemento natural más importante del distrito, el Río de la Reconquista. El predio, ubicado detrás del Polideportivo Municipal de Bella Vista, entre las vías del Ferrocarril San Martín y el ex Ferrocarril Urquiza Mesopotámico (vía muerta), posee 290 m. de costa sobre el río y relictos de ambientes originarios asociados a las tres ecorregiones del Gran Buenos Aires, el espinal, el pastizal pampeano y el delta.

El proyecto preliminar surge en el año 2010, en el marco del Programa de Estímulo al Fortalecimiento de los Servicios No Rentados y Acciones con la Comunidad de la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Tesis de Licenciatura “Recuperación de los ambientes nativos en ecosistemas urbanos. Diseño de la Reserva Natural Urbana El Corredor”, del Licenciado en Ecología Santiago Piaggio, con el objetivo de acercar al gobierno municipal, una propuesta de ampliación de los espacios verdes públicos del distrito, que al momento se encontraban muy por debajo de los 10 m²/hab. establecidos en el Artículo 13 del Decreto-Ley Provincial N°8.912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. La implementación y consolidación de este proyecto representa un aumento del 30% de oferta de espacios públicos verdes.

Cabe destacar que, por la poca disponibilidad de espacios verdes en toda la región, se espera que la reserva sea visitada por vecinos e instituciones de distritos aledaños. En este sentido, la reserva pretende ser un espacio destinado a la investigación y la educación ambiental y a promover la participación y responsabilidad ciudadana sobre la gestión y cuidado del ambiente y los recursos naturales.

El proyecto propone a su vez la recuperación de la relación histórica de la ciudad con nuestro Río de la Reconquista como lugar de esparcimiento y conexión con la naturaleza, mediante la creación de un área protegida, a partir del saneamiento y restauración del predio anteriormente mencionado. Asimismo, mediante un manejo paisajístico de la vera del río, la Reserva, el Polideportivo Municipal de Bella Vista y el Corredor Aeróbico de la Av. Francia, se plantea la consolidación de un corredor biológico urbano que promueva la conservación de la biodiversidad y su dispersión hacia el interior de la ciudad.

Con respecto a los recursos utilizados en su implementación, las acciones que requerían el uso de maquinaria pesada se realizaron en tiempos ociosos de los equipos de trabajo de las áreas de Obras Públicas e Higiene Urbana, sin incurrir en un gasto adicional. Mientras que gran parte de las acciones de recomposición y reforestación se ejecutaron mediante donaciones de árboles nativos y/o realización de jornadas de limpieza y plantación junto a otras reservas naturales de la región, organizaciones ambientales, empresas, establecimientos educativos y vecinos en general.

Luego de la sanción de la creación por ordenanza, si bien aún en la actualidad no ha dejado de recibir acciones de responsabilidad social empresarial (RSE) de diversas empresas, el área comenzó a contar con presupuesto operativo específico de aproximadamente \$3.500.0000 anuales, destinado a recursos humanos, mejora de instalaciones, mantenimiento, traslado de escuelas, cultivo de plantas y adquisición de insumos para jornadas educativas y participativas.¹

El comienzo de la ejecución del proyecto significó la remoción y compactación de 300 tn de chatarra no judicializada, el retiro de 15 carrocerías de automóviles que se encontraban dentro del río, 208 m³ de escombros y residuos provenientes de volquetes y 18 m³ de residuos recolectados a mano por voluntarios dentro del cauce del río. Luego, la histórica erradicación del chatarrero judicial implicó seis meses de trabajo continuo destinado a la compactación y retiro de 2.200 vehículos dispuestos en un espacio de 2,5 hectáreas y posterior realización de un estudio de suelo para la determinación de pasivos ambientales.

¹ El proyecto a su vez cuenta con aprobación del BID en el marco del Préstamo 3256/OC-AR Programa de Saneamiento Ambiental de la cuenca del Río Reconquista para la realización de obras de infraestructura, aunque a la fecha aún no han sido licitadas por el COMIREC.

Desde el inicio se pusieron en marcha medidas para la calidad del suelo que no contaba con condiciones favorables para el desarrollo de las plantas, entre ellas, el aporte de materia orgánica mediante el aporte de cama de caballo y chipeado de restos de poda, y el establecimiento de áreas de crecimiento de pastos para promover la oxigenación del suelo y manejo de plantas exóticas, entre otras.

A partir de su creación por Ordenanza, las actividades en la reserva fueron creciendo año tras año, tanto en jornadas de limpieza y plantación como en visitas de escuelas de la región, afluencia de vecinos, participación de organizaciones ambientales, grupos scouts, actividades de RSE de empresas, trabajos de investigación de universidades nacionales e incluso la realización de jornadas de remo, alcanzando anualmente la participación y visita de unas 10.000 personas y la plantación de más de 1.000 unidades de especies nativas.

En este sentido, la Reserva Natural Urbana El Corredor ha logrado posicionarse regionalmente cómo un espacio donde congregan una amplia variedad de actores con el objetivo de promover la recuperación de los espacios verdes públicos y lograr la #ReconquistaDelRio.

4. Resultados y consideraciones finales

Un punto importante a considerar para las actividades de restauración es que, por un lado, actualmente existe un stock de especies nativas muy limitado en los viveros comerciales y por otro, según lo observado, los árboles se desarrollan mejor frente a las condiciones del suelo y el clima del lugar, si se trata de especímenes jóvenes de no más de 2 o 3 años de edad. Por esta razón, resulta conveniente que, al inicio de las acciones, mientras se realizan las tareas de limpieza del predio y mejoras del suelo o la instalación de infraestructura básica, se comience con el cultivo participativo de las especies nativas (fundamentalmente árboles y genética de sitios cercanos), de forma tal que, al finalizar dichas acciones, ya se cuente con un stock de especímenes disponible para las jornadas de restauración con la comunidad. Esto puede realizarse utilizando las instalaciones de un vivero propio o bien coordinando el cultivo en espacios disponibles de los diferentes voluntarios participantes.

Por otra parte, la Reserva pudo llevarse a cabo hasta ahora sin un gran presupuesto económico, sino fundamentalmente por la decisión política de recuperar el espacio,

aprovechando recursos ociosos e incluso reutilizando residuos, como los restos de poda utilizados para el mejoramiento del suelo y la generación de compost para el cultivo de árboles, o la reutilización de descartes de madera para la construcción de cartelería, senderos y mobiliario.

Sin duda el principal recurso, vital para la consolidación de la Reserva, es el recurso humano que se apropió del proyecto y, al sentirse parte, ha puesto todo de sí para su mejora constante, así como también el gran trabajo colaborativo realizado con organizaciones ambientales, establecimientos educativos, instituciones, empresas y algunos organismos de gobierno.

Hoy, tras ocho años, la Reserva es un caso modelo de restauración ambiental participativa y apropiación comunitaria del espacio, pasando de ser un espacio olvidado y degradado por la existencia de un basural clandestino y un chatarrero judicial, a un espacio verde disfrutado por miles de vecinos al año.

La importancia del proyecto para la gestión urbana radica no sólo en el beneficio de contar con una mayor oferta de espacios verdes públicos sino también por la regeneración del sentido de pertenencia del espacio para la Comunidad, involucrándola en los procesos de restauración y recuperando las historias locales, así como también el aprovechamiento de los servicios ecosistémicos de los ambientes naturales y las oportunidades para la educación ambiental y la investigación.

5. Anexo



Figura 1. Antes y después del espacio ocupado por el Depósito Judicial de Bella Vista

**Provincia
de Salta**

Categoría: Experiencia

Urbanización Pereyra Rozas. Ejemplo de movilización del suelo ocioso a partir de políticas habitacionales en la ciudad de Salta

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



Período: 2013-2022

Área de intervención: Urbanización Pereyra Rozas se ubica al norte de la capital de Salta, colindando con algunas de las arterias principales de la ciudad: Av. Bolivia – R. N. N°9 al Este (eje Norte-Sur de la ciudad), y la Av. Patrón Costa al Norte, esta última es vía de articulación con el Acceso Norte.

1. Introducción y contexto

El nombre de la urbanización indica la historia del predio que fue durante años un vacío urbano de la ciudad de Salta, identificado por la comunidad como “Pereyra Rozas”, en referencia a quien fuera dueño de la tierra hasta la expropiación por parte de la Provincia de Salta en el año 2013 mediante Ley N.º 7795/2013.

La perpetuación de la condición de vacío de este predio determinó la configuración urbana de la ciudad durante décadas, por lo que su incorporación a la dinámica urbana era clave para el desarrollo urbano-territorial de la capital salteña.

Así, en el año 2003 se aprueba el Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental (PIDUA I) de la ciudad de Salta, que prioriza la urbanización de los vacíos urbanos (actualmente en su segunda versión PIDUA II aprobado por Ordenanza N.º 15.672/19). Posteriormente, en el año 2010, el Código de Planeamiento Urbano Ambiental aprobado mediante Ordenanza N.º 13.779/10, clasificaba estos predios como Áreas de Ocupación Prioritaria y determinaba la aplicación de instrumentos de gestión del suelo para orientar la voluntad privada a su urbanización.

En este contexto y frente a una importante demanda de suelo urbano para la construcción de viviendas, el Gobierno Provincial toma la decisión de expropiar el predio Pereyra Rozas en el año 2013. Paralelamente, el Municipio estaba trabajando en un proyecto para la densificación del predio, lo cual se refleja en el Proyecto de Ordenanza del año 2012. Por tal motivo, el Área de Proyectos del Instituto Provincial de Vivienda, encargada de la formulación del Master Plan, partió de algunas pautas proyectuales que había fijado el Municipio como, por ejemplo, los ejes viales y espacios verdes, los cuales se buscaron respetar casi en su totalidad.

Se debe destacar que se contempló una importante cesión de suelo para el equipamiento recreativo e institucional de escala urbana y barrial, siendo coherentes con los conceptos del urbanismo de hoy de “ciudad de proximidad”.

El proyecto fue construyéndose paulatinamente desde el 2015, manteniendo la esencia inicial. La urbanización arrancó con un conjunto de 575 lotes destinados a beneficiarios del programa Procrear, mientras que en el año 2021 fueron licitadas a través de distintos programas 1112 viviendas que se sumaron a las 938 viviendas ejecutadas y entregadas, detallado más adelante.

Palabras claves: vacíos urbanos, barrera urbana, expropiación, vivienda social

2. Herramientas jurídicas empleadas

Desde el punto de vista normativo, podríamos realizar una cronología de las calificaciones que tuvo el predio en los últimos 15 años:

2007. El P.I.D.U.A. (Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental de la Ciudad de Salta aprobado mediante Ordenanza N.º 12.107 (actualmente derogada) definía al ex vacio Pereyra Rozas dentro de 2ª etapa de urbanización, dentro de la Planificación de Áreas Residenciales.

2010. El C.P.U.A. (Código de Planeamiento Urbano Ambiental de Salta), sancionado mediante Ordenanza N.º 13.779/2010 en su Art. N.º 138 define al predio Pereyra Rozas como AE-RE (Área Especial de Interés Urbanístico – Revitalización o Renovación) y lo clasifica como Área de Ocupación Prioritaria.

2012. El Municipio de la ciudad de Salta promulga la Ordenanza N.º 14.489, que propone como alternativa generar una zona de densidad media – alta. El proyecto se desarrollaba a partir de grandes ejes viales y verdes que articulaban súper-manzanas.

2013. La Provincia de Salta, a través del Ministerio de Economía, Infraestructura y Servicios Públicos, determinó la expropiación del predio conocido como Pereyra Rozas, mediante el dictado de la Ley N.º 7795, promulgada por el decreto N.º 3409 del 29/11/13. Dicha normativa, declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación el inmueble identificado con las Matrículas N.º 134282, 164.320, 164322 y 164323 de la ciudad de Salta, para ampliación del área urbana, construcción de viviendas y establecimiento de uso público.

Asimismo, en el artículo 2 de la ley se prevé que el inmueble podrá ser transferido al Instituto Provincial de Vivienda (IPV), con el fin de concretar la construcción de viviendas y venta de lotes con servicios, contemplando los espacios necesarios para equipamiento público.

2014. Posteriormente a llevar adelante la expropiación del predio, el Municipio de la ciudad de Salta promulgó la Ordenanza N.º 14.698. En esta se replantearon los indicadores urbanísticos, para facilitar el desarrollo de los conjuntos habitacionales estatales de densidad media, fijando un indicador de R3 (Residencial de Densidad Media) para la totalidad del predio.

2019. Se aprobó la actualización del P.I.D.U.A. II (Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental de la Ciudad de Salta) mediante Ordenanza N.º 15.672/19. Este contempla la urbanización del predio a partir de la vivienda social.

3. Desarrollo del caso

Síntesis del Proceso de Urbanización de la ciudad de Salta (1987 – 2021)

Para comprender la importancia del predio en la configuración de la mancha urbana es necesario aproximarnos al proceso de crecimiento urbano de la ciudad de Salta, el cual estuvo condicionado no sólo por elementos naturales, sino también por los procesos sociales y políticos de cada momento histórico.

Hasta principios de los años ´60, la ciudad crecía de forma concéntrica y con una trama compacta, hasta el límite de las barreras naturales. A partir de los años ´70 se modificó esta tendencia, con la construcción de los grandes bloques habitacionales estatales desarticulados de la mancha urbana consolidada.

Así, con una energía centrífuga se expulsó población hacia la periferia que se fragmentaba a través de los “barrios dormitorios” (un modelo de desarrollo urbano característico en aquella época y que se repitió en muchas ciudades), aumentando los costos de movilidad e infraestructura, a la vez que reducían el patrimonio productivo a finales del siglo XX.

En este contexto complejo, surgieron las intenciones políticas municipales de revertir la situación, que se sumaron al aire renovador de las ideas de sustentabilidad urbana del momento. Se inició un trabajo en conjunto Provincia-Municipio, buscando la coherencia de las intervenciones habitacionales con el Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental (PIDUA formulado en el año 2003 e implementado recién a partir del año 2007); así se observa una reversión de la tendencia de crecimiento urbano a partir del año 2007, buscando la consolidación de las áreas intersticiales a partir de viviendas sociales.

