

**HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**



SEMINARIO ORDENAMIENTO Y GESTIÓN DEL TERRITORIO

Ley 8.912

VERSION TAQUIGRÁFICA

La Plata, 15 de mayo de 2001

- A las 10 y 30 dice el

Sr. LOCUTOR.- Buenos días.



Nos encontramos ubicados en el recinto de sesiones de la honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, lugar donde en instantes participaremos del Seminario sobre Ordenamiento y Gestión del Territorio, ley 8.912, y estado de la cuestión.

El mismo ha sido organizado por el Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, el Instituto de Gestión y Estudios Urbanos Territoriales y Ambientales y la Presidencia de esta Cámara.

De inmediato, para dar la bienvenida y comenzar con la apertura oficial de este Seminario, hará uso de la palabra el presidente de esta honorable Cámara de Diputados, diputado Aldo San Pedro.

Sr. SAN PEDRO.- Señor presidente del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, arquitecto Guillermo Basualdo; señor senador Ernesto Cladera; señor diputado Juan Carlos Caló; señor subsecretario de Tierras, doctor Héctor Scabuzzo; señor director provincial de Urbanismo Sustentable, arquitecto Jorge Sábato; señores representantes de los municipios de La Plata, Moreno, Bahía Blanca, Escobar y Pilar; señores representantes de la Cámara Argentina de Emprendimientos Urbanísticos; señores representantes de la Cámara Argentina de la Construcción; señores representantes de la Fundación Provivienda Social; señores representantes de la Fundación Madre Tierra; señores representantes de la Fundación Vivienda y Comunidad; señores legisladores y público: considero sumamente enriquecedora la iniciativa del Instituto de Gestión y de Estudios Urbanísticos Territoriales y Ambientales del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, de promover el debate y la reflexión respecto de los contenidos de la normativa que ha dado cuenta durante años de los procesos de gestión del territorio bonaerense. Por esa razón, esta Presidencia se complace en auspiciar la presente jornada de debate en torno a la ley 8.912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo.

Es indudable que la evolución de los criterios y la forma de entender los procesos de planeamiento y la modificación de los contextos históricos en estos casi veinte años transcurridos desde la sanción de dicha ley, imponen la necesaria actualización de su contenido.

En esta tarea de actualización, resulta insoslayable la incorporación de enfoques participativos y descentralizados de planeamiento urbano, como así también la aplicación de criterios racionales para la ocupación del suelo. Ello supone, inevitablemente, que estos den cuenta de las distintas realidades locales y regionales, muchas de las cuales no escapan



-fundamentalmente en las zonas de alta densidad poblacional- a una alta conflictividad social.

Las opiniones recabadas en las rondas de consultas que han precedido a esta jornada promovida por el Colegio de Arquitectos, sumadas a las conclusiones de los debates de las prestigiosas personalidades que hoy se dan cita en este recinto, preanuncian que el Poder Legislativo bonaerense, en breve podrá contar con un invaluable material para la sanción de una reforma integral de la ley 8.912.

Por estas razones, nuevamente me complace dar la bienvenida a todos ustedes y, consecuentemente, dejar inaugurada esta jornada.

Nada más. Muchas gracias. (APLAUSOS)

Sr. LOCUTOR.- A continuación hará uso de la palabra el Presidente del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, arquitecto Guillermo Basualdo.

Sr. BASUALDO.- Señor presidente de la Cámara de Diputados, diputado Aldo San Pedro; senador Ernesto Cladera, diputado Juan Carlos Caló, funcionarios provinciales y municipales, especialistas invitados, profesionales y público en general.

El Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires les da la bienvenida a este Seminario sobre Ordenamiento y Gestión del Territorio, en el que se dará tratamiento a la norma que por más de veinte años ha reglamentado la temática urbana en el ámbito de la Provincia.

La Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, más conocida como 8.912, en su artículo 2° establece como objetivos "preservar el medio ambiente, crear las condiciones para satisfacer las necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, servicios; preservar las áreas y los sitios paisajísticos históricos y turísticos; dotar a los municipios de mecanismos que posibiliten eliminar los excesos especulativos, salvaguardando los intereses de la comunidad; posibilitar la participación de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial".

Algunos de estos objetivos, con los que seguramente podemos coincidir, se cumplieron parcialmente o fueron simplemente esbozados, mientras que otros fueron ignorados permitiendo la especulación, la degradación urbana y la pérdida de identidad territorial.

De todas maneras se hace difícil entender cómo una norma elaborada y aprobada bajo un régimen de facto, puede mantener plena



vigencia durante veinticuatro años, siendo apenas modificada y sin sufrir transformaciones en sus aspectos más vulnerables.

La explicación radica en la necesidad de contar con un instrumento capaz de regular el desarrollo y la gestión del territorio en nuestra Provincia, sin relegar el verdadero debate para imponer su actualización.

Esta actualización se hace impostergable a todas luces, tal como lo ha entendido el Colegio de Arquitectos de la Provincia, a través de su Instituto de Gestión y Estudios Urbanos y Ambientales, ante la nueva realidad social, el creciente concepto de regionalización, la indiscutida participación de gestión, y la aceptación de un enfoque descentralizado en el planeamiento urbano.

Esto no hace más que justificar esta iniciativa para participar del debate de la ley 8.912, analizar su aplicación en estos veinticuatro años, considerar el nuevo escenario local y regional, crear los ámbitos adecuados de estudio y generación de propuestas, y asegurar nuevos conceptos sobre ordenamiento y gestión en nuestra Provincia.

Hoy se encuentran representados aquí los sectores capaces de provocar ese cambio; políticos, funcionarios provinciales y municipales, entidades profesionales, representando el interés estatal, profesional, comunitario y privado, para facilitar la llegada a la opinión pública y concretar la tan mencionada participación.

En este sentido el Colegio de Arquitectos se encuentra trabajando en forma conjunta con los legisladores, para hacer un estudio y luego un proyecto de ley que proponga la creación del órgano de consulta y participación, tanto a nivel nacional como municipal, persiguiendo el objetivo de ampliar el ámbito de debate legislativo, con el aporte de los sectores con capacidad e interés legítimo en temas urbanos.

El hecho de concretarse el proyecto aludido, nos permitir participar orgánicamente en la búsqueda de propuestas concretas, ante las consecuencias negativas de la ley 8.912, rescatar sus aciertos, analizar la nueva realidad socio económica y la calidad de vida de nuestras ciudades.

Digo esto en el convencimiento de la complejidad que nos plantea la ley 8.912 y su actualización a partir de una perspectiva multidisciplinar, con una visión integral de la realidad y un auténtico compromiso como parte integrante de la sociedad civil.

En nombre del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires y su Instituto de Gestión y Estudios Urbanos, Territoriales y Ambientales, agradezco el apoyo brindado por esta honorable Cámara, y valoro el interés y participación demostrado por la calificada participación



que se dio cita hoy aquí, descontando el éxito de este seminario, y el debate sobre la ley de ordenamiento territorial y uso del suelo en el ámbito adecuado y con los principales actores.

Muchas gracias. (APLAUSOS)

Sr. COORDINADOR.- A continuación, hará uso de la palabra el señor senador provincial don Ernesto Clavera.

Sr. CLAVERA.- Señor presidente de la honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, diputado Aldo San Pedro; señor presidente del Colegio de Arquitectos de la Provincia, arquitecto Guillermo Basualdo; señor diputado Juan Carlos Caló; señor Subsecretario de Tierras, doctor Héctor Scabuzzo; señor director provincial de Urbanismo Sustentable, arquitecto Jorge Sábato, señores representantes de municipios, señoras y señores.

En primer lugar quiero felicitar esta iniciativa de la Cámara de Diputados, cuyo éxito ha sido coronado por la masiva presencia de todos ustedes.

Todos sabemos que desde su sanción en 1977 hasta la fecha, la ley 8.912 ha sufrido innumerables transformaciones. Además, el marco histórico de aquel entonces no es igual al que estamos viviendo.

En el trabajo que realizamos en la Comisión de Organización de Tierras y Vivienda del Senado, vemos dos extremos de esta realidad que nos toca vivir: por un lado, innumerables proyectos de ley sobre expropiaciones, para atender las necesidades de mucha gente que, de motu proprio, realiza asentamientos; y por otro lado, el tratamiento de los barrios cerrados..

Ello hace evidente el cambio de la realidad y por esto entendemos que es fundamental analizar la ley 8.912, sus aspectos positivos y aquellos que no han resistido el paso del tiempo o que, desde su sanción, son negativos.

Consideramos que debería tenerse una mirada prospectiva, ya que en los tiempos por venir habrá un intercambio de roles fundamental, como por ejemplo, el tema del federalismo municipal, que será central y debería estar reflejado en esta ley. Del mismo modo pensamos que la Provincia dejará de cumplir algunas funciones y esta situación también debería estar contemplada.

Otro tema que creemos es de fundamental importancia son las realidades cambiantes y diferenciales entre el interior y el conurbano



bonaerense. La legislación que se apruebe deberá considerar las diferencias entre lo que es un pueblo de campo y una localidad del conurbano.

Desde nuestra Comisión enviamos notas a los municipios de la Provincia y las respuestas a este tema tan difícil como apasionante van desde el pedido de derogación absoluta de la ley 8.912 hasta su aprobación sin ningún tipo de crítica. Esto nos preanuncia un arduo trabajo en la jornada de hoy, pero creemos que no sólo es necesario sino que será fructífero.

Hay que abrir la puerta del debate de la ley 8.912. Es un tema difícil, se nos pueden colar asuntos como la especulación inmobiliaria, pero realmente debemos abrir esa puerta.

Estoy muy contento de participar en esta reunión y felicito a sus organizadores. Nada más. (APLAUSOS)

Sr. COORDINADOR.- Para finalizar con este acto de apertura, hará uso de la palabra el presidente de la Comisión de Tierras y Organización Territorial de esta Cámara, el diputado Juan Carlos Calo.

Sr. CALO.- Señor presidente de la Cámara de Diputados, demás autoridades presentes, señoras y señores: agradezco esta gentil invitación a tan importante evento, donde la calidad y cantidad de los participantes muestra muy a las claras el enorme interés que hay en esta Legislatura por analizar la ley 8.912, que tanta repercusión y trascendencia tiene en nuestra querida Provincia.

Esta ley, a través de muchos años de aplicación, ha servido para crear territorio, para regular las relaciones de la tierra y, fundamentalmente, para direccionar toda la gestión en ese aspecto.

Como bien ha quedado expresado aquí, con el devenir del tiempo es necesario un cambio en este tipo de legislación. Esto deberá ser posible en la medida en que todos los sectores de la sociedad, tanto culturales como institucionales, se den un ámbito de discusión dentro de un encuadre que proyecte un nuevo instrumento jurídico.

Seguramente, esta intención del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires logrará el éxito que hoy ha quedado demostrado con esta importante convocatoria.

Sin duda, vivimos en una provincia con enormes diferencias sociales y culturales, desde la Pampa Húmeda hasta los grandes



conglomerados del conurbano bonaerense, las que le dan una nota de distinción particular, que el legislador debe tener en cuenta.

Este es un tema difícil de compatibilizar y requiere del enorme esfuerzo y asesoramiento de todos los sectores que van a ser partícipes de esta legislación.

Estas nuevas necesidades siempre han tenido en común un mismo punto de partida. Es decir, cuando a ciertos sectores de la sociedad se les niega un derecho, comienzan a luchar por generarlos y todo esto se va instalando en la sociedad de manera tal que en algún momento el aparato estatal debe dar la respuesta legal adecuada para regular esta nueva situación.

Grandes diferencias de tipo poblacional y territorial, la falta de previsión, las enormes excepciones que se han hecho a la ley, han producido que en nuestras ciudades el ordenamiento y su regulación tengan un importante déficit. Ello, obviamente, nos está instando a revisar este instrumento para ver de qué forma lo hacemos más idóneo y más apto.

Creemos que entre todos tenemos que construir mejores ciudades, donde los derechos que tenemos se puedan plasmar en un nuevo ordenamiento, es decir, rescatar las ciudades pensadas desde la gente y no para el tránsito, rescatar sus espacios públicos, sus lugares de recreación, sus veredas; en definitiva, crear ciudades donde la belleza del trazado y las posibilidades de crecimiento de forma armoniosa, den respuesta a toda la comunidad.

Seguramente, el trabajo de esta jornada será muy fecundo, el debate -atento a la calidad de los integrantes de este foro- será de suma riqueza y, a quienes tenemos la obligación de legislar, nos dará oportunidad de contar con instrumentos que gravitarán en la nueva ley.

También quiero decirles que todo cambio institucional surge, primeramente, a través de la discusión de una necesidad cultural, de instalar el tema en la comunidad. Así aparece la necesidad de plasmar modificaciones en todos los órdenes, para luego llevarlo al plano institucional, donde será tratado por los representantes del pueblo, para que luego pueda corroborarse en el instrumento a sancionar.

Estoy seguro de que esta Jornada va a ser sumamente fructífera ya que contará con el acompañamiento del gobierno de la provincia de Buenos Aires y en especial el de la Cámara de Diputados.

Este tema, seguramente dentro de muy poco tiempo estará instalado en la comunidad, no solamente por los arquitectos de la



Provincia sino también por los representantes de los municipios provinciales y las entidades intermedias.

Hoy, la realidad lleva a la familia bonaerense a estar preocupada por otros temas y no por los que hacen a la construcción de un futuro mejor, desde el punto de vista urbanístico y de la disposición del suelo, que están quedando en un segundo plano.

Ustedes, como intelectuales en la materia y hombres comprometidos por el desarrollo urbanístico, tienen la obligación de ir haciendo punta para que toda la sociedad pueda compartir, discutir y diagramar las nuevas ciudades y que todos tengamos la posibilidad de disfrutarlas, ya que hasta ahora lo único que hemos hecho fue construir las ciudades solamente para ser transitadas.

Quiero felicitar una vez más por esta gestión y por esta excelente idea y decirles que a través de la Cámara de Diputados, vamos a estar participando de la misma y siguiendo con sumo interés este emprendimiento intelectual y cultural.

Esperamos que en muy corto plazo podamos estar sancionando una ley que dé respuesta y satisfacción a todas las demandas de la comunidad bonaerense.

Muchas gracias (APLAUSOS)

Sr. LOCUTOR.- A continuación, haremos una breve pausa para permitir el retiro de las autoridades presentes y luego poder continuar con el desarrollo del programa previsto para esta Jornada.

Sr. REESE.- En nombre del Instituto de Gestión y Estudios Urbanos Territoriales y Ambientales del Colegio de Arquitectos de la Provincia quiero agradecer nuevamente la presencia de ustedes y comentarles que nos hemos visto gratamente sorprendidos, porque si bien sabíamos de la importancia que reviste este tema, el debate y la reflexión que era posible que se diera con respecto a esto, por la importante concurrencia, por la convocatoria y por la participación que ha tenido este seminario.

Desde ya trataremos que este seminario se desarrolle de acuerdo a lo que tenemos previsto.

Le cedo la palabra al arquitecto Marcelo Corti, coordinador técnico del Instituto para que dé inicio a este panel de especialistas, a cargo de los arquitectos Eduardo Reese y Alfredo Garay.