Del vacío a la urbanización

El vacío Pereyra Rozas era uno de los más primitivos dentro de la configuración territorial de la ciudad de Salta, esta situación está vinculada a dos cuestiones, por un lado, la conformación del vacío a través de las intervenciones desarticuladas de la mancha urbana consolidada, y por otro, la perpetuación en el tiempo de su condición de vacío a través de

procesos especulativos del sector privado. Además, las mejoras en la accesibilidad, a partir de la ampliación de la Av. Bolivia y Av. Patrón Costa, la ejecución del Acceso Norte, la apertura de la Av. Reyes Católicos, y la construcción de nuevos equipamientos en la Zona Norte, derivaron en el aumento de la plusvalía urbana.

Desde el año 2015 se inició la urbanización del predio con la construcción de 218 viviendas y 575 parcelas destinadas a la línea de crédito “Compra de Terreno y Construcción” del Programa Nacional PRO.CRE.AR. con que formaban parte de un Master Plan más ambicioso con más de 3000 viviendas proyectadas.

Luego en 2016, fueron licitadas 12 etapas de viviendas planta baja y dúplex que sumaban un total 1002 unidades habitacionales en el marco de Programa Nacional Techo Digno 2016, de las cuales se construyeron solo 9 etapas (720 viviendas), y actualmente se están licitando un total de 1064 departamentos y dúplex (15 etapas) en el marco del Programa Nacional Casa Propia, los cuales completarán gran parte del suelo vacante en el lugar, quedando un remanente de suelo disponible para el equipamiento institucional y recreativo necesario.

Desarrollo del Proyecto de Urbanización Pereyra Rozas

El Proyecto de Urbanización Pereyra Rozas, fue mutando desde la expropiación del predio en el año 2013 hasta la última licitación realizada en agosto del 2021.

La esencia del proyecto inicial se mantuvo hasta la actualidad, y procuraba amoldarse a la Ordenanza Municipal N.º 14.698/ sobre el Régimen Urbanístico Especial para el Área Especial Pereyra Rozas. Asimismo, se trató de respetar, con las correspondientes adaptaciones, el trazado de la red vial principal propuesta (arterias y colectoras), su continuidad con la malla vial del entorno, la distribución de los espacios verdes y equipamientos de uso Institucional y deportivo.

En referencia a la ocupación del suelo, dadas las modalidades de operatorias a emplear para la urbanización del predio, el Estado local adoptó un modelo de ocupación de media y baja densidad, con viviendas de interés social.

De la superficie de tierra expropiada por la Provincia, se logró una ocupación total del suelo con 2875 lotes distribuidos de la siguiente manera:

- 218 viviendas en construcción del Programa Nacional Techo Digno sobre la Mat. N.º 164.320

- 575 lotes para el PRO.CRE.AR., proyectados sobre la Mat. N.º 166.525
- 720 viviendas planta baja y Dúplex del Programa Nacional Techo Digno, en remanente de Mat. N.º 164320. Entregadas y en ejecución.
- 282 viviendas planta baja y Dúplex del Programa Nacional Techo Digno, en remanente de Mat. N.º 164320. Licitadas sin ejecución.
- 16 viviendas del Programa GEF a licitar.
- 32 viviendas del Programa Nacional Casa Activa recientemente licitadas.
- 1064 departamentos y dúplex del Programa Nacional Casa Propia en el remanente de Mat. N.º 164.320 y Mat. N.º 164323, recientemente licitadas.

El completamiento de gran parte del predio se ha logrado a través de un proyecto de gran impacto recientemente licitado, que cuenta con 1064 unidades habitacionales, de las cuales 1014 son departamentos, siendo coherentes con el principio de densificación y consolidación urbana, para un crecimiento sustentable de la ciudad. Es importante resaltar cómo la urbanización une totalmente a la ciudad en este sector articulando con el tejido urbano existente.

Además, las nuevas viviendas cumplen con el Nivel de Confort Térmico “B” según las exigencias del Programa Casa Propia de la Subsecretaría de Políticas de Vivienda e Infraestructura de la Secretaría de Hábitat del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación, contemplando también el concepto de energías limpias al incorporar termotanques solares para el suministro de agua caliente.

Debemos destacar también que se proyectaron y licitaron recientemente otros programas de fuerte interés social, que ayudan a la conformación de una mixtura socio-urbana, como son las 16 viviendas del Programa "GEF - Eficiencia Energética y Energía Renovable en la Vivienda Social Argentina (AR-G1002)", 32 viviendas para Adultos Mayores y un centro de día, en el marco del Programa provincial Casa Activa.

Hoy, nos encontramos trabajando para el completamiento total del ex vacío Pereyra Rozas, con viviendas de media y alta densidad que permitirán el acceso a la vivienda propia a muchas más familias y la construcción de una ciudad más consolidada y densificada.

4. Resultados y consideraciones finales

Desde hace 15 años la Provincia, a través del Instituto Provincial de Vivienda, realiza un importante esfuerzo por acompañar el desarrollo urbano sustentable de las distintas localidades del territorio provincial, por medio de un trabajo articulado de Provincia-Municipio, que se evidencia con claridad en la capital salteña, poniendo al ciudadano en el centro de la escena.

A partir del año 2005 el Instituto Provincial de Vivienda encaró la realización de informes urbanísticos de las localidades más importantes de la Provincia, para compensar la carencia de planificación urbana de los municipios del interior, y lograr de igual modo intervenciones habitacionales que promuevan el desarrollo urbano sustentable, ya que el I.P.V. es el principal constructor de ciudad en la provincia de Salta.

Actualmente, muchas ciudades de la provincia de Salta cuentan con Planes Urbanísticos, Territoriales, Estratégicos o Urbano-Ambientales, ejecutados con la iniciativa de la Provincia, los cuales sirven de base para ser coherentes con las tendencias de crecimiento proyectadas en cada Municipio.

Pereyra Rozas es un ejemplo de urbanización social que busca al mismo tiempo la sustentabilidad urbana y paliar el déficit habitacional. Esta intervención a su vez le devolvió al Estado el esfuerzo que durante décadas invirtió en esta zona de la ciudad para mejorar las prestaciones de servicios, accesibilidad y equipamiento, mientras perduró durante décadas bajo una condición ociosa aumentando, sin esfuerzo alguno del privado, la renta del suelo.

5. Anexo

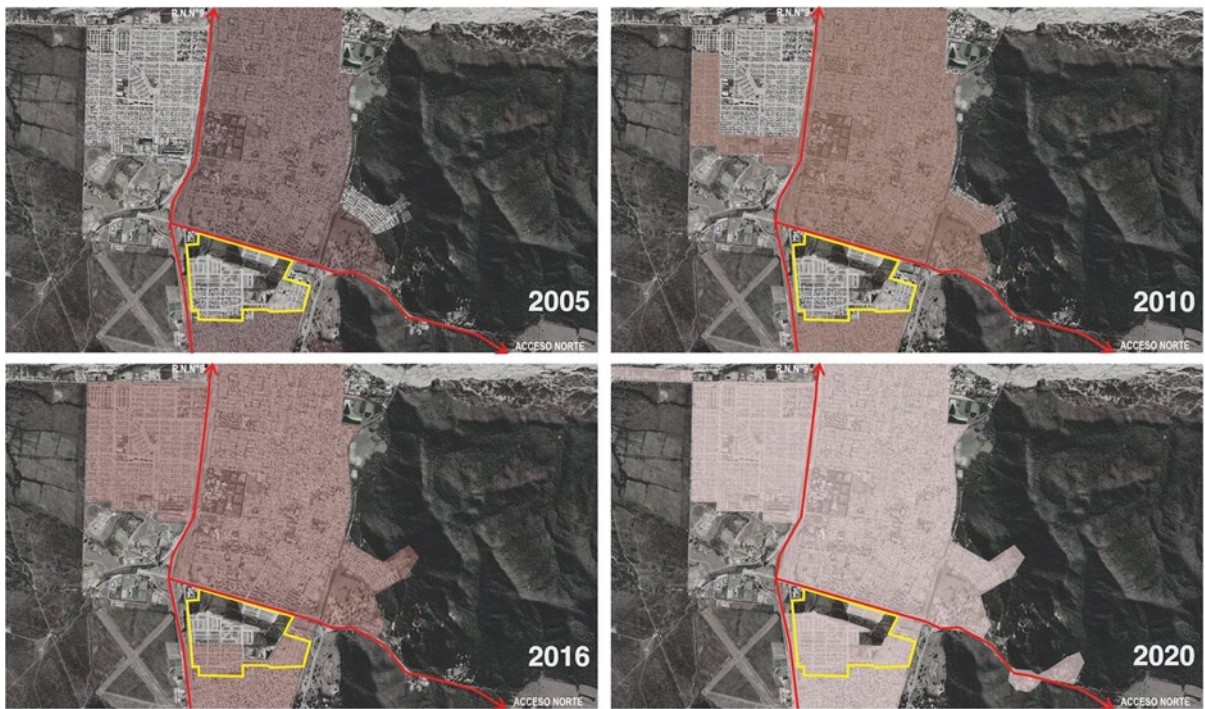


Figura 1. Urbanización Pereyra Rozas. Evolución 2005-2020. Municipalidad de Salta.

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



**Municipalidad
de Sunchales**

Provincia de Santa Fe

Categoría: Experiencia

Plan Municipal de Acceso al Suelo y a la Vivienda

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



Período: 2015-2021

Área de intervención: Ciudad de Sunchales

1. Introducción y contexto

A partir de la década del ochenta, con el crecimiento de la actividad industrial y de servicios, junto con el paulatino avance de las redes de infraestructura, Sunchales comenzó un acentuado proceso expansivo desde el punto de vista territorial. La construcción de los primeros planes de vivienda pública y los procesos de autoconstrucción, motivaron el completamiento de la superficie fundacional planificada.

En los años subsiguientes el crecimiento urbano se vio favorecido con motivo de factores como la recuperación de la economía del país post crisis 2002, el incremento de la capacidad de ahorro de ciertos sectores de la población, el excedente de capital del sector agrícola y el acceso al crédito hipotecario en condiciones ventajosas para los sectores medios. Este proceso culminó por consumir el suelo apto disponible en el área urbana, como así también el de su periurbano inmediato.

En ese escenario, luego de la crisis del 2002, es que el gobierno local comenzó a pensar en herramientas de planeamiento e instrumentos tributarios ad hoc. El crecimiento urbano se había visto significativamente acelerado, ya que en tan sólo quince años la ciudad había incorporado una superficie de nuevo suelo urbanizado cercana al 50% de la que incorporó en sus 130 años de historia. Esto produjo un fuerte impacto en el precio del suelo, generando un aumento muy significativo respecto a su valor.

Lamentablemente, en aquella oportunidad, el grueso de estas urbanizaciones no fue alcanzado por ninguna herramienta de recupero de valoración. Empero, hoy día, la ciudad cuenta con una multiplicidad de herramientas de intervención en vigencia: a) la Tasa General de Inmuebles Suburbanos (TGIS), la cual aplica un mayor tributo a las parcelas ociosas del periurbano y, b) la aplicación de una contribución por valorización sobre los procesos de urbanización a desarrollarse sobre los sectores de expansión urbana programada y, c) tributo especial por mayor aprovechamiento de capacidad edificatoria.

Lo percibido por los tres instrumentos, según lo definen las normas que los crean, debe destinarse al banco de inmuebles y/o a la compra de suelo. Además del beneficio estrictamente económico para las finanzas municipales, el mayor logro ha sido, sin dudas, la incorporación de las herramientas por parte de los actores inmobiliarios como una variable financiera más a considerar y la percepción positiva por parte de la ciudadanía como una correcta política de redistribución.

Palabras claves: acceso al suelo, instrumentos urbanísticos, recupero de plusvalías, gobierno local.

2. Herramientas jurídicas empleadas

- Decreto provincial N.º 7317/1967 (energía eléctrica y agua potable). Promueve que los municipios regulen el proceso de urbanización.
- Ordenanza Municipal N.º 1063/1995. Establece la creación del área municipal de Promoción Industrial.
- Ordenanza Municipal N.º 1268/1999. Promueve soluciones a los desbordes de canales. Estableció restricciones y regulaciones a las parcelas de bordes.
- Ordenanza Municipal N.º 1294/1999. Caracterizó el suelo del Distrito de Sunchales en Urbano, Suburbano y Rural, para luego fijar usos e índices dentro de cada área.
- Ordenanza Municipal N.º 1901/2009. Establece la tasa de Inmueble suburbano. Hecho imponible que afecta al suelo ocioso.
- Ordenanza Municipal N.º 2211/2012. Creó el Instituto de Desarrollo Territorial cuya misión es fortalecer las herramientas de gestión urbanas, territoriales y ambientales municipales.
- Ordenanza Municipal N.º 2318/2013. Impone la retribución de un porcentaje de la tierra urbanizada como pago de la renta extraordinaria por cambio de uso del suelo. Incorporó la figura de “cesión adicional” por medio de la transferencia al municipio de un porcentaje de los lotes resultantes por la operación urbanística.

3. Desarrollo del caso

A pesar de mostrar tópicos altamente destacados que se exhiben a través de distintas variables sectoriales y que se traducen en niveles de vida aceptables de la población a través del tiempo, Sunchales se ha convertido en un territorio complejo para ser disfrutado de manera igualitaria por el conjunto de su población a partir de la paulatina dificultad de determinados sectores para acceder a algunos derechos ciudadanos. Tal es el caso del acceso al suelo y a la vivienda propia -incluso a una vivienda de renta a precios asequibles- por parte de los sectores populares y de clase media trabajadora.

Desde hace más de un cuarto de siglo, Sunchales ha venido transitando un paulatino pero constante camino hacia la planificación de su territorio, promovido por las sucesivas crisis hídricas (1999/2007/2016/2017), la necesidad de generar un área específica para

establecimientos industriales y la falta de suelo urbano para usos residenciales y de equipamientos públicos.

En buena parte de este período, la política urbanística se basó principalmente en la definición normativa de los modos de subdivisión y ocupación del suelo y la determinación de indicadores para la edificación privada, dejando para ulteriores momentos las decisiones sobre la localización, priorización y pertinencia de la inversión en bienes públicos. Más recientemente, Sunchales ha iniciado el abordaje de nuevos instrumentos para la ordenación de su proceso de crecimiento a través de nuevas herramientas como la distribución de las rentas extraordinarias, la definición ex ante de la red vial primaria de las nuevas urbanizaciones, la incorporación de tributos diferenciales para áreas vacantes periurbanas y el derecho por el mayor aprovechamiento de altura edificable, entre otros.

En el marco de esa batería de instrumentos, la captación de las rentas diferenciales del suelo, se convirtió en uno de los mecanismos más potentes adoptados en Sunchales para consolidar las políticas para su transformación socio-urbana y promover el acceso al suelo y a la vivienda a los sectores populares. Esta consiste en la cesión a favor del Municipio de un porcentaje (entre el 3 y el 10%, dependiendo de la localización, tipo, proyecto, etc.) de los lotes creados.

En esa línea de acción, se ha entendido que el aumento del precio de la tierra por efecto de la inversión pública en infraestructura o por la modificación de normas de carácter urbanísticas es capitalizado exclusivamente por el propietario privado. Sin embargo, los beneficios privados generados por la inversión pública provienen de la recaudación de tributos a la comunidad toda, no solo a los beneficiarios privados finales, de ahí que éstos merezcan ser redistribuidos.

El debate de la distribución de la renta diferencial urbana aparece en la agenda local a fines de la primera década de este siglo. Algunas normativas fueron incorporando sus conceptos teóricos tímidamente y otras con mayor determinación y profundidad. Finalmente, años más tarde, se dictó la Municipal N.º 2318/2013, mediante la cual se impuso la retribución de un porcentaje de la tierra urbanizada como pago de la renta extraordinaria a obtener luego del proceso de cambio de uso de suelo.

Asimismo, es importante poner en contexto el camino transitado desde la localidad, la cual, para alcanzar el éxito de este instrumento, debió sortear una serie de preconceptos

ideológicos, interpretaciones jurídicas, desinformación de la ciudadanía, trabas idiosincráticas y presiones por parte de quienes pretendían conservar el status quo.

Las primeras normas de planeación del territorio en Sunchales se remontan a la década de 1960, momento en que a partir de la sanción del Decreto N.º 7317/67 se exige a los gobiernos locales la realización de sus respectivos Planes Reguladores. Entrada la siguiente década, Sunchales avanza junto a la Universidad Nacional del Litoral en la conformación de un estudio tendiente a su ejecución, empero nunca llegó a ponerse en vigencia ni registrarse ante la administración provincial.

Más de una veintena de años más tarde, a fines de la década de 1990, el tema del planeamiento territorial vuelve a ponerse en agenda del gobierno. Es así que se establecieron los Distritos de Urbanización Futura (DUF), áreas sobre la que se depositaron las expectativas de ampliación del tejido urbano futuro. No obstante, casi 10 años después, muy poco se había producido. La movilización de suelo se manifestaba de modo muy lento, presentándose escasos emprendimientos de subdivisión, a la vez que los vacíos intersticiales presentaban innumerables dificultades para consolidarse.

Con el ánimo de interceder ante esta realidad, una década más tarde, se sanciona la Municipal N.º 1901/2009 la cual establece la Tasa General de Inmuebles Suburbanos, hecho imponible que afecta al suelo ocioso. Pensada fundamentalmente para generar procesos de movilidad de suelo, abordó el aumento del monto a tributar por aquellas parcelas suburbanas periurbanas, y más fuertemente aquellas incluidas en los DUF, áreas priorizadas por el Municipio y por sobre todas las cosas usufructuarias del proceso de crecimiento, de las extensiones de los servicios de infraestructuras de redes y de las políticas oficiales territoriales.

La sanción de la Municipal N.º 2318/2013 incorporó la figura de la cesión adicional por medio de la transferencia al municipio de un porcentaje de los lotes resultantes de la operación urbanística. También promueve la figura del convenio urbanístico para plasmar las obligaciones que puedan acordarse entre el Estado y el desarrollador en pos de la concreción de la intervención propuesta.

Desde su aplicación, son varios los ejemplos de urbanización alcanzados, lo que posibilitó la creación de un banco de tierras para brindar soluciones habitacionales y posibilitar el acceso al suelo. Los primeros casos que se vieron alcanzados por su contenido han sido pequeños proyectos, de muy poca superficie de incidencia. La suma de la superficie

recuperada fue de aproximadamente 5.000 m² que permitió la conformación de 20 lotes mínimos. Estos fueron puestos a la venta a precios asequibles y las respectivas utilidades direccionadas para financiar los programas locales de vivienda.

El caso más significativo de recupero hasta hoy, se dio con la promoción de un proyecto urbanístico ubicado al Sureste de la localidad, iniciado en 2015 por el grupo cooperativo Sancor Seguros, donde se conformaron 460 lotes. La superficie a ceder fue valorizada a precio de mercado, lo cual permitió utilizar ese flujo para participar de otro desarrollo público-privado, en el cual el Municipio afrontó la ejecución de la infraestructura de servicios a cambio de suelo.

Ese proceso permitió incorporar 78 lotes de suelo equipado con destino a lote para vivienda única, a adjudicar por sorteo entre las familias incluidas en el registro municipal. Debían calificar dentro de una franja de ingresos (sector medio-bajo). En definitiva, los iniciales 19.500m² de superficie (el 7% de los 460 lotes creados), fue transformado en una superficie mayor, alcanzando los 27.300 m² (78 lotes). La operación logró poner a rodar un sistema eficiente y sostenible de accesos a la tierra y la vivienda con opciones de urbanización y de construcción de unidades terminadas. La venta de esta superficie permitió adquirir más de 14 ha en una zona periurbana con grandes potencialidades, con posibilidades de crear 332 lotes, además de la incorporación de superficies verdes, avenidas y áreas de mitigación ambiental. En definitiva, con esta mecánica se incrementó la superficie de lotes destinados a programas de promoción en más del 250%.

La implementación de este tipo de políticas de redistribución, que permite mejorar las opciones de acceso a la tierra y a la vivienda, es una de las grandes herramientas para equilibrar la localización de la población, la infraestructura urbana básica y los equipamientos públicos en el territorio. Sin duda, uno de los instrumentos más potentes y valiosos con los que cuentan los gobiernos locales para impulsar “desde abajo” su propio desarrollo.

Por medio de la Ordenanza Municipal N.º 2211/2012, se creó el Instituto de Desarrollo Territorial con la misión de fortalecer las herramientas de gestión municipal en la formulación, administración e implementación de estrategias dirigidas al desarrollo urbano, territorial y ambiental. Este organismo autárquico y colegiado está constituido por un cuerpo técnico interdisciplinario que elabora las propuestas, proyectos y acciones, y por un consejo de consulta constituido por actores relevantes de la ciudadanía.

Adicionalmente, en 2016, el gobierno local lanza el Plan de Desarrollo Sunchales 2030, experiencia participativa con el objetivo de fijar las estrategias futuras con vistas a consolidar el proceso de desarrollo integral del territorio.

Luego, en 2018, se elabora el Plan Estratégico de Desarrollo Urbano y Territorial, en el cual fija las estrategias territoriales que acompañan el camino hacia el desarrollo local. Su formulación también contó con espacios de participación ciudadana y actores reconocidos de la ciudadanía local.

4. Resultados y consideraciones finales

El desafío futuro será encontrar mecanismos para poder habilitar suficiente suelo al mercado inmobiliario que satisfaga la demanda a precios asequibles, al mismo tiempo, evitar su consumo acelerado, para así darle sostenibilidad al proceso de producción de suelo apto.

En ese sentido, desde el gobierno local deberemos incorporar más instrumentos a los ya existentes (transferencia de capacidad edificatoria; captación de valoración por obras de infraestructura, o de equipamiento urbano ejecutado con financiamiento público; etc.) que apunten a fomentar la densificación y el completamiento de aquellos sectores vacantes con el propósito de evitar el consumo innecesario de suelo, aprovechar las capacidades instaladas, manteniendo la compacidad de la ciudad sin incidir en el incremento del precio del suelo urbano.

El éxito de toda gestión territorial, está basado en la posibilidad cierta de su aplicación. Para ello, es imprescindible fortalecer a los organismos y actores que la implementan y la controlan. En ese orden de cosas, es importante darle herramientas al Estado local para hacerle frente a los intereses parciales y sesgados de los actores urbanos que pretendan torcer sus lineamientos o mantener el statu quo. De igual modo, es necesario otorgar contenido y herramientas técnico-profesionales a las áreas municipales que permitan la correcta toma de decisiones para sostener esas determinaciones en el tiempo a pesar de los cambios de administración.

Paralelamente, es importante mantener abiertos los canales de participación ciudadana con el fin de dar seguimiento colectivo de los avances y conquistas, sostener el diálogo ciudadano y consolidar los procesos de gobernanza logrados. En esa dirección, en el

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**

último decenio Sunchales ha implementado una serie de agencias de participación y consulta que fueron referenciadas en el desarrollo de caso.

Todos estos “pactos ciudadanos”, cimientan, acompañan y aseguran el cumplimiento efectivo de las estrategias formuladas en los Planes formulados para la localidad. Esos instrumentos jurídico-urbanísticos se constituyen, en definitiva, en verdaderos bienes públicos a preservar.

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



**Provincia
de Santa Cruz**

Categoría: Experiencia

Lineamientos de Planificación Estratégica Urbana para el sistema de ciudades de la provincia

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



Período: 2017-2022

Área de intervención: cada Plan de Lineamientos Estratégicos abarca el estudio de la microrregión en que se localiza cada pueblo o ciudad

1. Introducción y contexto

La Patagonia argentina presenta características particulares referidas a las condiciones geográficas, geológicas, biológicas, climáticas y culturales, relacionadas con los procesos históricos que han establecido configuraciones de organización y ocupación del territorio a lo largo del tiempo, en el devenir de una identidad en construcción.

En las últimas décadas, la mayoría de las ciudades de la provincia de Santa Cruz han vivido procesos acelerados de crecimiento poblacional, en general, a partir de movimientos migratorios motivados por la búsqueda de mejores oportunidades laborales y calidad de vida. Así, se han visto desafiadas en muchos casos las capacidades locales de respuesta ante las necesidades habitacionales, la cobertura de infraestructuras de servicios y la dotación de equipamientos que permitan garantizar un hábitat adecuado a estas poblaciones.

En este contexto, ante las dinámicas de índole local, nacional y/o global que afectan el territorio urbano patagónico y, en especial, a las ciudades, pueblos y Comisiones de Fomento de Santa Cruz, es que el gobierno provincial aborda a través de esta política, la necesidad de poner en agenda, instancias de planificación regulares y constantes, generando articulación con los gobiernos locales, y promoviendo el desarrollo de nuevos métodos y herramientas para la gestión de los ámbitos urbanos de la provincia.

Esta política de planificación presenta las siguientes premisas y objetivos:

- Instalar en la agenda de los territorios una metodología de trabajo para consolidar procesos permanentes de planificación-gestión en los que confluyan los aspectos técnicos, políticos y comunitarios, relacionados a las cuestiones urbanas.
- Avanzar hacia la consagración del derecho a la ciudad, con garantía de un hábitat adecuado, y hacia la implementación de políticas redistributivas en beneficio de las comunidades.

- Fomentar el arraigo en las áreas urbanas y rurales, ampliando las condiciones de oportunidad que posibiliten desarrollar un proyecto de vida en el lugar elegido.
- Incorporar parámetros para la gestión y el desarrollo sustentable de los pueblos y ciudades.
- Aportar al ejercicio de la soberanía, fomentando la valoración, el control y el cuidado de los territorios y recursos naturales.
- Generar marcos normativos que promuevan un desarrollo urbano equilibrado y equitativo.
- Fortalecer las áreas de gestión local, para que éstas puedan asumir un rol protagónico en la regulación y desarrollo de políticas referidas al mercado de suelo, el acceso a la vivienda y el mejoramiento del espacio urbano.

Palabras claves: planificación urbana, política integral, comisiones de fomento, ciudades inclusivas, sustentables y democráticas.

2. Herramientas jurídicas empleadas

A continuación, se indican los instrumentos y herramientas jurídicas empleadas en la experiencia:

- Carta constitución CFI.
- Constitución de la Provincia de Santa Cruz (arts. 140, 141, 142, 145, 148, 150). Plantean la creación y organización de la Municipalidades y Comisiones de Fomento del territorio provincial, el reconocimiento de la autonomía política administrativa, económica y financiera de los Municipios. El dictado de Ordenanzas que traten sobre el Plan Regulador de Desarrollo Urbano; apertura y pavimentación de calles; construcción de plazas y paseos; uso de las calles, del subsuelo y del espacio aéreo; seguridad e higiene en la edificación y construcción en general; tráfico, transporte y vialidad urbana.
- Ley Orgánica de las Municipalidades de la provincia de Santa Cruz N.º 55/1958.
- Plan Estratégico Territorial (PET 2004).

- Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de Santa Cruz (2016).

3. Desarrollo del caso

Desde el inicio de esta política en 2017 a la fecha se han desarrollado los planes que definen los Lineamientos Estratégicos de ocho localidades de la provincia de Santa Cruz: Río Gallegos, Puerto San Julián, El Chaltén, Puerto Deseado, Comandante Luis Piedrabuena, Caleta Olivia, Los Antiguos y la Comisión de Fomento de Lago Posadas, previendo que para el año 2023, este instrumento de planificación alcance la totalidad de las ciudades y pueblos del territorio provincial.

Metodología empleada

Los planes se organizan a partir de la generación de un diagnóstico multidimensional, la elaboración conjunta de los Lineamientos Estratégicos, y el planteo de planes derivados, programas y proyectos orientados a guiar las transformaciones presentes y futuras de los pueblos y ciudades en cuestión.

Cada ciclo de trabajo se desarrolla haciendo interaccionar diversas dinámicas metodológicas, enmarcadas en lo que se denomina “Planificación Participativa y Gestión Asociada”, suscribiendo al criterio de integridad entre los conceptos de Planificación y Gestión como componentes inseparables de un mismo proceso.

Dicha metodología habilita un espacio de trabajo en el que confluyen las áreas de gestión y los distintos actores de la comunidad. De esta manera, se promueve la diversidad de miradas, ampliando los canales de participación y democratizando la toma de decisiones sobre las cuestiones urbanas.

A tal fin, se impulsa la convocatoria abierta a todos los actores y fuerzas vivas comunitarias, habilitando su participación en las instancias de construcción de nuevo conocimiento, reflexión, debate, elaboración de diagnósticos y propuestas que conformarán el documento de Lineamientos de Planificación Estratégica de cada pueblo o ciudad.

El acuerdo y articulación entre el gobierno provincial, los gobiernos locales y el trabajo de coordinación del equipo de profesionales resulta indispensable para la organización y

puesta en marcha de cada etapa de planeamiento, contando con la participación de las distintas áreas de gobierno y los respectivos Concejos Deliberantes.