Sr. CORTI.- Haré una breve síntesis de algunas cuestiones que han precedido a este seminario.

Básicamente, cuando el Colegio de Arquitectos de la Provincia, a través de su Instituto de Urbanismo, decide encarar una revisión acerca del estado actual de la Ley de Ordenamiento Territorial de la Provincia, nos planteamos una metodología basada en tres instancias: una encuesta realizada entre nuestros colegas; una serie de charlas con especialistas entre los que quiero destacar a los arquitectos Reese y Garay, a Horacio Bogsano y a Edgardo Escoti, que en su momento se acercó a estas cuestiones.

A partir de las encuestas y de las reuniones con especialistas hemos preparado un documento preliminar para dar pie al debate que se dará a continuación.

A partir de esto y con la convocatoria que se realiza a especialistas, a profesionales, a funcionarios, a legisladores, a otras entidades profesionales y organizaciones intermedias, comenzará un debate sobre el proceso de ordenamiento territorial, que nos parece importante realizar.

Hemos organizado tres paneles, el que estamos desarrollando en estos momentos, que se realiza con profesionales y especialistas en el tema; el segundo panel, es el que corresponde al sector público, en donde estarán funcionarios provinciales y municipales y el tercero, que corresponderá al sector privado y a la comunidad.

Cada uno de estos paneles tendrá una instancia de debate para que tengamos la posibilidad de escuchar la opinión de todos los interesados en el tema.

Antes de dar lectura a este documento preliminar quiero agradecer a los integrantes del I-CAPBA de la provincia de Buenos Aires, Instituto de Gestión y Estudios Urbanos Territoriales y Ambientales, quienes estarán en el transcurso de la jornada.

En este Instituto están representados los distintos distritos del Colegio de Arquitectos. Estará presente la gente de la ciudad pampeana, del conurbano y de la Costa.

Como decíamos antes, a partir de las encuestas y de las charlas con especialistas, hemos elaborado un documento preliminar del que se va a dar lectura a continuación.

Sr. LOCUTOR.- “Acerca de la Ley 8.912. La ley (de facto) 8.912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires, ha cumplido veinticuatro años desde su sanción. Las administraciones



provinciales democráticas y sus respectivas Legislaturas que se sucedieron desde 1983, sólo retocaron algunos de sus artículos. Cabe preguntarse entonces, sobre la actualidad de esta norma frente a las nuevas formas de entender los procesos de planeamiento y en un contexto histórico completamente distinto al de la fecha de su sanción.

En este contexto, el I-CAPBA (Instituto de Estudios y Gestión Urbanos, Territoriales y Ambientales del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires) ha iniciado un proceso de reflexión con respecto a la ley 8.912, que comenzó con la realización de una encuesta entre los matriculados del Colegio. En la misma, y pese al alto nivel de reconocimiento en cuanto a los efectos positivos que la ley tuvo sobre el desarrollo y la gestión del territorio bonaerense, nuestros colegas señalaron la necesidad de una actualización de la misma. Esta actualización debe incluir, a juicio de nuestra matrícula, nuevos instrumentos de gestión del territorio, un nuevo enfoque participativo y descentralizado del planeamiento urbano, criterios de ocupación del suelo y densidad adaptados a las distintas realidades sociales y regionales, y la formulación de instancias locales e integrales de planeamiento.

Simultáneamente, el I-CAPBA realizó una serie de reuniones con especialistas en el tema (contando con la participación de profesionales como Eduardo Reese, Alfredo Garay, Edgardo Scotti, Horacio Bozzano y Sergio Resa). De estas instancias, y de su análisis posterior por los integrantes del I-CAPBA, han surgido una serie de coincidencias e interrogantes acerca del actual estado de la normativa y de la práctica del planeamiento territorial en la Provincia de Buenos Aires.

Se reconocen en general como logros de la ley de Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial:

- 1) Como marco de referencia y norma prescriptiva, obligó a muchos municipios bonaerenses a introducir o valorizar el planeamiento como instrumento para el ordenamiento y desarrollo urbano, aunque con notables diferencias en cuanto a la importancia del mismo dentro de las estructuras institucionales locales y al poder político real de la Oficina, Dirección o Secretaría de Planeamiento. En este sentido, debe destacarse el artículo 75, donde se determinan las cuatro etapas del proceso de planeamiento: delimitación preliminar de áreas, zonificación según usos, plan de ordenamiento urbano y planes particularizados. Cabe aclarar que son muy pocos los municipios que alcanzaron a cumplir con las cuatro etapas mencionadas, y que muchos aún se encuentran en la delimitación preliminar de áreas.



2) La minuciosa especificación sobre uso, ocupación y subdivisión del suelo y de niveles de infraestructura y equipamiento permitió a los municipios, cuanto menos, realizar zonificaciones preventivas y según usos, que establecieron cierto orden urbano y lograron algún freno sobre la especulación inmobiliaria, por lo menos en la “ciudad formal”.

3) Algunos artículos (del número 84 al 92: declaración de provisión necesaria de servicios y equipamiento, de edificación necesaria y de englobamiento parcelario, gravámenes a las mejoras urbanas) referidos a lo que hoy se denomina genéricamente como “instrumentos de gestión”, dan el marco legal para la intervención concreta del estado municipal en relación a la mejora del ambiente urbano.

4) Uno de los objetivos enunciados en el artículo 2º (sorprendente por la autoridad de la cual emana la ley) propicia la “participación orgánica de la comunidad en el procesado de ordenamiento territorial”, que habilita a las autoridades municipales a encarar con características participativas el planeamiento de su territorio, siendo este rasgo, el de la participación comunitaria, uno de los aportes más positivos de las actuales corrientes del planeamiento. La participación e involucramiento de la comunidad son, hoy en día, un requisito indispensable para el éxito de cualquier actuación o intervención urbana. Claro que a pesar de este carácter anticipatorio (que también se verifica con respecto a la preservación del medio ambiente y la preservación del patrimonio) ha sido evidente su falta de aplicación en la práctica.

5) La posibilidad de encarar planes interjurisdiccionales (artículo 81) entre municipios vecinos, abre perspectivas (especialmente en el AMBA) de regionalizar normativas e intervenciones para ámbitos y problemáticas urbanas que exceden las posibilidades de tratamiento por un solo municipio (control y saneamiento ambiental, tránsito y transporte de cargas y pasajeros, tratamiento de grandes ejes circulatorios, etcétera).

Por otro lado, se cuestionan otros aspectos que pueden interpretarse como las debilidades o los aspectos obsoletos de la ley:

1) La ley 8.912 carece de los instrumentos preliminares y/o complementarios (económicos, de gestión, monitoreo, participación) para cumplimentar sus objetivos generales. Los organismos encargados del control, la planificación y la gestión territorial se encuentran dispersos y con marcadas falencias y superposiciones de objetivos. En un sentido amplio, la provincia de Buenos Aires carece de una política clara de planeamiento y gestión del territorio, sin los cuales la normativa termina



siendo un puro instrumento formal, incapaz de incidir sobre la ciudad que realmente se quiere.

2) La categorización del territorio provincial en áreas rurales y urbanas, con algunos matices intermedios, desconociendo las particularidades regionales (área metropolitana, áreas pampeanas, área atlántica, etcétera) y la existencia de situaciones tan diversas como municipios totalmente urbanizados con altísima densidad (primer cordón del Conurbano) hasta aquellos de población casi totalmente rural redundando en indicadores urbanísticos rígidos con pocas posibilidades de encuadrar a la totalidad del territorio.