Producción y aportes de cada Plan

El documento final que resulta de cada ciclo de planificación consta de la elaboración de un Diagnóstico Integral y una serie de Lineamientos Estratégicos, acompañados por los correspondientes planes, programas y proyectos derivados.

En las propuestas elaboradas, sistemáticamente, se cuenta con el desarrollo de:

- Un Plan de Crecimiento para la localidad.
- Propuestas para la cobertura equilibrada de equipamiento social.
- Planteo de indicadores para avanzar en parámetros de sustentabilidad urbana.
- Lineamientos para un desarrollo productivo diversificado.
- Lineamientos para una movilidad sustentable.
- Avances en la definición o actualización de los marcos regulatorios urbanos a partir de la propuesta de un Código Urbano Ambiental y un Código de Edificación, Accesibilidad y Patrimonio para la localidad.
- Estrategias y recomendaciones para la aplicación e implementación de instrumentos urbanísticos que permitan a las áreas técnicas del gobierno local asumir un rol protagónico en la regulación de las dinámicas y valorización de suelo.
- Anteproyectos de escala arquitectónica ante las necesidades reconocidas como prioritarias en cada localidad.

Paralelamente, se trabaja en la constitución de un posible espacio participativo multiactoral que trascienda el desarrollo del propio ciclo de planificación, para conformar un espacio de gestión asociada permanente, que permita la continuidad del proceso, a fin de avanzar en la implementación del Plan elaborado.

4. Resultados y consideraciones finales

Los planes elaborados han posibilitado a los distintos gobiernos locales avanzar en el desarrollo de diversas políticas, proyectos e implementación de instrumentos, entre los cuales destacamos:

- Acciones de completamiento de tejido y promoción de centralidades barriales en la ciudad de Río Gallegos.
- Avances en el mejoramiento de la accesibilidad a los Barrios San Benito y Bicentenario de la ciudad de Río Gallegos.
- Acciones de completamiento de tejido para desarrollo habitacional en la ciudad de Puerto Deseado.
- Rescate, revisión y puesta en vigencia del Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental de Los Antiguos POUA realizado en 2015, Ordenanza Municipal N.º 1217-Hcd-2019.
- Desarrollo de nueva propuesta de actualización del Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental de Los Antiguos (en proceso de evaluación).
- Puesta en marcha de la Comisión de Seguimiento del Ordenamiento Territorial de Los Antiguos (2019) Ordenanza Municipal N.º 1217-Hcd-2019.
- Avances en la reformulación y actualización del Código Urbanístico de El Chaltén.

La política integral de planificación implementada en la Provincia de Santa Cruz representa la sistematización de una metodología de trabajo que permite la replicabilidad de la experiencia en los distintos Municipios y Comisiones de Fomento. A su vez, desde la órbita provincial se generan instancias de trabajo conjunto, puestas en común de los avances realizados y capacitaciones con los distintos Municipios. Se promueven acciones de articulación y complementariedad entre los gobiernos locales, como así también intercambios de conocimientos, teniendo como pauta común la construcción de marcos de análisis y abordajes regionales relativos a las temáticas urbanas.

5. Anexo



Fotos. Actividades participativas desarrolladas en las distintas localidades de la Pcia de Santa Cruz.



Ilustración 1. Algunos ejemplos de la producción elaborada en los Planes de Lineamientos Estratégicos. Modelo Deseado / Lineamientos de Movilidad Sustentable / Configuraciones de crecimiento / Sistema Integrado de Áreas Verdes / Actualización de Zonificación / Anteproyectos de equipamiento / Tejido productivo / Proyecto de Sector / Propuesta Tipológica. Pcia de Santa Cruz.

**Municipalidad
de Malvinas Argentinas**

Provincia de Buenos Aires

Categoría: Experiencia

**Integración Socio
Urbana: Comunidad
Organizada para la
Regularización
Dominial del suelo
urbano**

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



Período: 10 de diciembre del año 2015 al 31 de diciembre de 2020

Área de intervención: barrios populares de todo el partido de Malvinas Argentinas

Breve resumen

La Dirección de Regularización Dominial y Hábitat del Municipio de Malvinas Argentinas impulsa -desde fines del año 2015- acciones orientadas por el principio general de la Justicia Social y que dieron origen a la Política Pública Municipal de Escrituración Social; principios, prácticas y metodología innovadora para la historia del partido. La misma se caracteriza por ser un componente central en la promoción de procesos de integración socio urbana local.

Esta experiencia surge en una coyuntura particular. A finales del año 2015, en el inicio de un nuevo período neoliberal explícito, para lograr iniciar *procesos de integración socio urbana* sin financiamiento de ámbitos nacionales y provinciales, nos dimos la tarea de iniciar dichos procesos por uno de sus componentes esenciales: la *Regularización Dominial del suelo urbano*, entendiendo a la misma como un elemento central de las *políticas de gestión del suelo* que puede sostenerse sin solicitar financiamiento específico. El objetivo propuesto es lograr procesos de integración socio urbana a partir del *fortalecimiento de la organización comunitaria en cada barrio popular*. La experiencia pone en práctica los marcos jurídicos expresados en legislación nacional, provincial y municipal. En tal sentido, el principal marco jurídico, que a su vez funciona como orientador conceptual y político, es la *Ley Provincial N°14.449 de ACCESO JUSTO al HÁBITAT* acompañado por las *ORDENANZAS MUNICIPALES N°1730/17 y N°2084/20*.

Al momento, esta experiencia tuvo como resultado: la determinación de 114 (ciento catorce) Barrios Populares como territorios desde donde avanzar en procesos de regularización dominial; aumento del 40% (cuarenta por ciento) en trámites iniciados para la regularización dominial; 8 (ocho) proyectos de integración socio urbana barrial en proceso de desarrollo; Conformación y REGLAMENTACIÓN del CONSEJO MUNICIPAL DE TIERRAS, HÁBITAT y DERECHO a la CIUDAD; en proceso de desarrollo los CONSEJOS LOCALES DE HÁBITAT Y CIUDAD; 4 (cuatro) CASAS LOCALES de HÁBITAT y CIUDAD; 52 (cincuenta y dos) MESAS DE TRABAJO y GESTIÓN ASOCIADA.

Palabras claves: Mesas de Trabajo y Gestión Asociada, Regularización Dominial, Integración Socio Urbana

1. Introducción y contexto

El Municipio de Malvinas Argentinas se caracterizaba por tener elevados porcentajes de familias y comunidades -aproximadamente un 60%- que no tenían regularizado el dominio de su hogar, y, por lo tanto, expresaban situaciones de desigualdad en el acceso justo a un hábitat digno y al derecho a la ciudad. Desde los inicios del partido en el año 1995, la política de regularización dominial fue pasiva, sin tener un rol trascendente en la gestión pública local a pesar de ser un componente esencial para impulsar la integración socio urbana del territorio.

Esta experiencia surge en una coyuntura particular. A finales del año 2015, en el inicio de un nuevo período neoliberal explícito, para lograr iniciar *procesos de integración socio urbana* sin financiamiento de ámbitos nacionales y provinciales, se aborda la tarea de comenzar dichos procesos por uno de sus componentes esenciales: la *Regularización Dominial del suelo urbano*, entendiendo a la misma como un elemento central de las *políticas de gestión del suelo* que puede sostenerse sin solicitar financiamiento específico.

El alcance de la Política Pública Municipal de Escrituración Social -y por lo tanto su Metodología de Abordaje Integral- es la totalidad de las Familias, Comunidades y Organizaciones del Municipio Malvinas Argentinas.

Territorialmente se priorizó la periferia -entendida la misma como “aquellos sectores de la ciudad donde la desigualdad se expresa con mayor claridad”-. Es decir que el primer abordaje es en barrios populares los cuales se definen en diversas categorías determinadas en el ANEXO IV de la Ordenanza Municipal N°2084/20, a saber: VILLAS; ASENTAMIENTOS PRECARIOS; URBANIZACIONES INFORMALES/IRREGULARES; CONJUNTOS RESIDENCIALES; OTROS.

2. Herramientas jurídicas empleadas

La experiencia pone en práctica los marcos jurídicos expresados en legislación nacional, provincial y municipal. En cuanto a la legislación nacional, se destacan especialmente las Leyes N°27.453 del “Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana”, N°24.374 de “Regularización Dominial”, N°24.320 de “Prescripción Adquisitiva Administrativa” entre otras. A nivel provincial, el principal marco jurídico, que a su vez funciona como orientador conceptual y político, es la *Ley Provincial N°14.449 de ACCESO*

JUSTO al HÁBITAT acompañado por las *ORDENANZAS MUNICIPALES N°1730/17* y *N°2084/20*.

3. Desarrollo del caso

El objetivo propuesto es lograr procesos de integración socio urbana a partir del fortalecimiento de la organización de cada comunidad de familias mediante el inicio de acciones *para regularización dominial del suelo urbano* en barrios populares.

En tal sentido, como componente sustancial de los procesos de integración socio urbana se propone ampliar la *Política Pública Municipal de Escrituración Social*, generando:

Nueva Institucionalidad (basada en el concepto “Democracia Popular / Comunidad Organizada”)

- Consejo Municipal de Tierras, Hábitat y Derecho a la Ciudad (creado por Ordenanza Municipal 1730/17);
- Consejos Locales de Hábitat y Ciudad;
- Mesas de Trabajo y Gestión Asociada (MTyGA).

Nueva Institucionalidad (basada en el mismo concepto, pero en espacios del poder ejecutivo local)

- Casas Locales de Hábitat y Ciudad;
- Equipo Multidisciplinario para la Gestión Democrática de la Ciudad (EGDC);
- Espacios de formación, capacitación y entrenamiento permanentes.

Nueva Institucionalidad (basada en el mismo concepto, pero en espacios de poder legislativo local)

- Comisión de Hábitat, Vivienda e Infraestructura del HCD;
- Nueva Legislación.

A partir del trabajo constante durante el período de tiempo indicado, podemos identificar las siguientes etapas principales del proceso desarrollado:

1. **EGDC:** Evaluación de estrategias y articulaciones necesarias con diversos actores (territoriales, de la gestión local e instituciones externas) para el desarrollo del trabajo planificado;

2. MTyGA: Reconocerse como comunidad y fortalecer los vínculos sociales a partir de la recopilación de documentación como instrumento del proceso de Regularización Dominial. Esto permite -mediante el trabajo sostenido en el tiempo- profundizar y avanzar en el reconocimiento de las identidades, necesidades y proyecciones de cada comunidad, para planificar proyectos que reflejen las particularidades de cada barrio;

3. Articulación con:

- a. ESCRIBANÍA GENERAL DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA;**
- b. COLEGIOS PROFESIONALES**, en especial el Consejo Profesional de Agrimensura de la Provincia de Buenos Aires y las Escribanías Locales (Registros Notariales);
- c. REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE LA PROVINCIA.**

La Política Pública Municipal de Escrituración Social es impulsada fundamentalmente por la Dirección de Regularización Dominial y Hábitat, dependiente de la Subsecretaría de Obras Públicas y Planificación Urbana. Sin embargo, para lograr que su implementación sea eficaz y masiva, se requiere de articulaciones con distintos actores y estamentos que componen al Estado Local, a saber:

otras áreas del ejecutivo:

SECRETARÍAS, DIRECCIONES y las 16 (dieciséis) UNIDADES LOCALES de GESTIÓN en que está dividido administrativamente el Gobierno Municipal.

el Honorable Concejo Deliberante:

El pleno del HCD. La Comisión de Hábitat, Vivienda e Infraestructura Social y, otras Comisiones.

el Consejo de Tierras, Hábitat y Derecho a la Ciudad:

ORGANIZACIONES COMUNITARIAS y MOVIMIENTOS SOCIALES. GREMIOS, SINDICATOS y CENTRALES. UNIVERSIDADES y COLEGIOS de PROFESIONALES. INSTITUCIONES CULTURALES, RELIGIOSAS, POLÍTICAS.

4. Resultados y consideraciones finales

Resultados alcanzados

Luego de 5 (cinco) años de una política pública municipal sostenida y profundizada, los resultados alcanzados fueron:

- 114 (ciento catorce) Barrios Populares en proceso de regularización dominial (distintos grados de avance);
- Aumento del 40 % (cuarenta por ciento) en trámites iniciados por Regularización Dominial;
- 8 (ocho) proyectos de Integración Socio Urbana Barrial en proceso de desarrollo (distintos grados de avance);
- Conformación y REGLAMENTACIÓN del CONSEJO MUNICIPAL DE TIERRAS, HÁBITAT y DERECHO a la CIUDAD; en proceso de desarrollo los CONSEJOS LOCALES DE HÁBITAT Y CIUDAD;
- 4 (cuatro) CASAS LOCALES de HÁBITAT y CIUDAD (una por cada una de las “áreas territoriales”);
- 52 (cincuenta y dos) MESAS DE TRABAJO y GESTIÓN ASOCIADA (dieciocho activas, pre pandemia).

Consideraciones finales

En relación a la replicabilidad de la experiencia expuesta, cabe destacar que no requiere grandes inversiones monetarias, sino más bien promover estrategias de construcción política (en el marco de la Democracia Popular / Comunidad Organizada) de manera colectiva, integral e integradora. Las principales consideraciones a tener presentes son:

- Direccionamiento, acompañamiento y apoyo del Intendente Municipal.
- Fortalecimiento de la ORGANIZACIÓN COMUNITARIA a partir de:
 - Formar, capacitar y entrenar de manera continua Equipos Territoriales Multidisciplinarios (EGDC);
 - Promover la asociación con diversas áreas del propio Gobierno Municipal (Ejecutivo y Legislativo);
 - Construir y fortalecer la relación y vínculo entre Gobierno Municipal y las Familias para el trabajo en Comunidad;
 - Generar sistemas para la Comunicación y la Capacitación Popular;

- Promover espacios de construcción política a partir del concepto democracia popular (participación y representación democrática).
- Reconocer y comprender que existen BARRIOS POPULARES en los que -por su contexto, historia y dinámicas barriales- aún sigue siendo dificultoso el trabajo asociado
- La pandemia complejiza las dinámicas del trabajo territorial. Asimismo, promueve prácticas laborales virtuales que complementan y potencian la acción en pandemia.

Lo más relevante de la experiencia es el trabajo territorial multidisciplinar a partir de la Metodología de Abordaje Integral y de la Gestión Democrática del Hábitat y Ciudad (democracia popular), que permitió mejorar sustancialmente los procesos para la regularización dominial del Municipio.

Para profundizar esta política es necesario promover con las distintas organizaciones del Consejo Provincial y los Consejos Municipales (en especial los Colegios de Técnicos y Profesionales) el desarrollo de nueva legislación.

Entendemos que esta experiencia municipal -a partir de la ORGANIZACIÓN COMUNITARIA- puede ser replicada y así, profundizar la propuesta de integración socio urbana particularmente en las Políticas Públicas Nacionales, Provinciales, Municipales de Regularización del Suelo Urbano y Rural.

AUTORES: Mariano GARCÍA COLINAS, Griselda GUTIÉRREZ, Juan Sebastián RODRÍGUEZ.

5. Anexo



Diplomatura de Extensión en Hábitat, Economía y Desarrollo Comunitario



Segunda Jornada de Tierra, Vivienda y Justicia Social



Comisión de Hábitat, Vivienda e Infraestructura del HCD

I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo



Plenario del Consejo Municipal de Tierra Hábitat y Derecho a la Ciudad



Mesas de Trabajo y Gestión Asociada | Consejos Locales de Hábitat y Ciudad

Bibliografía

- POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL de ESCRITURACIÓN SOCIAL - Ordenanza Municipal N°2084/2020 (<https://www.malvinasargentinas.gov.ar/apps/legislacion/seccion-norma.php>);
- CREACIÓN del CONSEJO MUNICIPAL de TIERRAS, HÁBITAT y DERECHO A LA CIUDAD - Ordenanza Municipal N°1730/2017 (<https://www.malvinasargentinas.gov.ar/apps/legislacion/seccion-norma.php>);
- ACCESO JUSTO al HÁBITAT - Ley Provincial N°14.449 (<https://normas.gba.gov.ar/documentos/B3mgaUj0.html>);

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**

- RÉGIMEN DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL PARA LA INTEGRACIÓN SOCIO URBANA - Ley Nacional N°27.453 (<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739/texto>);
- RÉGIMEN de REGULARIZACIÓN DOMINIAL - Ley Nacional N°24.374 (<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24374-755/actualizacion>);
- REGULARIZACIÓN DOMINIAL de INTERÉS SOCIAL - Ley Provincial N°10.830 y su Decreto 2.199/06 (<https://normas.gba.gob.ar/documentos/Bj6NDiyB.html>);
- PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA - Ley Nacional N°24.320 (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/720/norma.htm>);
- DONACIÓN - Ley Provincial N°11.622 (<https://normas.gba.gob.ar/documentos/B3z3KHjx.html>);
- PROTECCIÓN de la VIVIENDA - Leyes Nacionales N°14.394 (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/103605/texact.htm>), N°26.994 (<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26994-235975/actualizacion>) y su Decreto Provincial N°684/2001 (<https://normas.gba.gob.ar/documentos/xbzKGGHx.html>);
- NUEVA AGENDA URBANA - Organización de las Naciones Unidas (<https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>);
- LA COMUNIDAD ORGANIZADA - Juan Domingo Perón (<https://jdperon.gov.ar/institucional/cuadernos/Cuadernillo6.pdf>);
- REPENSAR LA JUSTICIA SOCIAL - François DUBET (http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2018/02/Dubet_Repensar_la_justicia_social_2011-1.pdf)

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



**Municipalidad
de Tunuyán**

Provincia de Mendoza

Categoría: Experiencia

El modelo de Ordenamiento Territorial Rural en Tunuyán: Las Unidades Territoriales

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



Período: 2012-2019

Área de intervención: Departamento de Tunuyán

1. Introducción y contexto

Tunuyán es uno de los 18 departamentos de la Provincia de Mendoza, ubicado a 82 kilómetros hacia el sur de la Ciudad de Mendoza, en el centro oeste de la provincia. Forma parte de la región del Valle de Uco junto con los departamentos de San Carlos y Tupungato. La superficie total del departamento es de 3.317 km², abarcando desde los 875 a los 1500 metros sobre el nivel del mar, comprendidos dentro de la cuenca del Río Tunuyán Superior.

En la Provincia de Mendoza, luego de la promulgación de la Ley Provincial N.º 8.051 del año 2009, quedaron establecidos los instrumentos y los procedimientos que debían seguirse para dar lugar a la creación de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial en todo el territorio provincial.

El Municipio de Tunuyán crea la Dirección de Ordenamiento Territorial en el año 2012 para comenzar a trabajar en el “Plan Municipal de Ordenamiento Territorial”.

El proceso participativo y la elaboración de dicho Plan Municipal es el resultado que se presenta como experiencia innovadora de Planificación. El objetivo principal de la experiencia fue además de desarrollar el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, definir las “Unidades Territoriales” que serán la base de todo el plan de desarrollo territorial.

Palabras claves: ordenamiento territorial, unidades territoriales.

2. Herramientas jurídicas empleadas

La experiencia reseñada se enmarca en la Ley Provincial N.º 8.051/2009 y la principal normativa municipal es el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial del año 2014.

3. Desarrollo del caso

Teniendo en cuenta el diagnóstico territorial realizado durante el año 2013 y 2014 y actualizado en el año 2019, se identificaron algunas problemáticas estructurantes que debieron ser consideradas en el desarrollo del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, de modo que la aplicación de éste resuelva dichas problemáticas y, sobre todo, mejore la calidad de vida de los habitantes de cada distrito del departamento, entre otras: escasa cobertura territorial de la organización y gestión político institucional del municipio; incompatibilidad en los usos del suelo; escasa planificación; problemas de conectividad; expansión de urbanizaciones cerradas y emprendimientos turísticos en zonas de producción agrícola. Frente a esta situación el Municipio de Tunuyán creyó necesario expresar a través de su Plan Municipal de Ordenamiento Territorial una concepción integral del territorio, superando la visión urbana versus la visión rural, articulando ambos usos dentro de una visión sistémica. Se identificaron así diferentes Unidades Territoriales:

- UT Montaña y Valles. La Unidad Territorial de Montaña tiene como objetivos conservar los recursos hídricos, flora, fauna, gea, paisaje y material arqueológico, existentes dentro de la misma, preservar las fuentes de agua que irrigan el oasis productivo del Valle de Uco y potenciar los atractivos turísticos de los Departamento de Tunuyán, San Carlos y Tupungato, en lo que refiere a su zona de montaña. Es la más frágil del territorio y la más apreciada por el valor del paisaje que nos brinda a locales y turistas.
- UT Piedemonte. El piedemonte es el sector más próximo a la cordillera, donde las pendientes superan el 2,5%, mientras que en la planicie los valores rondan el 0,8%. Esta variación en las pendientes hace que los sistemas depositacionales en uno y otro lado sean muy diferentes. En las zonas de baja energía y pendientes bajas de la planicie aluvial, los suelos son profundos, franco limosos, y en las zonas de alta energía del piedemonte, los suelos son raquíuticos, pedregosos, y con una eventual cubierta arenosa de origen eólica.

- UT Campo Los Andes. En la Unidad Territorial Campo Los Andes se observa que los perfiles de tierra fina están acotados en profundidad por la presencia de ripio y/o canto rodado continuo que impiden seguir explorando profundidades que oscilan entre 0.60 y 1.50 metros. La textura predominante es la franca arenosa a franca. El perfil presenta generalmente 2 a 3 capas texturalmente poco diferenciadas y, donde por las características de las mismas la permeabilidad del agua de riego no estaría restringida, por el contrario, podría ser excesiva. La pendiente es poco pronunciada oscilando entre un 0.5 al 1.0%.
- UT Planicie y Aluvional Sur. La Unidad Territorial Planicie y Aluvional Sur es aquella porción del territorio que, en la actualidad es la zona agro productiva del departamento. En ella encontramos evidencias de la mano del hombre en el manejo del recurso hídrico en superficie para la generación de alimentos. Es el sector centro del valle cultivado y posee un 48% de suelos de clase 1 (gran calidad). Abarca parte de los distritos de Colonia Las Rosas junto con Las Pintadas y Vista Flores, como los distritos con mayor superficie de suelos de clase 1 del departamento. A su vez, y en menor porcentaje, se detectan suelos de clases 2, 3, y 4. Estos se encuentran limitados por texturas muy finas, baja infiltración y presencia de freática.
- UT Planicie y Aluvional Norte. En la Unidad Territorial Planicie y Aluvional Norte, a diferencia de la unidad territorial Planicie y Aluvional Sur, el manejo del recurso hídrico es primordialmente obtenido por pozo de extracción y acompañado de tecnología, como el riego por goteo. Son suelos de clase 2, con el 45,5% de estos suelos limitados por pendiente y por pedregosidad y escasa capacidad de retención de humedad, y también un grupo hacia el norte limitados por salinidad. El sector presenta perfiles muy variados con limitaciones por distintas causas en la profundidad de tierra fina útil, para las raíces de los cultivos en más del 60% de los pozos muestreados.
- UT Llanura Urbana y Periurbana. La Unidad Territorial Urbana y Periurbana es aquella que presenta un relieve subnormal a normal y perfiles de tierra fina muy variados, con limitaciones en la profundidad de tierra fina útil para las raíces de los cultivos en todos los puntos muestreados por la presencia de una capa freática que varía a profundidades entre 0.20 y 1.60 m de profundidad. La textura predominante es tipo franca a franca arcillosa. No se observa en general

pedregosidad en superficie, ni hasta la profundidad de 2 metros. Esta unidad territorial tiene un 28% de suelos analizados con aptitud agrícola, esto es debido a que un gran porcentaje del distrito se encuentra destinado actualmente a uso urbano. Del porcentaje analizado la clase más distribuida es la clase 3 (baja calidad), que muestra suelos limitados por freática y por salinidad.

Además de la elaboración del plan, la experiencia se fijó los siguientes objetivos:

- Promover e institucionalizar el proceso de Ordenamiento Territorial en el Departamento de Tunuyán.
- Definir metodologías y procedimientos para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal.
- Establecer normas para la regulación del Uso del Suelo, aprovechamiento de los recursos naturales y la adecuada ocupación del Territorio en concordancia con las normas del Sistema de Planificación Provincial.

Específicamente las Unidades Territoriales se establecieron en función de la vocación del territorio, determinadas en base a las aptitudes productivas y ecológicas del territorio, integrando más de un distrito, es decir, teniendo en cuenta sus potencialidades y limitaciones, y manteniendo la calidad del medio ambiente.

El inicio del proceso metodológico implementado en el Municipio comenzó en el año 2012 con la creación de la Dirección de Ordenamiento y Planificación Territorial municipal, planteándose a través de esta la necesidad de establecer objetivos y estrategias que permitan obtener información a escala local y actualizada del Municipio de Tunuyán.

Para tal fin el Intendente invitó a instituciones que tienen jurisdicción en el departamento y que desarrollan diferentes temáticas relacionadas con el territorio y con quienes se logró un trabajo con las siguientes y principales características:

- Sistémico e integral. Estudiando al territorio como un todo (población, actividades económicas, infraestructura, centros urbanos, recursos naturales, etc.). Analizando integralmente teniendo en cuenta el funcionamiento y las relaciones que existen entre ellos.

- Participativo. Realizando talleres en cada uno de los distritos del departamento con los habitantes del territorio que intervienen en la construcción de su futuro mediante instancias de concertación, acuerdos y de metas consensuadas.
- Flexible. Pensando en que los procesos del Ordenamiento territorial deben ser capaces de adecuarse y renovarse de manera periódica, y cuando sea necesario.
- Prospectivo. El Ordenamiento Territorial debe tener una visión del futuro deseado, posible y concertado para actuar en el presente, el mediano y largo plazo.
- Interdisciplinario. La complejidad de los procesos presentes en un territorio requiere de un abordaje desde múltiples perspectivas y del aporte de las diferentes disciplinas.

Finalmente, se definieron en base a las problemáticas detectadas en cada subsistema, y trabajando particularmente sobre cada unidad territorial, los diferentes “Programas y Proyectos” sobre los cuales la gestión municipal trabaja desde el año 2012, y con perspectivas y planificación hasta el año 2045. Estos programas se dividen en:

- Subsistema Político-Institucional. Programa estructurante: “Coordinación de políticas públicas vinculadas al territorio”.
- Subsistema Socio-Espacial. Programa estructurante: “Gestión integrada del hábitat”.
- Subsistema Físico-Ambiental. Programa estructurante: “Programa para la mitigación de riesgos”.
- Subsistema Económico-Productivo. Programa estructurante: “Desarrollo económico y energético según la vocación del territorio”.

El desarrollo de las “Unidades Territoriales” aplicadas al Plan Municipal de Ordenamiento Territorial significó para el Municipio un cambio de paradigma respecto a la gestión del territorio, no solo haciendo foco en la Ciudad de Tunuyán, sino procurando el crecimiento y el desarrollo de todos los rincones del departamento.

De esta forma, el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial con sus programas y proyectos, y elaborado en base a Unidades Territoriales que poseen características propias que las diferencian del resto se establece como el principal instrumento de planificación del territorio, involucrando acciones destinadas a lograr un desarrollo

equilibrado y concertado del Municipio, contemplando diferentes aspectos normativos, técnicos y administrativos.

4. Resultados y consideraciones finales

La definición de “Unidad Territorial” como herramienta fundamental para llevar a cabo la ejecución del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial en Tunuyán fue el resultado de un extenso proceso de trabajo interdisciplinario e interinstitucional para comprender en profundidad cómo estaba compuesto el territorio, teniendo en cuenta todas sus complejidades, y sus necesidades; y de esta forma implementar diferentes políticas e instrumentos que mejoren la calidad de vida de todos sus habitantes.

La condición distintiva de esta herramienta reside en que estas Unidades Territoriales pueden ser definidas por cualquier municipio de acuerdo con sus condiciones físicas-naturales, actividades económicas predominantes, infraestructura, equipamientos, entre otros, dado que el territorio no es homogéneo, sino que dentro de él existen diferentes áreas que cumplen con variadas funciones, sean productivas, residenciales, industriales, etc., asociadas a diferentes usos del suelo.