La consecuencia es la dualización urbana: la “ciudad formal”, con un razonable cumplimiento de la normativa urbana, y la “ciudad informal”, de desarrollo espontáneo y no encuadrada en normas, con carencias y problemas dominiales. Los procesos de ocupación de tierras que han caracterizado la evolución del Conurbano Bonaerense y de las ciudades más grandes de la Provincia en los últimos años son en tal sentido una consecuencia no deseada de los fallos de la ley (más allá de los conflictos sociales y económicos de los que indudablemente son expresión). Esta dualidad es la fuente de numerosos decretos de excepción sancionados a partir de 1983, con el objeto de encuadrar de alguna forma a esta ciudad informal.

La desatención con respecto a la vivienda social queda evidenciada en la falta de toda mención explícita en la ley acerca del tema, mientras que se dedican páginas enteras de su articulado a la reglamentación de los clubes de campo (entre cuyas causas de florecimiento en los últimos años podrían citarse las normativas sobre crecimiento urbano, infraestructuras y densidades de la ley 8.912)

3) Una centralización excesiva y burocrática en los mecanismos establecidos para la aprobación de los planes ha conspirado contra la necesaria agilidad y adaptación a condiciones locales que requieren los procesos participativos de planeamiento. Esta centralización atenta contra la necesaria dinámica de los procesos de planificación y normativa de los municipios y genera una inseguridad jurídica al respecto. Cabe aclarar que una mejora en los mecanismos de convalidación no afectaría la necesidad de la Provincia de estar al tanto de los procesos territoriales y normativos desarrollados en los municipios.

Cuarto: la falta de consideración de la ley para desarrollar procesos planificadores en la mayoría de los municipios bonaerenses, ha redundado



en la escasa o nula utilización de un potencial importante -puntos 3, 4 y 5 de Fortalezas- presente en la normativa.

Quinto: la inexistencia de mecanismos imprescindibles para la planificación y gestión del territorio, como los mecanismos de expropiación y recuperación de plusvalías contempladas en las legislaciones más avanzadas del mundo sobre la materia.

Sexto: la convalidación de un modelo de crecimiento urbano basado en la baja densidad y el premio al edificio aislado de perímetro libre, con sus consecuencias de destrucción de la morfología urbana tradicional, uniformidad tipológica y amenazas a la sustentabilidad económica y ambiental de la ciudad.

El I-CAPBA culmina esta etapa de la reflexión sobre la ley 8.912, con la realización del seminario, en conjunto con la honorable Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires. Se ha invitado a participar del mismo a los distintos actores sociales que desde el sector privado, estatal, comunitario y profesional están interesados en el perfeccionamiento de la normativa y la práctica territorial.

Este documento constituye una base para la reflexión y el debate sobre el tema, que seguramente enriquecerá la doctrina y contribuirá a generar los consensos necesarios para su perfeccionamiento.

El I-CAPBA y el Colegio de Arquitectos en su conjunto, proseguirán el debate sobre las instancias normativas e instrumentales del planeamiento en la Provincia.

El objetivo final es contribuir a una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos bonaerenses, a través del perfeccionamiento de las normativas y la gestión del territorio provincial.

Sr. GARAY.- Finalmente llegamos al edificio de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires para discutir la ley 8.912. Agradezco mucho que el Colegio de Arquitectos haya podido traer la discusión hasta acá.

Es importante señalar que la ley 8.912, es un instrumento entre otros instrumentos y, desgraciadamente, estamos discutiendo la aplicación de uno solo de ellos, frente a la carencia de todos aquellos otros que deberían haber complementado esta ley. Es decir, que hay veces que estamos pidiendo que dé más que lo que la naturaleza del instrumento define.

Sería interesante desgranar un poco algunas de las decisiones que subyacen por atrás de la ley, ya que son tema de debate. También sería



muy interesante que hoy en día, sobre la base de experiencia de más de veinte años de aplicación de la norma, pudiéramos empezar a profundizar.

La primera cuestión que me interesa analizar es qué se proponía la ley; sobre qué contexto fue pensada y a qué tipo de problemas quería dar respuesta. Yo diría que un fin absolutamente necesario fue establecer un sistema de planeamiento para la Provincia; es decir, que haya una jerarquía de planes y de criterios básicos para su definición.

Por ser una ley de facto, no fue todo lo respetuosa de lo que debió haber sido a las autonomías municipales, pero creo que instala de arriba para abajo esta necesidad de que todos los municipios tengan que tomar posición respecto a la urgencia de formular un plan y fijar un criterio de control y manejo de su territorio.

Quizás, la aplicación de la ley nos deja un punto vacante, porque hace un reconocimiento de la situación de cada municipio y la zonificación preventiva -es como un decreto de no innovar- pero necesariamente se tiene que desembocar en los planes de urbanismo de los municipios. Es decir, congelar la situación existente para que no se produzcan desastres mayores.

Necesariamente, esto tiene que desembocar en los planes de urbanismo de los municipios, es decir, en la capacidad de potenciar la tierra, el desarrollo de la ciudad y, justamente, de liberar y potenciar las fuerzas económicas y productivas que se mueven en los municipios. Se trata de la riqueza de la ciudad, del trabajo y de la posibilidad de lograr un proyecto de desarrollo para los municipios.

Sin embargo, la mayoría de los municipios creyeron que con la zonificación preventiva contaban con un plan y en realidad, en la mayor parte de nuestro territorio, hace más de 20 años que cuenta con un decreto de no innovar.

Es decir, la población ha crecido, la economía ha cambiado, los procesos urbanos e inmobiliarios tienen otras características y en la mayoría de los municipios se ha congelado la situación en la década del '70 y no hemos podido avanzar en la formulación de un nuevo plan.

En ese sentido, es notable ver la diferencia de lo que son las oficinas de planeamiento, lo que podríamos llamar como la cultura del plan en los municipios que han encarado serios procesos de planeamiento con respecto de los municipios que han quedado simplemente aplicando una zonificación preventiva.

Esto para mí es un primer llamado, porque no podemos decir que se trate de un defecto de la ley sino de la aplicación de las políticas



urbanas, sobre todo la municipal en términos de las responsabilidades provinciales, la ausencia de una política que defina la necesidad de contar con un plan y contar con una visión para el conjunto.

No ha habido nunca un plan de urbanismo para el conjunto del conurbano desde la aplicación de la ley hasta ahora y tampoco ha habido en la mayoría de los municipios planes municipales que potencien esta capacidad de desarrollo.

Hoy todo esto está cambiando, porque no hay ningún municipio de envergadura que no haya encarado la formulación de un plan urbano, un plan estratégico que tenga un convenio con alguna universidad o algo como para reformularlo porque sobre todo en la década del '90 la presión inmobiliaria y del mismo crecimiento de la ciudad exigió parámetros más adecuados.

No creo que se pueda objetar tanto la ley pero sí las prácticas que se desprenden de esta ley en esta necesidad de formular planes a todos los municipios de la Provincia y en el caso del área metropolitana de Buenos Aires lo indispensable es formular planes en todos los municipios y a la vez un plan general que permita coordinar criterios generales de crecimiento.

La segunda cuestión sobre la cual la ley intentó hacer frente fue respecto a las características que venía presentando el proceso de urbanización. Podemos decir que antes de la sanción de la ley existía una facilidad exagerada e irresponsable respecto de cómo se podía subdividir el suelo y convertirlo en ciudad.

Todos conocemos la historia de lo que llamo la producción del suelo urbano, es decir, simplemente un proceso de subdivisión del espacio rural donde aparecía una persona -no quiero reivindicarlo pero tengo que reconocer que lo extraño- que pensaba en un fraccionamiento, hacía todos los trámites necesarios par su aprobación -que obviamente eran muy elementales-. Subdividía el suelo aunque con estándares de urbanización muy bajos, inventaba un mercado e iba a buscar a los compradores de esos lotes a Plaza Once, a Plaza Constitución y a Plaza Italia y los llevaba al sitio para ofrecerles el producto concreto y, por último, le daba un crédito al comprador para que éste pudiera financiar la adquisición de la parcela.

Hoy, este personaje desapareció. Obviamente no podemos reivindicar desde ningún punto de vista lo que eran los estándares de urbanización, pero lo cierto es que en estos últimos 20 años la producción



de suelo urbano se limitó a las inmobiliarias que no hacen más que vender o reciclar en el mercado el suelo que ya había sido producido.

La ausencia global de producción de suelo urbano, provocó en el Gran Buenos Aires una cierta falta de tierras, que derivó en dos procesos: por un lado, los asentamientos irregulares y por otro, el crecimiento de los conventillos, inquilinatos y casas ocupadas, que podríamos identificar como aumento del mercado del usado, especialmente para aquellos sectores que no tenían acceso a una primera vivienda y debían conformarse con la oferta existente en el marco de un mercado sumamente acotado.

La conclusión a la que hemos arribado, en relación con esta ley, tiene que ver con que había demasiadas tierras subdivididas como suelo ocupado. En la década del '90, a través de distintos estudios, se determinó que en el Area Metropolitana, había tantos lotes ocupados como vacíos.

También podemos decir que por diferentes inconvenientes, la población no se está reorganizando en esas áreas subdivididas. Por ejemplo, el municipio de Cañuelas contaba con una gran cantidad de tierras subdivididas en la ciudad antes de la sanción de la ley 8.912, pero a pesar de ello, el crecimiento no ha sido el esperado.

En lo que respecta al sostenimiento de ese crecimiento y en relación con la citada ley, podemos decir que existe una variable y es la idea mantener ese aumento, mejorando los estándares de urbanización. Es decir, al exigir la construcción de todas las infraestructuras como elemento previo, se agrega una variable de tipo económico que obstruye la posibilidad de producir nuevo suelo urbano.

En este caso cabe hacer algunas reflexiones, porque estamos ante un principio un tanto simplificador, que habría que comenzar a desarmar para observar cómo se comporta realmente el proceso de expansión de la ciudad, en relación con la producción de las infraestructuras.

Podemos acotar que en los loteos que conocimos tradicionalmente, este proceso de producción de las infraestructuras resultaba del desarrollo solidario de las organizaciones vecinales y, además, de la contribución por mejoras a través de la Provincia, tendiente al mejoramiento del valor de las distintas parcelas hasta la concreción de las obras de pavimento, de agua, etcétera.

Cabe destacar que la mayoría de los barrios se hicieron teniendo en cuenta esta lógica. Hay una parte importante del conurbano que fue realizada desde esta perspectiva y en las ciudades del interior del país se pudo apreciar que existió una mayor dinámica. Las direcciones de Obras



Sanitarias locales funcionaron con más eficacia en lo que hace al crecimiento de esas zonas.

También debemos mencionar que el costo de este proceso, condenó a la mayoría de las familias que vivían en el conurbano a asentarse en una ciudad aún no concluida. Al mismo tiempo, constatamos en muchos casos que aunque las obras se completen, algunas familias venden las parcelas. Entonces, hay un proceso inmobiliario que define la sustitución de población, es decir que los antiguos pobladores son desplazados y reproducirán seguramente la misma historia en otra ciudad de la periferia.

Ante estos inconvenientes, estamos en condiciones de decir que el proceso no fue eficaz, porque existe una contradicción: finalmente, la gente pagó por la conclusión de las obras de sus barrios pero, por otro lado, faltó el adelanto del capital; no se consideró a los trabajadores en relación con la obtención de los créditos. Este fenómeno continúa dándose hasta ahora, porque la oferta de urbanización ha sido recortada. Sólo es posible para aquellos que pueden acceder hoy en día a un crédito formal.

Por lo tanto, estamos verificando que en los últimos años apareció un nuevo fenómeno de producción del suelo urbano, que efectivamente transforma el suelo rural en urbano: construye las infraestructuras, realiza las tramitaciones y en algunos casos hasta se otorga el crédito, aunque está dirigido a otro sector. Ejemplo de esto último es el hecho que en el Gran Buenos Aires el crédito está dirigido a un mercado de trescientos mil habitantes, cuando la necesidad de vivienda corresponde a tres millones de habitantes.

Sobre esto también hay dos aspectos interesantes de analizar. Uno de ellos es con respecto a completar una urbanización, entre el momento cero y cuando se llega a contar con las densidades previstas. En la mayoría de los barrios se tarda más de veinte o treinta años en vender las parcelas.

No sé si ha realizado una lectura económica de lo que significa tener cristalizado en infraestructura el valor de las mismas, durante el tiempo en que esas parcelas están disponibles y no ocupadas. Hoy en día la importancia financiera de cualquier comienzo es tan grande, que hace que esto se traduzca en un factor muy importante.

En este sentido, en la aprobación de los barrios no está claro ni en la ley ni en las oficinas que implementan la ley, cómo es la noción de urbanización progresiva, donde el barrio va evolucionando por etapas y



donde tiene un master plan indicativo que se va ajustando en la medida que la coyuntura va definiendo nuevas posibilidades.

La posibilidad de contar con propuestas de crecimiento del área urbana, que suponga flexibilidad entre la aplicación de la norma y la construcción efectiva de esos barrios, incide de manera determinante en la viabilidad de estos emprendimientos.

Otro punto que considero importante es el de la geometría parcelaria. Por nuestra cultura, pensamos que La Pampa es grande y generosa y, por lo tanto, la tierra es un bien abundante. Sin embargo, por la falta de lectura económica del proceso de urbanización, no se mide que la incidencia del suelo, en la producción del proceso de urbanización, es ínfima.

Si calculamos que una parcela urbana está valuada en cuatro pesos el metro, tenemos que tener en cuenta que el costo de las infraestructuras es de aproximadamente quince pesos por metro. Esto quiere decir que el valor del suelo, respecto del costo de un metro cuadrado urbanizado, no llega a ser el 25 por ciento.

Sin embargo, la tendencia es definir lotes grandes en esta geometría parcelaria. El lote tradicional de diez por treinta se convirtió en el lote de doce por trescientos. Por lo tanto, si proyectamos esa geometría en el territorio, observaremos que una manzana subdividida en el marco definido por la ley 8.912, difícilmente llega a los ciento veinte habitantes por hectárea. La única posibilidad de crecer en esa densidad es con la construcción en altura. Sabemos que con un tope máximo de ciento veinte habitantes por hectárea, se hace difícil sostener los costos de infraestructura.

Durante mucho tiempo he propuesto rever ese tamaño de la parcela. Defiendo la parcela de diez por veinte e, incluso, si la llevamos a ocho por dieciséis, es absolutamente digna.

El prototipo más difundido en el Gran Buenos Aires y en la mayoría de las localidades del interior es el dúplex, que es una parcela que, en el mejor de los casos, cuenta con seis metros, aunque la mayoría de las veces posee, aproximadamente, cuatro metros.

Con esto no quiero realizar una defensa del dúplex, sino manifestar que esta situación nos está indicando las medidas mínimas que constituyen hoy el mercado de viviendas para los sectores medios. O sea que hablar de una parcela de 8 metros frente a la de 4,33, nos está mostrando una realidad totalmente distinta y en este caso, estaríamos teniendo densidades de 200 a 250 habitantes por hectáreas, que permiten



que el prorratio de los costos de la urbanización se dé sobre marcos de población mucho más grandes.