En base a esta experiencia y a los resultados obtenidos, se puede afirmar que resulta una herramienta muy efectiva que puede ser replicada en cualquier municipio y/o provincia, requiriendo que se cumpla con algunos procesos y condiciones fundamentales. Por ejemplo, la participación ciudadana y de diferentes instituciones que sean parte del entramado social, la realización de diagnósticos que se ajusten a la realidad del área en cuestión, la existencia de una decisión y un compromiso político de llevar a cabo este tipo de políticas y, especialmente, que las herramientas e instrumentos que se apliquen sirvan realmente para favorecer al desarrollo sustentable y el crecimiento del territorio.

Provincia de Entre Ríos

Categoría: Experiencia

Compañía Entrerriana de Tierras Sociedad del Estado

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



Período: 2014-2022

Área de intervención: Provincia de Entre Ríos

1. Introducción y contexto

La Compañía Entrerriana de Tierras Sociedad del Estado (CETSE) es un organismo de tipo jurídico privado, propiedad íntegramente estatal, desarrollada para intervenir en el mercado inmobiliario provincial generando oferta específica de tierra para vivienda en condiciones accesibles, intentando de esta forma ejercer influencia sobre la oferta privada para motivar bajas locales en los precios, ofreciendo financiamiento no tradicional y no especulativo, aprovechando el capital de inmueble estatal ocioso y posibilitando la regularización dominial de muchos entrerrianos y entrerrianas con problemas de titularidad de sus viviendas.

La compañía tiene como objetivos establecidos por su Ley de creación:

“La compra y venta de bienes inmuebles, para facilitar el acceso a la tierra y la construcción de vivienda, realizar loteos, urbanizaciones, mejoramientos de espacio de hábitat, y regularización dominial, atendiendo especialmente las necesidades de trabajadores, jóvenes, familias numerosas, desocupados y en general, población con ingresos medios y bajos. Para tal fin está facultada, entre otros, para: adquirir bienes inmuebles para destinarlos a loteos urbanos/suburbanos; realizar loteos de urbanización y espacios de hábitat; desarrollar un sistema de inscripción para la adquisición por parte del sector especificado, a precios justos; transmitir y adjudicar el dominio a los beneficiarios; transmitir a título gratuito”.

Palabras clave: empresa de urbanización, acceso al suelo, regularización dominial, participación ciudadana.

2. Herramientas jurídicas empleadas

La decisión de que el Estado intervenga en el mercado inmobiliario, surgida a partir del contexto descrito en el punto siguiente, se resolvió mediante la creación de un organismo de formato jurídico Sociedad del Estado. Esta figura permite la intervención a través de acciones y procedimientos diferentes de los típicos del Estado, con mayor rapidez, agilidad, con posibilidad de toma de decisiones más rápidas, procedimientos no burocráticos y, sobre todo, de adaptación de la acción a las particularidades de cada caso, ya que la metodología no se encuentra atada a programas rígidos, sino que permite analizar las diferentes necesidades, posibilidades y estrategias factibles para cada intervención.

Si bien la CETSE es autónoma, con una personería jurídica independiente, patrimonio propio, autoridades propias y reglamento propio, funciona en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia (MDS). Se inserta, asimismo, en un ambiente de colaboración institucional con otros organismos del Estado Provincial, que posibilitan la gestión de recursos de apoyo a las acciones, lo que permite gestionar con un aporte propio relativamente bajo de capital. Como ejemplos, cabe citar toda la tramitación dominial y de registro a través de la Escribanía Mayor de Gobierno de la Provincia, los controles de propiedad inmobiliaria a través de la Dirección de Catastro, las obras de distribución eléctrica de los loteos mediante colaboración de la Secretaría de Energía de la provincia y la empresa estatal ENERSA, el asesoramiento técnico del Ministerio de Planeamiento e Infraestructura provincial, etc.

3. Desarrollo del caso

El proceso de desarrollo del organismo, luego de presentada la propuesta y aprobada la Ley de Creación con su correspondiente Decreto reglamentario, correspondió al Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, el cual gestionó con recursos humanos propios la organización, logrando un aporte de capital para trabajo de \$ 5.000.000 en el año 2014. Finalizadas las inscripciones correspondientes en la Dirección de Inspección de Personas Jurídicas y los organismos tributarios, y generado un Reglamento de Compras y Contrataciones, se inició el procedimiento para el primer proyecto, el cual surgió por acuerdo con el primer Municipio que manifestó interés en trabajar con la compañía, el de la ciudad de Diamante.

La problemática de muchos beneficiarios de créditos PROCREAR que salieron apurados a buscar lotes para cumplir con los plazos establecidos, inclusive con el dinero que éste mismo Programa les ofrecía para adquirir el terreno, se hizo importante en la segunda gestión de la presidente Cristina Fernández de Kirchner y llegó a las agendas de los gobiernos provinciales y locales. En el caso de la provincia de Entre Ríos, la propuesta formulada e implementada fue la de la creación de una empresa del Estado.

Nuestra provincia tiene una muy buena experiencia en Empresas del Estado, ya que además de la bastante difundida del tipo “Distribuidora de energía eléctrica”-ENERSA-, ha creado y funcionan muy positivamente: una empresa de servicios financieros no bancarios, el sistema SIDECREER (tarjeta de crédito provincial), una empresa de Seguros – IAPSER-, una empresa de transporte de gas por cañerías de alta presión –CEGSA-, además de otras iniciativas que se encuentran en desarrollo.

La CETSE puede intervenir en toda la provincia, por ser un organismo del gobierno provincial. La metodología más común es la del trabajo coordinado con los gobiernos locales, por motivos de coordinación institucional, normativa, de recursos y de incumbencia social. Pero también tiene la posibilidad de intervenir para apoyar a las familias con problemas inmobiliarios en sectores rurales.

La organización de la CETSE implica un Directorio de tres integrantes, los cuales son funcionarios del gobierno Provincial de áreas vinculadas a la temática y cumplen funciones ad honorem. La estructura se completa con un Gerente Ejecutivo, una asistente contable y administrativa interna, un pasante de Ingeniería Civil, una asesora contable impositiva externa, un asesor legal y, como se mencionó, el apoyo permanente de los recursos humanos y materiales de otras áreas del MDS.

Los profesionales de la ingeniería, la agrimensura u otros son contratados para cada ocasión o proyecto de manera temporal y localmente. Para el caso de los ingenieros civiles, se firmó un convenio de colaboración con el Colegio de la Ingeniería Civil de la Provincia de Entre Ríos, mediante el cual, además de asesoramiento, el Colegio asiste a las convocatorias y evaluación de profesionales locales para los proyectos.

Los proyectos implementados hasta el momento se pueden clasificar en dos tipos:

- Desarrollo de loteos. En este caso, a su vez, también se puede diferenciar el caso de desarrollo de loteo propio, del caso de desarrollo de loteo mediante acuerdo con otros actores, institucionales o privados.
- Proyectos de regularización dominial. Mediante asistencia técnica, logística o financiera a la problemática de viviendas con problemas de dominio en tierra propia, o mediante procesos de regularización de ocupantes de tierra fiscal provincial.

Como ejemplo de Desarrollo de loteo propio, se ha realizado, en la ciudad de Diamante, un proyecto denominado Loteo Belgrano, en forma casi enteramente autónoma, utilizando recursos propios (de la compañía o del Estado provincial) para la adquisición del inmueble, las obras de infraestructura necesarias, las mensuras y trámites registrales, etc., y se han adjudicado y vendido a través de la CETSE todos los lotes a precios subsidiados (aproximadamente 10% de los precios de mercado), con financiación propia a 5 años sin interés. Los adjudicatarios fueron familias locales jóvenes, con hijos pequeños, trabajadores del sector público (docentes, fuerzas de seguridad, empleados de comercio o administrativos).

Es importante destacar también que, a los fines de generación de las convocatorias a familias interesadas, se trabajó con dos organizaciones gremiales, AGMER (docentes) y SEC (Sindicato de Empleados de Comercio), las cuales colaboraron con la difusión y la logística de las mismas, interesando a sus afiliados.

En el caso de Desarrollo de Loteo en acuerdo o convenio con otros actores, cabe mencionar el Proyecto Federal, en la localidad homónima. En ese caso la estrategia se desarrolló mediante un acuerdo que vincula a la CETSE al municipio de Federal y al propietario privado original de la tierra a lotear. El proyecto, actualmente en marcha, implicó que la compañía adquiera al propietario privado (luego de realizada la búsqueda de opciones, y los estudios correspondientes) una fracción de tierra lindante a la planta urbana de la ciudad, mediante el pago de una suma de dinero y la generación de una deuda en especie consistente en lotes urbanizados, a cancelar una vez finalizado el proyecto.

Vinculado a dicho contrato, el Municipio asumió varios compromisos por su parte: la ampliación de la planta urbana, de modo que incluya el inmueble adquirido y esto posibilite el loteo, y la realización de una parte de las obras de infraestructura (obras de

infraestructura necesarias para la urbanización, alumbrado público, trazado, nivelación y apertura de calles, enripiado y agua corriente). El resto de las obras necesarias fueron asumidas por la CETSE. Los lotes resultantes de la subdivisión, restados los espacios para calles y espacio verde y equipamiento municipal, se dividen entre los destinados al pago de la deuda, los destinados al Municipio por su aporte para fines a determinar (plan de vivienda social, por ejemplo), y los destinados a adjudicación y venta por la Compañía.

En cuanto a la línea de trabajo Proyectos de Regularización Dominial, se debe mencionar la intervención llevada a cabo para asistencia a Consorcios de Viviendas Rurales, donde se aportó la contratación, el financiamiento y trabajos de mensuras de los inmuebles integrantes del consorcio, con los cuales sus habitantes pudieron continuar el trámite de titularidad de sus viviendas.

La otra línea de intervención que la CETSE trabaja en este sentido es la de regularización de dominio de viviendas ubicadas en tierras fiscales provinciales, desde hace mucho tiempo y generalmente con algún tipo de autorización estatal.

4. Resultados y consideraciones finales

La Compañía Entrerriana de Tierras Sociedad del Estado –CETSE– es un organismo de tipo jurídico privado, propiedad íntegramente estatal, desarrollada para intervenir en el mercado inmobiliario provincial generando oferta específica de tierra para vivienda en condiciones accesibles. La compañía ha comenzado a mostrar resultados en relación con sus objetivos establecidos para facilitar el acceso a la tierra y la construcción de vivienda, realizar loteos, urbanizaciones, mejoramientos de espacio de hábitat, y regularización dominial, atendiendo especialmente las necesidades de trabajadores, jóvenes, familias numerosas, desocupados y en general, población con ingresos medios y bajos.

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



**Municipalidad
de Nono**

Provincia de Córdoba

Categoría: Experiencia

Proceso de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable y Sostenible de la Localidad de Nono, Valle de Traslasierra

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



Período: 2012-2020

Área de intervención: Ejido Municipal - Radio Municipal 14.000 has

1. Introducción y contexto

En la primera década del S.XXI Nono sufrió un crecimiento exponencial de la población: aproximadamente el 300% en sus habitantes estables y hasta un 600% en cuanto a complejos de alojamiento turístico y casas de veraneo. La mayoría de estos complejos fueron emprendimientos de personas que decidieron cambiar su vida en la ciudad y asentarse en las sierras para dedicarse a la actividad turística, todo esto sin ninguna planificación sobre el territorio. Esto llevó a que se impacte de forma negativa sobre los recursos naturales y principales atractivos turísticos del pueblo, los ríos y el monte nativo, así como también sobre el sistema urbano, provocando la extensión del territorio.

En la mayoría de los nuevos loteos el municipio no tenía injerencia, ya que no contaba con un radio urbano actualizado y eran aprobados directamente en catastro provincial sin un análisis coherente, con los problemas que esto conlleva: zonas sin infraestructura, extensión de la mancha urbana a servir, depredación del ecosistema piedemonte, extracción de agua directamente de los ríos así como volcamiento de efluentes en zonas cercanas a los mismos sin los tratamientos adecuados, sobrepoblación de carteles de emprendimientos privados en la vía pública, grandes cantidades de basura con volcamientos en vertederos a cielo abierto, patrimonio cultural vulnerado, entre otros.

La mayor expansión de ese crecimiento se desarrolló hacia el sector este de la localidad en dirección a las Sierras de Pampa de Achala, en las márgenes de los cursos del Río Chico de Nono, el Arroyo Los Sanjuaninos y el margen Este del Río Grande de Nono, poniendo en serio riesgo el ecosistema de Achala y piedemonte, y la calidad de las cuencas hídricas de las que se provee agua a la población. En cambio, el sector Oeste del Río Grande posee mayores niveles de conservación ambiental debido a que, por aquel momento no existía una conexión vial en condiciones.

Este incremento en la demanda de tierra generó la suba de precios de la oferta y esto, a su vez, llevó a que el segmento joven de la población del pueblo se viera imposibilitado

de competir económicamente con quienes llegaban de otros lados, y se proponían a desarrollar grandes emprendimientos comerciales. La falta de una zonificación para determinar lugares residenciales y lugares para complejos turísticos, entre otras cosas, hizo que la especulación inmobiliaria transforme las características parcelarias tradicionales, aumente los valores de estos lotes y se genere el éxodo de esta franja etaria de los habitantes del pueblo.

En este contexto, la Municipalidad de Nono puso en marcha políticas públicas destinadas a dar solución a las problemáticas territoriales.

Palabras claves: ordenamiento territorial, multidisciplina, participación, patrimonio cultural, patrimonio natural, impacto ambiental.

2. Herramientas jurídicas empleadas

Se tuvieron en cuenta las siguientes Leyes Nacionales: N.º 25.688 (Régimen de Gestión Ambiental de Aguas), N.º 25.831 (Información Pública Ambiental), N.º 25.916 (Gestión de Residuos Domiciliarios), N.º 26.331 (Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos), N.º 26.562 (Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Control de las Actividades de Quema), N.º 25.675 (presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable), N.º 25.612 (Gestión Integral de Residuos de Origen Industrial y de Actividades de Servicios), N.º 25.670 (Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCBs), N.º 25.295 (Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático aprobado por Ley Nacional), N.º 25.438 (Protocolo de Kioto (PK) aprobado por Ley Nacional), N.º 25.019 (Régimen Nacional de Energía Eólica y Solar), N.º 24.051 (manejo y disposición final de residuos peligrosos) con el decreto reglamentario N.º 831/93, N.º 24.065 (marco regulatorio del sector eléctrico), N.º 19.587 (Reglamento de Seguridad e Higiene para la Construcción) y decreto N.º 911/96, N.º 22.428 (Preservación del Recurso Suelo) y decreto reglamentario N.º 681/81, 22.421 (Protección y Conservación de la Fauna Silvestre), N.º 20.284 (Preservación del Recurso Aire), N.º 25.743 (Protección del patrimonio

arqueológico y paleontológico), N.º 22.351 (Parques Nacionales. Autoridad de Aplicación: Administración de Parques Nacionales).