Siempre se hizo el planteo de que la alta densidad es la que permite sostener buenos estándares de urbanización. Desgraciadamente, a la noción de alta densidad, durante mucho tiempo, se la asimiló al edificio en propiedad horizontal y por eso hemos visto que los FO.NA.VI, para financiar los costos de las infraestructuras, en general, instalan unos artefactos que nada tienen que ver con la urbanización que hay alrededor pero que justifican esa tipología, por el costo de las infraestructuras.

Creo que sobre esto se abre todo un panorama de discusión que en la ley es tajante y que ha llevado a todas estas formas absurdas de "meterle la mula" a la ley, como son los condominios, consorcios, etcétera, que es la única manera que se presenta de lotear más chico de lo que la ley exige.

Entiendo que sobre esto hay algunas alternativas intermedias, por ejemplo, en algún caso me tocó discutir en una administración municipal una posibilidad de negociación que fue decir: de la parcela de 10 por 30, déjenme ocupar como loteo sólo 10 por 20 y los otros 10 por 10 se los cedemos concentrados como área verde de uso público. Eso permitía optimizar la donación de uso público pero, por otro lado, son cien metros que no tienen que pagar como costo para el comprador de la parcela el costo de la infraestructura, porque quedan englobados dentro de un área verde que no tiene cloacas, agua ni nada por el estilo.

¿A quién le corresponde pagar las infraestructuras? Normalmente hay un criterio que dice que el urbanizador es quien las paga y muy a menudo en nuestro discurso se instala que el urbanizador es el que especula y, efectivamente, hay una actividad de producción de suelo urbano que tiene un componente de especulación muy grande. Sin embargo, la operación de un fraccionador de suelo urbano es muy simple, porque todos los costos que le cargan los traslada al costo de la parcela y eso tiene una consecuencia, todos esos costos que se trasladan a la parcela se convierten en incapacidad para un obrero de acceder a una parcela.

Hoy en día la privatización de las empresas de infraestructura ha llevado el tema a un punto de discusión que me resulta interesante, es decir, ¿quién paga las redes? ¿los frentistas o las empresas de infraestructura? Durante muchos años estuvimos acostumbrados a que las pagaba Obras Sanitarias y a todo el mundo le parecía muy bien que los vecinos de Jujuy estuvieran pagando las redes de agua y cloaca del Gran



Buenos Aires. Pero ahora que es Aguas Argentinas y esto parece un poco sorprendente, ¿por qué le estamos pagando la red a una empresa que hace tan serias diferencias? Incluso, ¿por qué se le va a cargar el costo de la red a los frentistas, sabiendo que hay toda una parte de la población que no pagó su red porque su red la pagó la empresa nacional o provincial de aguas? Y se la dio como beneficio gratuito, ni siquiera como contribución por mejoras.

Por lo tanto, en este momento, a los sectores de peor poder adquisitivo, para acceder a un lote le estamos cargando el costo de las redes que después se las vamos a tener que transferir gratuitamente a las empresas prestadoras y que, incluso hoy, con la ley 8.912 vigente, nos dicen si quieren o no quieren que nosotros construyamos una red, es decir, que un urbanizador o un municipio expanda redes autónomas, porque sigue prevaleciendo en la mentalidad de la expansión de la ciudad que toda la ciudad se tiene que expandir como una red única. Creo que este es un tema de discusión absolutamente paralelo a la aplicación de la ley, que genera otro tipo de instrumentos pero que confluye en la discusión de cuáles son las políticas urbanas.

¿Quién paga las redes? Si las redes deben ser la expansión de una única red, para lo cual tenemos un atraso notable con respecto a las áreas que hay que urbanizar, es necesario volver a discutir el prorratio de estos costos.

Muchas veces estas situaciones llevan a algo que para mí limita con lo absurdo. A veces, en las oficinas municipales, cuando se plantea el tema de las escuelas, surge la visión de que el especulador inmobiliario que está loteando, le carga al Estado la construcción de las escuelas.

Por lo tanto, aunque lo que pide la ley es la donación del suelo, existe la tendencia de pedir no sólo la donación del suelo, sino la construcción del edificio de la escuela.

En consecuencia, para el inmobiliario es muy simple: construye la escuela, y traslada el costo de la escuela a la parcela; por lo tanto el vecino que va a comprar la parcela, está pagando la parcela, la infraestructura y la escuela, con lo cual en general los segmentos más desprotegidos de nuestra sociedad pasan a pagar como precio de parcela otros costos.

La construcción de la escuela no es un fenómeno de la política urbana, porque todos pagamos impuestos para que haya educación. Y una parte fundamental de la política educativa es garantizar la existencia



de escuelas en los barrios nuevos, aquellos que están creciendo, donde hay más chicos en edad escolar.

Lo que algunos no quieren mirar es que cuando cargamos costos, esos costos los transferimos inmediatamente al comprador de la parcela. Y esa secuencia termina haciendo lo que ha pasado en estos últimos veinte años, porque no hubo oferta de suelo urbano para los más pobres.

Es decir que debe haber un cambio en el patrón de urbanización. Hoy en día el suburbio es un espacio recuperado por los sectores medio y alto, y a los pobres los estamos expulsando hacia otras partes de las ciudades, generando una forma de organización marginal, para la cual hemos desplegado un montón de políticas de regularización que no hacen otra cosa que hacerle trampa a la ley 8.912.

Habría otros temas para hablar que realmente son polémicos, pero lo que plantearía es que hoy en día nos encontramos frente a un gran desafío.

Creo que no sería bueno cambiar absolutamente los parámetros de la 8.912. Esta ley requiere solamente de algunos retoques y creo que uno de los fundamentales tiene que ver con la geometría parcelaria.

En este momento estamos parados frente a una realidad que crece muy fuerte. Concretamente, en el área metropolitana de Buenos Aires vamos a tener un crecimiento de población de tres millones de habitantes, lo que significa toda la población de Capital Federal actual.

Esta aglomeración está llegando a una coyuntura sin un plan general, sin planes municipales, sin una política que apoye las oficinas municipales de planeamiento, sin directivas generales sobre la construcción de infraestructura, y en este sentido hemos perdido una oportunidad maravillosa, como fue el Fondo del Conurbano, para contar con un fondo de inversión sumamente consistente que produjera las grandes obras de infraestructura que la aglomeración necesita.

En este sentido creo que carecemos de una política de suelo accesible para los sectores populares, cuestión que se vuelve indispensable.

En ese sentido, creo que sería bueno dimensionar la demanda para la próxima etapa y rever las políticas de vivienda, de manera tal que el Estado contribuya a producir loteos populares correctamente urbanizados, para que un trabajador tenga la posibilidad de construir en su terreno no sólo su casa sino su historia y su familia.

Muchas gracias. (APLAUSOS)



Sr. COORDINADOR.- A continuación hará uso de la palabra el arquitecto Eduardo Reese quien, a pesar de su importante trayectoria, me pidió que lo presente sólo como docente del Instituto del Conurbano, de la Universidad de General Sarmiento.

Sr. REESE.- La enorme cantidad de asistentes a esta reunión está marcando dos cosas: una es la oportunidad en la cual el Instituto de Gestión y Estudios Urbanos del Colegio de Arquitectos convocó a esta Jornada para la discusión, y la otra es la deuda que el proceso democrático y los profesionales tenemos con la modificación de un instrumento tan importante como es la ley 8.912.

Esa deuda se refleja en las penurias que una enorme cantidad de bonaerenses debe vivir no sólo en el Gran Buenos Aires sino también en muchas ciudades del interior. No es que la ley tenga toda la culpa de esas penurias, tiene parte de responsabilidad pero, sin dudas, la situación en la que se está dando el crecimiento de nuestras ciudades es consecuencia de un conjunto de factores más amplio y complejo.

Creo que la ley tiene que ser repensada integralmente desde otra perspectiva. Frente a los procesos que se dieron en los últimos años, es imprescindible contar con un instrumento normativo de gestión urbana pensado y diseñado de un modo completamente diferente a las preocupaciones que existían a principios de la década del '70.

Resulta difícil hablar en el último lugar porque buena parte de los conceptos sobre las virtudes y críticas a la ley, ya fueron expresados en el documento del Instituto y por quienes me precedieron en el uso de la palabra. En ese sentido, me resulta difícil no repetir algunas cuestiones. Voy a intentar explicar por qué pienso que la ley debe ser revisada.

Se ha dicho que la ley fue sancionada durante un gobierno dictatorial. Una cosa sorprendente, a mi criterio, es que los elementos técnicos urbanísticos que primaron al momento de dictarse la ley en la cual los técnicos responsables y las autoridades militares coincidieron, - porque de hecho la ley fue aprobada- no cambiaron demasiado con respecto a los argumentos que hoy se siguen sosteniendo.

Parecería que diciembre de 1983, en materia de urbanismo, no significó absolutamente nada y estos argumentos se mantienen desde el mismo lugar tecnicista de ese momento.

Han pasado veinticuatro años, diecisiete de los cuales han sido bajo gobierno democrático, en las administraciones municipales se han sostenido gobiernos de distintos signos políticos y estos mismos



argumentos siguen prevaleciendo para sostener las viejas ordenanzas de la década del '70 y principios de los '80.

Habría que preguntarse por qué esta cultura tecnicista del urbanismo ha sido tan coincidente tanto en la dictadura como bajo gobiernos democráticos.

Creo que aquí hay un lugar nuevo desde el cual mirar cómo se construyen las normativas urbanas, tanto desde la Provincia como desde los municipios.

No digo que esta coincidencia haya sido absoluta en todos los municipios, pero ha habido una enorme confluencia entre argumentos técnicos esgrimidos durante la dictadura y los gobiernos democráticos.

¿Por qué la planificación urbana nunca ha formado parte de la agenda prioritaria de los gobiernos provinciales ni de una parte sustantiva de los municipios?

La verdad es que se recurre al urbanismo cuando hay una cuestión de emergencia. Si uno mira, como dice el Instituto en su documento, el estado de semiabandono en el que se encuentran las distintas oficinas de planeamiento municipales o el estado de indefinición que han tenido las oficinas responsables de planificación urbana en la Provincia, podrá constatar que el urbanismo nunca ha formado parte de las prioridades de la gestión del territorio.

Insisto en esta revisión porque esta mirada tecnicista del urbanismo, de los estándares, hay que tenerla en cuenta cuando analizamos la ciudad construida sobre ciertos grados de formalidad y de realidad. El conjunto del resto de la sociedad, que Hardoy calculaba en aproximadamente un 66 por ciento, en la ley no figura.

La ciudad real y autoconstruida, a partir del proceso de cómo se configura el barrio, recién se lotea y se construyen distintas infraestructuras. Este criterio de progresividad evolutiva con el cual hemos construido nuestras ciudades, prácticamente es inexistente. Y desde aquí, hay que analizar cómo se vuelve a redactar la ley.

En la ley no hay actores –y esto sí tiene que ver con la dictadura-, a tal punto que los actores del conflicto urbano aparecen diez años después en los decretos 8.056 y 3.736.

Estos dos decretos, uno del 87 y el otro del 91, muestran que la realidad sólo legisla para un tercio de la población que puede pagar. Y una ley que legisla de este modo, no es una ley.

En los últimos años, esto ha sido brutal. La situación de desempleo, de pobreza urbana, de inaccesibilidad al suelo urbano -que ha promovido



la toma de casas-, etcétera, es la mejor muestra de que una ley sólo existe para los que pueden pagar. Esto nos demuestra que la ley debe ser repensada.

Uno de los autores de la ley, con el cual formé parte de una mesa de discusión, comenta que ésta fue gestada durante la dictadura e influyó en su contenido, aunque los integrantes de la Comisión Redactora no tuvieron limitaciones significativas en los aspectos técnicos.

Esta afirmación es muy interesante porque hay una coincidencia admitida por los propios actores entre la elaboración técnica y el criterio político del gobierno dictatorial. E insisto, que esto complica la situación porque no ha sido modificado en los últimos diecisiete años. Desde este punto de vista, sigue vigente la construcción para aquellos que pueden pagar.

El hecho más relevante en este sentido es que la ley sigue siendo reglamentarista, que en sí mismo no está mal, pero sostengo que los criterios reglamentaristas no existen en la ciudad real cuando no están acompañados de instrumentos concretos de gestión.

Los instrumentos de gestión son más importantes que la cuestión reglamentaria; la política urbana no es solamente una suma de prohibiciones sino que es esencialmente una suma propositiva de acciones. Y esta cuestión de demonizar la especulación inmobiliaria, me parece absolutamente retórica en la ley, porque de hecho no se tocó.

Para meterse con el mercado inmobiliario hay que estudiarlo, hay que analizar cómo son los mecanismos de formación de precios, hay que producir análisis que estudien concretamente cómo los formadores de precios actúan en el territorio y cómo la especulación no es una parte formal del discurso de los objetivos de la ley, sino un aspecto esencial para modificar la situación de la Provincia.

El mercado inmobiliario es enormemente complejo, porque es compleja la forma y los mecanismos con los cuales construye su accionar y los precios que determinan cuántos se quedan afuera de ese mercado y cuántos ingresan.

Si uno analiza un trabajo que estamos haciendo en la Cuenca Matanza- Riachuelo, se observa con cuántos estudios del mercado del suelo cuentan los municipios para poder accionar y cómo actúa el mercado en sus localidades. No existe ninguna precisión en este sentido.

Nadie sabe cómo se maneja el mercado inmobiliario, nadie lo analiza desde una mirada crítica, no se sabe cómo forma los precios, qué



elementos son indispensables para entender los mecanismos de formación de precios del suelo.

Tengan en cuenta que esto no ha sido peor, porque el mercado inmobiliario en la Argentina, en general y en la Provincia, en particular, está bastante segmentado y dividido.

No tenemos una situación como la brasileña, donde el mercado de suelos está más concentrado y, por lo tanto, la capacidad de lobby que tienen los propietarios de suelo es mayor. Esto es lo que hizo que la situación no sea aún más desastrosa.

En realidad, tienen más capacidad de lobby en cuanto ustedes analicen cómo son los mecanismos de gestión de la construcción de la ciudad, quiénes operan en el mercado de vivienda y en el inmobiliario de productos construidos que, en realidad, los propietarios de suelo.

Ahora, me quiero referir a los instrumentos de gestión. Una normativa que no incluye cómo operar, cómo gestionar realmente es, en buena parte, una letra muerta.

Los instrumentos de gestión pasan por un sinnúmero de alternativas posibles, inclusive, de instrumentos tributarios y fiscales para meterse con la captación de renta del mercado inmobiliario. De este tema ni se habla.

El Código Civil, de mediados del siglo XIX casi nos impide hablar sobre esto. Lo más impresionante es que la Constitución Nacional, reformada en 1994 reafirma este carácter intangible e inviolable que tiene la propiedad privada.

No existe una mínima mención al derecho de propiedad en función social y, por lo tanto, no existe una mínima preocupación por introducirse en serio legislativamente y con instrumentos de gestión, en la captación de la renta.

Este es el elemento central para poder construir financiamiento para los municipios, en materia de proyectos urbanos. Ni hablemos de ejemplos que tenemos en América latina, como la ley 9 de 1989, Colombiana. De eso no se puede ni hablar en este país.