Y las siguientes leyes provinciales: N.º 7.343 (protección, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente), N.º 10.208 (Ley de Política Ambiental), N.º 8.810 (Fuentes Renovables), N.º 5.589 (Código de Aguas), N.º 8.167 (Preservación del Estado Normal del Aire), N.º 8.936 (Degradación de Suelos), N.º 8.751 (Manejo del Fuego), N.º 9.088 (Gestión de Residuos Sólidos Urbanos), N.º 9.219 (Bosques Nativos), N.º 9.814 (Ordenamiento Territorial Bosques Nativos), N.º 9.164 (Agroquímicos), N.º 6.964 (Áreas Naturales y Protegidas), entre otras.

Además de la normativa propia desarrollada por el municipio de Nono, que se nombrará más adelante en el desarrollo del texto: N.º 874/13 Zonas Inundables, N.º 890/13 conservación, protección y desarrollo del ambiente, N.º 944/16 Prohibición del uso de bolsas plásticas, N.º 953/16 Actualización del Radio Municipal, 965/16 Cartelería y Espacio Público, N.º 981/17 Protección del patrimonio Natural y Cultural, N.º 993/18 Código Urbano y de Edificación, N.º 1024/18 Modificación Código Urbano y de Edificación, N.º 1047/19 Modificación Código Urbano y de Edificación y otras.

3. Desarrollo del caso

Compromiso Ambiental - 2012

Los primeros trabajos que acompañan al código urbano y de edificación se relacionan con la creación del Programa de Compromiso Ambiental en el año 2012, tras un convenio suscripto entre el Municipio y la Universidad Nacional de Córdoba, con la participación del Dr. Ernesto Abril y la Arq. Carolina Peralta. El desarrollo de este programa se sustenta en el estudio “Lineamientos para la Ordenanza de Ordenamiento Ambiental de la localidad de Nono, Valle de Traslasierra, provincia de Córdoba”. La metodología de este estudio se basa en delimitar las unidades ambientales y de paisajes integrados a la macro región de pertenencia y establecer una primera zonificación para dictaminar lineamientos y criterios de regulación normativa.

Primeras ordenanzas y estudios finalizados relativos al Ordenamiento Territorial - 2013

En 2013, se logró la sanción de la Ordenanza Ambiental N.º 890/13, que incorpora un importante avance en materia de ordenamiento territorial. Esta norma comprende los principios ambientales y los instrumentos de regulación y política ambiental, clasificando el territorio en cuatro grandes Áreas Naturales (ANAP): Sierras de Achala, Piedemonte, Valle y Sierras de Pocho, incorporando elementos de regulación y protección.

En el mismo año se sancionó la Ordenanza Municipal N.º 874/13 mediante la cual se regulan las zonas inundables, determinadas en base a los estudios realizados por Giambastiani (1993), y los realizados por Bupo, Weber y Barbeito (Modelación hidráulica de la amenaza por crecientes en el río Chico de Nono. Facultad Regional Córdoba Universidad Tecnológica Nacional. / Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la Universidad Nacional de Córdoba/ Instituto Nacional del Agua – Centro de la Región Semiárida CRSA).

En colaboración con los especialistas se presentaron estudios de riesgo de inundabilidad, demostrando un aumento desmedido de la población en suelo no urbanizable. En el Río Chico de Nono, que atraviesa parte del casco histórico céntrico de Nono, se realizaron proyecciones para establecer un potencial peligro de inundación en períodos de lluvia extraordinaria. Trabajo de gran importancia para un pueblo al cual atraviesan y enmarcan dos ríos serranos que, como tales, se caracterizan por sus crecidas repentinas en marcadas estaciones a lo largo del año.

Incorporación de estudios - 2013/2014

Se incorporan estudios como el del programa Educómetro (2013) de la Fundación Arcor, que aborda el aspecto educativo de la capa social y de las oportunidades que tenían los niños y adolescentes en el territorio y, en relación a la capa social, la tesis doctoral de la Doctora en Comunicación Social Luciana Geraldine Trimano (2014), “De la ciudad al campo. Tensiones entre culturas emergentes y preexistentes. El caso de Las Calles, Traslasierra, Córdoba”.

Nuevas Ordenanzas - 2016

Se sigue trabajando y se sancionan nuevas ordenanzas, como la de la prohibición de la entrega de bolsas de polietileno en comercios (Ordenanza Municipal N.º 944/16), como consecuencia de una meta de preservación de lo ambiental y de la importancia que resulta el poder reducir la basura.

Más adelante en el mismo año se sancionó la Ordenanza Municipal N.º 953/16, donde se aprueba por ordenanza la actualización y regulación del Radio Municipal de Nono para poder ser aprobado por ley provincial de acuerdo a las modificaciones que las autoridades provinciales sugerían.

En 2016 se resuelve la regulación de la Cartelería y los Espacios Públicos (Ordenanza Municipal N.º 965/16), legislación que permite ordenar el espacio público y la cartelería de privados, que provocan cierta contaminación visual y muchas veces entorpecen la circulación por la vía pública.

Radio municipal por Ley - 2017

En el año 2017 se consigue por Ley Provincial N.º 10.426 la modificación del Radio Municipal, con la importancia que significaba legitimar todas estas acciones de Ordenamiento Territorial sobre la totalidad del territorio que se estaban realizando, además de ser estrictamente necesario para poder aplicarlas en toda la jurisdicción municipal.

Nono Protege su Patrimonio - 2017

El 22 de septiembre del año 2017 se concreta un gran anhelo de todos los vecinos de la localidad, mediante la Ordenanza N.º 981/17 de Protección del Patrimonio Cultural y Natural de Nono, que permite la protección de Los Nonos, cerro que le otorga el nombre a la localidad y que proviene de una vieja leyenda de los nativos de la zona (comechingones, sanavirones), además de proteger yacimientos y piezas arqueológicas, y áreas naturales sobre las que ya el interés inmobiliario intentaba avanzar sin medir consecuencias.

También se logró establecer la protección de un bagaje cultural que siempre acompañó al pueblo, con canciones, poesías, esculturas y pinturas, como también las fiestas del pueblo y casas con historia.

Código Urbano y de Edificación - 2018

En el año 2018 llega uno de los coronamientos de este Ordenamiento con la sanción por ordenanza del tan trabajado Código Urbano y de Edificación de Nono (Ordenanza Municipal N.º 993/18), el cual contó con audiencias públicas e instancias de participación ciudadana, las cuales luego siguieron abiertas durante un proceso de adecuación no menos importante para evaluar su aplicación.

Cada zona muestra criterios particulares y específicos que la identifican y la definen, características que derivan de sucesivos estudios en múltiples capas, contemplando tanto factores ambientales, como económicos y sociales.

Modificaciones al código que surgen de la aplicación, el consenso y nuevos estudios - 2018/2019

Luego de esto se sigue trabajando multidisciplinariamente y se incorpora un importante estudio como el "Ordenamiento Ambiental de Bosques y Ecosistemas Asociados para el Desarrollo Sustentable en el ejido del Municipio de Nono", desarrollado por profesionales del INTA - Estación Experimental Agropecuaria Manfredi (Convenio Específico N.º 1503/17) en la Ordenanza Municipal N.º 1024/18, junto con otras modificaciones de Código de Edificación surgidas de las instancias de participación.

El objetivo de dicho convenio se centró en coordinar la realización de actividades conjuntas en el marco del proceso de ordenamiento del territorio del radio, asistiendo técnicamente al Municipio en la confección de un mapa de ordenamiento ambiental de bosque nativo en su ejido, en base a información sobre vegetación, relieve y vulnerabilidad ambiental, en el marco de los proyectos de investigación e intervención Proyecto Regional con Enfoque Territorial del Noroeste de la Provincia de Córdoba y PICTO Bosque Nativo 2014-0050.

La información presentada en el estudio efectuado fue elaborada por un equipo interdisciplinario de profesionales dependientes de organismos nacionales de ciencia y tecnología (INTA y CONICET) dedicados a la investigación y al manejo sustentable de ecosistemas naturales.

El estudio realizado por el INTA logró determinar con mayor exactitud zonas de riesgo dentro de zonas consideradas antiguamente homogéneas. La elaboración de un mapa de riesgo de degradación ambiental sirve de sustento para fomentar la protección de los bosques nativos. La metodología de trabajo implementada fue la construcción de un mapa por cada criterio específico; la superposición de capas implica un análisis dinámico de variables individuales interrelacionadas.

Los criterios específicos de este estudio son:

- prioridad de conservación para la regulación de la cuenca -el riesgo de erosión e inundación;

- previsión de agua en calidad y cantidad;
- protección de los relictos de bosques que nos proveen de servicios ecosistémicos;
- estado de conservación del bosque;
- generar corredores en áreas protegidas; y
- considerar la protección de la transición del bosque en otras comunidades.

Este diagnóstico arroja la necesidad de una reconstrucción del territorio que implica un costo y tiempo determinados. La readecuación del territorio conlleva el análisis de gestiones anteriores en donde no se han tomado en cuenta estas problemáticas.

Tras la valoración de los criterios referidos se zonifica el ejido en categorías: Categoría I: áreas destinadas a conservación o restauración de los ecosistemas naturales; Categoría II: áreas destinadas a uso sustentable de los recursos naturales; Categoría III: áreas donde se admite cambio en el uso del suelo (compatible con el reemplazo de los ecosistemas naturales).

En este contexto el INTA formuló un diagnóstico ambiental utilizando los criterios de la Ley de Bosques N.º 26.331 para clasificar la superficie del ejido en distintas categorías de uso y conservación de los ecosistemas naturales, generando mapas de sistema de información geográficos.

Estudio de Impacto Ambiental - 2019/2020

Finalmente, se procede a corroborar y validar todo el trabajo mediante un Estudio de Impacto Ambiental, el cual se encuentra disponible. Para lo cual se vuelven a introducir modificaciones en el Código Urbano y de Edificación incorporando a este estudio y dejando abierta la posibilidad de realizar cambios que pudieran surgir según las remediaciones o acciones propuestas por el Estudio de Impacto Ambiental sobre el Ordenamiento Territorial de Nono.

4. Resultados y consideraciones finales

Consideramos que las condiciones para su replicabilidad están dadas en la zona de Traslasierra, ya con el precedente de Nono y de algunas localidades que siguen los pasos de nuestro municipio con legislación similar, como la localidad de Las Calles, Arroyo de los

Patos, San Lorenzo, pequeñas comunas que también sufrían la problemática inicial de Nono. Estas comunas ya tienen un camino marcado y conocen fortalezas y debilidades de un proceso de ordenamiento territorial como el que se implementó y continúa en Nono.

En otros municipios o comunas deberá ser condición para su replicabilidad este mismo horizonte que se fijó Nono allá por el año 2012, en búsqueda de un futuro sustentable y sostenible y una actividad económica como la turística o similar, para poder llevar a cabo acciones del mismo tipo.

Por otro lado, siempre debe primar la sostenibilidad/sustentabilidad en procesos de Ordenamiento Territorial, y considerar especialmente que es un proceso que excede una gestión política y los períodos de tiempo que ellas implican. Así también, se deben asumir los costos políticos que demanda el Ordenamiento. Es un proceso que requiere de estudios y enfoques multidisciplinares, y afianzar cada paso con la legislación correspondiente y la participación ciudadana.

**Municipalidad
de La Caldera**

Provincia de Salta

Categoría: Experiencia

**Código de
Ordenamiento
Territorial**

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



Período: 2019-2021

Área de intervención: Departamento de La Caldera

1. Introducción y contexto

El municipio perteneciente al AMVL, presenta problemas comunes a todos los municipios de la región en desarrollo, expansión urbana de baja densidad, disminución del uso de suelo natural y rural; vulnerabilidad y riesgos relacionados a inundaciones y contaminación por residuos sólidos urbanos (RSU) y vertidos; degradación ambiental; inexistencia de una integración físico-social; debilidad institucional de gobiernos locales, inexistencia de planificación y de gestión efectiva de la planificación, falta de recursos técnicos y financieros; debilidad de normas urbanísticas para la regulación de usos del suelo, entre otros.

En este contexto el gobierno local encuentra oportuno desarrollar la reglamentación del plan con el objetivo de instituir al Municipio de la Caldera como “Municipio verde”, direccionando el desarrollo territorial en base al modelo deseado, compacto y sustentable, impulsando el fortalecimiento de la capacidad local para el manejo de los recursos naturales, socioeconómicos y culturales.

La política consistió en desarrollar un instrumento normativo con recursos locales de fácil aplicación que regule el desarrollo sostenible del municipio. En el periodo de tres años de implementación se comprobaron resultados positivos de la política establecida en cuanto al direccionamiento de las solicitudes recibidas para emprendimientos locales, el incremento en la conciencia y educación ciudadana de la planificación, el ambiente y los beneficios asociados al desarrollo armónico y coordinado, ya que la herramienta facilita las decisiones del ejecutivo y brinda un espacio de participación ciudadana en el proceso.

Palabras claves: código ordenamiento territorial, desarrollo sostenible, derecho ambiental, zonificación de usos del suelo.

2. Herramientas jurídicas empleadas

Lo notable de esta experiencia es que constituye una ordenanza que armoniza y actualiza la normativa local con la provincial y nacional, en una sola herramienta, el Código de Ordenamiento Territorial o COT. Este regula los usos, las actividades, el régimen urbanístico y los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y social, como también los procedimientos administrativos para cualquier tipo de desarrollo en el territorio. Los procedimientos que se establecen en el COT, se articulan con aquellos ya establecidos en otras normas, armonizando la legislación vigente de las distintas temáticas y escalas con la planificación territorial local.

La categorización incluida en Ley Provincial de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos N.º 7543, representa la base fundamental para el trazado y definición de la zonificación de los usos de suelo reglamentada en el código, conformada a su vez con la documentación oficial referida a Índice de productividad del suelo, Mapa de pendientes, Hidrología y escorrentías naturales, Vías de acceso, accesibilidad y capacidad de carga, interferencias ambientales de usos, Mapa de suelos, Mapa de riesgos, análisis de la dinámica poblacional, demanda de vivienda, entre otros.

3. Desarrollo del caso

El municipio forma parte del AMVL, región compuesta por ocho municipios en la que se desarrolló el Plan Estratégico Metropolitano (PEM) 2012, documento que da inicio al proceso de planificación metropolitana en el marco del programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior. En el diagnóstico PEM, se estableció como desafío “instalar la temática ambiental como eje del desarrollo en los próximos años y asumir el reto de incorporarlo como exponente principal del nuevo escenario”.

Asimismo en el documento de los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos del mismo programa se enuncia que en los últimos años toda el AMVL se había visto afectada por:

1. La expansión urbana con la disminución del uso de suelo natural y rural;
2. Vulnerabilidad y riesgos relacionados a inundaciones y contaminación por RSU y vertidos;
3. Degradación ambiental, disminución de la calidad de vida y del hábitat;
4. Inexistencia de una integración físico – social;
5. Debilidad institucional de gobiernos locales, existencia de planificación inexistencia de gestión efectiva de la planificación, falta de recursos

técnicos y financieros; 6. Presupuesto de coparticipación según población censo 2010 no concurrente con la población actual, que incrementó de manera explosiva en los municipios; 7. Debilidad de normas urbanísticas para la regulación de usos del suelo; 8. Falta de articulación – inexistencia de legislación de ordenamiento territorial a nivel provincial y autoridad metropolitana. El municipio de La Caldera, afectado por estas variables, decidió avanzar en la gestión de lo planificado reglamentando el plan con un código.

El municipio abarca una gran extensión territorial que representa aproximadamente el 80% del territorio departamental, de cualidades culturales de poblado histórico y con un paisaje característico de gran riqueza. El clima predominante es el subtropical serrano en una altitud de 1.500 msnm, lo que propicia el desarrollo del bioma de yungas. Presenta tendencias negativas en el uso del suelo y un incremento poblacional importante según los diversos diagnósticos consultados en los documentos oficiales.

Por estos motivos, se evidenció la necesidad urgente de regular el territorio de manera integral contemplando todos los subsistemas relacionados, lo cual excedió la planificación urbana. En respuesta a esta necesidad, como también a la escala y extensión territorial se decidió adoptar el concepto de Ordenamiento Territorial involucrando la reglamentación ambiental y generando de esta manera un elemento normativo articulado y completo para la correcta gestión del desarrollo territorial del municipio.

En este contexto, a nivel municipal se manifiesta la fragilidad en los procedimientos regulatorios especialmente para la gestión de las áreas naturales y rurales, por lo que se resolvió diseñar y establecer los procesos articulados con las leyes y directrices ambientales vigentes a los fines de asociar esfuerzos para la gestión y preservación ambiental. La categorización incluida en Ley Provincial de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos Ley N.º 7543, representa la base fundamental para el trazado y definición de la zonificación de los usos de suelo reglamentada en el código, ya que deriva de una Ley Nacional de Presupuestos Mínimos.

Según lo enunciado, la zonificación procedente de la ley en conjunto con el concepto de infraestructura verde, conforman la zonificación inicial a la cual se ajustan y articulan el resto de las zonas y usos establecidos tendientes al cumplimiento de los objetivos delineados.

La conformación del COT respondió a una política tendiente a desarrollar un instrumento normativo (Código) unívoco con recursos locales, con el objetivo de reglamentar el desarrollo sostenible del municipio. Para ello se diseñó una metodología de trabajo que implicaba dos expertos asesores externos en conjunto con todo el ejecutivo y legislativo municipal y actores sociales representativos, para el desarrollo del documento en un periodo de 12 meses.

El objetivo del COT es establecer las metas, criterios y procedimientos tendientes a instituir al Municipio de la Caldera como “Municipio verde”, bajo los criterios de sustentabilidad en términos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Propone un ordenamiento territorial con énfasis en actividades de desarrollo local, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales mediante turismo de base comunitaria, turismo ecológico, agricultura sostenible, consumo responsable, aprovechamiento de recursos no maderables del bosque, uso racional de la energía y un desarrollo urbano con criterios de ciudad y población sustentable. Para esto se toma como base el PDUA de La Caldera, que constituye la ordenanza marco a la cual se reglamenta con el COT.

Las disposiciones del COT alcanzan y rigen todos los asuntos relacionados directa o indirectamente con los usos del suelo, el tejido urbano, las edificaciones que en este ámbito se desarrollen, la preservación del patrimonio arquitectónico, ambiental y paisajístico. El COT fija las pautas generales del ordenamiento territorial, urbanístico y ambiental considerando las condiciones morfológicas, funcionales y ambientales del municipio en su totalidad. Asimismo, regula las cargas públicas y la gestión urbana, incluyendo los espacios públicos y privados. Establece las normas jurídicas que regularán los usos, fraccionamientos y ocupación del suelo tomando como parámetros el bien común y el interés general.

Igualmente, el COT establece los Instrumentos urbanísticos regulatorios que utilizará el municipio para el cumplimiento de la función social de la propiedad en la aplicación de planes, programas o proyectos: normas de uso y ocupación del suelo; tributación; proyectos especiales (de hasta 10.000 m²) y planes de sector (mayores a 10.000m² relacionados a cambio de uso del suelo); convenios urbanísticos; incentivos y acuerdos; y concursos. Contiene instrumentos y hechos generadores para aplicación de la recuperación de plusvalías urbanas, la creación de un banco de tierra municipal, promueve la utilización de zonificación inclusiva y convenios urbanísticos. El COT incorpora principios para la equidad de género e inclusión de personas con discapacidad, regulación

del hábitat y criterios de eficiencia energética y uso racional de los recursos. Además, promueve los sectores estratégicos para la efectiva movilización de suelo ocioso evitando la especulación mediante el establecimiento de porcentajes de cesión de suelo.

Se categorizan los grandes vacíos urbanos como zonas de urbanización diferida (UD) con porcentajes de cesión de suelo según prioridad y viabilidad urbanística correspondiente, a los efectos de promover la urbanización de los vacíos ponderados como prioritarios dejando los indicadores urbanos a la espera del desarrollo del plan de sector correspondiente y así evitar procesos especulativos.

Todas las zonas contienen un porcentaje de cesión para el banco de tierras municipal. Se establece claramente la calidad y ubicación de los espacios verdes que se ceden evitando la proliferación de espacios residuales categorizados como verde en diversas propuestas de urbanizaciones y loteos, con lo que se garantiza el incremento y la obtención a futuro espacios verdes urbanos de calidad.

La zonificación diseñada posibilita la protección de sectores de valor ambiental vinculados a la recarga de acuíferos que nutre a gran parte del área metropolitana del Valle de Lerma, con base en el concepto de infraestructura verde que establece el incremento de áreas verdes públicas con las zonas PU (parque urbano) como también el mantenimiento y reactivación de las zonas agrícolas protegiendo el periurbano productivo categorizado como RP (rural productiva), zona PA (protección activa) y zonas de bosque RM (reserva de usos múltiples y reserva natural).

Como principal beneficio y resultado positivo medible se detecta la correcta aplicación de la normativa en cuanto a los diversos emprendimientos presentados para desarrollos inmobiliarios que siguen ejerciendo presión de urbanizaciones sobre sectores naturales y rurales sin un fundamento técnico. Se comprobó que el COT promueve y direcciona los emprendimientos según las actividades permitidas en consonancia con los objetivos planteados y de esta manera facilita las decisiones del Concejo Deliberante (CD) y del Ejecutivo de manera concreta.

Entre los resultados concretos demostrables en los tres años de implementación hasta la fecha, se lograron encuadrar solicitudes de loteos en zonas de protección activa (PA) destinadas al mantenimiento del suelo rural de huerta y cultivos familiares por un total de 30 has, promoviendo así el mantenimiento del suelo rural frente al avance urbano. También se direccionó el procedimiento de implantación de antenas según lo

reglamentado por el COT. Desde el CD se aprobó la Ordenanza N.º 706/20 para fijar precios de lotes sociales. El ordenamiento y otorgamiento de lotes financiados por el municipio empleando la categorización establecida por el Código (Zona M1), se realizó mediante Ordenanza N.º 730/21 sobre Adecuación y actualización de artículos del código contravencional de faltas en materia de bromatología, higiene, salubridad y medio ambiente según nuevas disposiciones y establecimientos del COT. Actualmente el CD está trabajando en un Proyecto de Ordenanza para elaborar un Código de Faltas Municipal (relacionado con lo que establece el COT).

Como resultado de la experiencia, se generó empoderamiento, educación ambiental y de planificación territorial, en la comunidad en general y en los funcionarios responsables. Otro logro es la publicación del COT en la página oficial del municipio con acceso libre, por lo que se instituyó el canal de participación efectiva de la comunidad, la cual forma parte continuamente del monitoreo del cumplimiento de la normativa como también de la toma de decisiones. Simultáneamente, se logró la elaboración de un plano georreferenciado de la clasificación y zonificación del suelo en todo el ámbito municipal, que podría traducirse en la aplicación de distintos instrumentos a futuro como el catastro multifinalitario, o consulta online gratuita de las matrículas con el fin de obtener la información necesaria para emprender un desarrollo según los indicadores correspondientes.

4. Resultados y consideraciones finales

Esta experiencia demuestra pertinencia ante la necesidad de un instrumento que posibilite la efectiva gestión de las competencias locales. Se identificó el desconocimiento general en estos ámbitos de la responsabilidad pública como privada, competencias, derechos y obligaciones, falta de armonización normativa con leyes de presupuestos mínimos y demás normas de relevancia ambiental y social. Con el convencimiento de una autonomía total se suelen tomar decisiones que van en contra de la planificación nacional o provincial, por lo que es preciso atender y apoyar el desarrollo de este tipo de herramientas.

El instrumento conformado, resulta replicable en otros municipios y asimismo cabe tener en consideración que este fue desarrollado en base a casos y experiencias aplicadas en otros municipios del país con características similares. Es perdurable y los cambios producto de su aplicación no caducan en el tiempo si bien es necesario el apoyo de la

comunidad y las distintas instancias de gobierno para efectivizar el fortalecimiento institucional y el acceso a recursos financieros. Se considera en este punto que podría establecerse un porcentaje obligatorio cedido a los municipios para estos fines.

Lo innovador de la propuesta se puede comprobar en la escasa cantidad de códigos municipales de esta escala, el mismo representa un gran esfuerzo y compromiso por lo que es necesario respaldar y promover estas políticas. Desde la perspectiva social involucra a la población en condiciones de vulnerabilidad, incorpora un abordaje con perspectiva de género, establece normas protectoras de las personas con discapacidad que pueden verse reflejadas en instrumentos como el banco de tierras, el diseño universal, entre otras y promueve el manejo sostenible del territorio y el ambiente.

**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**



**I Concurso de Experiencias Innovadoras de
Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo**

ORDEN DE MÉRITO	ORGANISMO	TÍTULO	TIPO
1°	Municipio de Mercedes, Provincia de Buenos Aires	Regularización Dominial con incorporación de inmuebles al Banco Municipal	Experiencia
2°	Municipio de Gualaguaychú, Provincia de Entre Ríos	Hacia la equidad territorial. Acceso a la Tierra, a la Vivienda y a todos los beneficios de la vida urbana	Experiencia
3°	Municipio de Formosa, Provincia de Formosa	Experiencias de Desarrollo Urbano y Mejoramiento del Hábitat. 2003 - 2015	Experiencia
4°	Municipio de Berazategui, Provincia de Buenos Aires	Oficina de Control Inmobiliario Municipal (Ex Inmobiliaria Municipal)	Experiencia
5°	Municipio de General Güemes, Provincia de Salta	Implementación y materialización del Sistema de Espacios Abiertos de la Ciudad de General Güemes - Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental (P.I.D.U.A.)	Experiencia
6°	Municipio de Pehuajó, Provincia de Buenos Aires	Incremento del Suelo Urbano Municipal mediante Convenios Urbanísticos y otros instrumentos. Recuperación y transferencia de plusvalías urbanas	Experiencia
7°	Municipio de Salta, Provincia de Salta	Instrumentos para el Uso Sustentable del Suelo	Experiencia
8°	Municipio de Patagones, Provincia de Buenos Aires	Política Municipal de Hábitat y Programa Un Lote = Una Vivienda	Experiencia
9°	Municipio de Viedma, Provincia de Río Negro	Distrito Vecinal Sur, Ampliación Urbana de Viedma en el marco de la Emergencia Social del Hábitat e Implementación de Instrumentos de Participación Municipal en la Valorización Inmobiliaria. 2020-2021	Experiencia
10°	Gobierno de la Provincia de San Luis	Programa Parques Provinciales. Red de Parques Urbanos como estrategia de planificación en la provincia	Experiencia
11°	Municipio de Benito Juárez, Provincia de Buenos Aires	Plan de Ordenamiento Territorial Urbano-Rural y Gestión del Hábitat. La participación comunitaria como instrumento de gestión	Experiencia
12°	Municipio de San Miguel, Provincia de Buenos Aires	Reserva Natural Urbana El Corredor. Una iniciativa de restauración ambiental participativa en el conurbano bonaerense	Experiencia
13°	Gobierno de la Provincia de Salta	Urbanización Pereyra Rozas. Ejemplo de movilización del suelo ocioso a partir de políticas habitacionales en la ciudad de Salta	Experiencia
14°	Municipio de Sunchales, Provincia de Santa Fe	Plan Municipal de Acceso al Suelo y a la Vivienda	Experiencia
15°	Gobierno de la Provincia de Santa Cruz	Lineamientos de Planificación Estratégica Urbana para el sistema de ciudades de la provincia	Experiencia
16°	Municipio de Malvinas Argentinas, Provincia de Buenos Aires	Integración Socio Urbana: Comunidad Organizada para la Regularización Dominial del suelo urbano	Experiencia
17°	Municipio de Tunuyán, Provincia de Mendoza	El modelo de Ordenamiento Territorial Rural en Tunuyán: Las Unidades Territoriales	Experiencia
18°	Gobierno de la Provincia de Entre Ríos, Ministerio de Desarrollo Social	Compañía Entrerriana de Tierras Sociedad del Estado	Experiencia
19°	Municipio de Nono, Provincia de Córdoba	Proceso de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable y Sostenible de la Localidad de Nono, Valle de Traslasierra	Experiencia
20°	Municipio de La Caldera, Provincia de Salta	Código de Ordenamiento Territorial	Experiencia





Ministerio de Desarrollo
Territorial y Hábitat
Argentina