Pareciera que si hablamos de esto, estamos casi rozando el régimen stalinista.

La captación de la plusvalía es una norma absolutamente común y generalizada, por ejemplo, en los Estados Unidos, y se toma la legislación norteamericana en este sentido. Acá nadie osa discutir o meterse con la noción de propiedad, con la captación de la renta sobre la propiedad



porque de ser así, parecería que estuviéramos hablando del régimen castrista.

Sin estos instrumentos, aún cuando retoquemos en parte la ley, va a seguir siendo, a mi criterio, la misma legislación que ha imperado durante estos últimos años, porque no está tocando lo sustantivo ni lo importante, porque no opera sobre la gestión.

Si no hablamos de cómo se gestiona la política urbana, de cuáles son los instrumentos que la hacen real, asible, de la enorme cantidad de herramientas que uno puede utilizar para operar en la ciudad con decisión, no estamos hablando casi de nada.

El establecimiento de los impuestos progresivos a la renta urbana, el establecimiento de figuras como el suelo creado o las operaciones interligadas, etcétera, hacen -insisto- operativa y no discursiva o retórica una ley.

Creo que hay que diseñar otra ley que mire desde la ciudad real, desde la gestión, desde dónde puedo operar, que mire la necesidad de fortalecer a los municipios frente al centralismo que tiene la provincia de Buenos Aires.

Dejo para el final la prioridad que tienen la planificación, la instalación de políticas urbanas, etcétera, en nuestros municipios y en nuestra Provincia.

Si no construimos una ley que con instrumentos ponga en la agenda de los decisores las políticas urbanas, me parece bastante difícil poder hacer algo. Y esto lo digo por los legisladores que puedan estar presentes que, en general, suelen tener la costumbre de evadir el conflicto. Tengamos en cuenta que el conflicto es la razón de ser de la construcción de la ciudad y, por lo tanto, no hay que evadirlo. La ciudad se construye en un tercio por la ley y en dos tercios por fuera de la ley; ésta es la realidad.

Por último, una ley que ponga como parte de la prioridad de la agenda de los decisores de la política urbanística, va a contribuir de manera decisiva a cambiar las cosas, a asumir la realidad que tenemos en los 2000 sobre la ciudad y la posibilidad de que los municipios asuman responsabilidades con mayores niveles de fortalecimiento.

Si no nos animamos a cuestionar la situación imperante, el modelo, no vamos a construir una ley útil para la Provincia.

Muchas gracias. (APLAUSOS).

Sr. COORDINADOR.- Pasamos al debate.



Tiene la palabra el señor Garay.

Sr. GARAY.- Cuando hice un estudio sobre la ley 8.912, dije que era una ley que tenía demasiadas cosas que no eran de competencia provincial sino municipal. Y ahora, el arquitecto Reese propone que la ley tenga más instrumentos de cómo hacer urbanismo.

Personalmente, creo que las leyes tienen que ser breves y para fines específicos, y todo otro instrumento que se intente incorporar tiene que funcionar como dispositivo a través del cual se aplique una política urbana.

Me daría mucho miedo que una ley defina cuáles son los instrumentos que podríamos usar porque va a tener un inventario siempre reducido.

Hoy día creo que es más grande la ausencia de políticas urbanas que las restricciones del instrumento.

Sr. REESE.- Yo creo que debe tener otra mirada, porque no es sólo un listado de instrumentos sino que es la definición de un conjunto de políticas.

El artículo 2° de la ley 8.912, dice que los objetivos son una simple expresión de deseos, pese a existir una serie de elementos administrativos y legales, pero de lo económico financiero ni se habla.

Entonces, la posibilidad de que este punto dentro de los objetivos de la ley se haga realidad, supone repensar la situación y construir viabilidad a partir de herramientas de gestión.

PREGUNTA.- En el año 1993, se discutió en el Senado un proyecto de ley, que llevaba el número E/230/92-93, en el cual se proponían modificaciones a la ley. Algunos artículos propuestos en ese entonces fueron mencionados hace unos instantes por el arquitecto Garay.

Es así que el tema que nos preocupa se debe a que ya han transcurrido varios años y aún no ha surgido una verdadera voluntad política para cambiar la ley.

Cuando los arquitectos proponemos cambios, corremos el riesgo de que en el ámbito político no encontremos una respuesta favorable. En consecuencia, creo en la posibilidad de proponer soluciones alternativas, como por ejemplo mejoras urbanísticas ambientales, que también deben ser viables desde el punto de vista político. De lo contrario, nos quedamos en el debate estéril.



Las propuestas y los espacios de discusión tienen que surgir no solamente desde la óptica técnica, sino que es menester debatirla en los ámbitos municipales y provinciales.

Hay que discutirlo en los municipios para elevar las propuestas desde el consenso de esas áreas con las instituciones provinciales y las representativas de cada sector.

Esta experiencia es de vieja data y no se ha logrado llegar a ninguna solución. Las propuestas deben ser debatidas de abajo hacia arriba para luego lograr una propuesta y ver la posibilidad de hacerlo en conjunto.

Nada más.

Sr. BONZANO.- Quiero felicitarlos por esta iniciativa que han logrado los arquitectos que significa que hayan llegado hasta esta Legislatura.

Mi reflexión apunta el panorama que los arquitectos Garay y Reese tan bien han presentado en relación a otros ámbitos territoriales de la provincia de Buenos Aires de los que se hizo poca o casi ninguna referencia.

Se habló de los procesos de construcción de ciudad, pero no se han referido a unas 900 mil parcelas de catastro urbano que no son urbanas, que son parte de esa economía y de una zona periurbana del área metropolitana.

Creo que sería muy importante incorporar esto a la agenda dentro de una política de reordenamiento territorial para repensar y reformular la ley 8.912, porque todos los procesos económicos tienen que ver con circuitos económicos o procesos de trabajo asociados a lo que es la economía agropecuaria pampeana en sus tres o cuatro rasgos dominantes, como el caso de Olavarría, la pampa deprimida, la pampa entreserrana, así como otras en proceso de ocupación relacionadas con esa tercera cintura metropolitana y que en realidad duplican en superficie la región metropolitana de Buenos Aires.

Nosotros entendemos que Buenos Aires es la metrópoli con más lotes urbanos baldíos del mundo, cosa que es un privilegio, con alrededor 1.600.000 baldíos, de los cuales 900 mil no son urbanos sino periurbanos. Dentro de ella hay unas 40 mil fracciones que no son pampa.

Mi reflexión apunta a ampliar el espectro. Es decir, creo que incorporando tanto la dimensión del análisis de la economía urbana desde la cuestión de la infraestructura como la cuestión del análisis de la



formación del precio del suelo se lograría un suelo aplicado a las áreas periurbanas y a las agrarias.

Entiendo que esto debería formar parte de una agenda que tenga que ver con el repensar la ley de ordenamiento territorial y no urbanístico

Sr. GARAY.- Quisiera hacer una observación al respecto porque es un tema que hoy está muy presente.

La ley 8.912 define las áreas rurales, áreas urbanas y áreas complementarias. Las áreas urbanas y complementarias se comprometen. A las áreas rurales se las deja en manos de la normativa agrícola.

Hoy aparecen nuevas formas de urbanización conocidas como el Falmer que subdivide el suelo casi urbano a partir de lo que sería una unidad productiva. Es decir, así como cuando se define la densidad como parámetro regulatorio de la urbanización y éste va al fracaso porque comienza a aparecer el primer dormitorio, el segundo y el cuarto de costura, se demuestra lo absurdo de la densidad como parámetro normativo.

En el caso de la normativa rural, comienza a aparecer el apicultor o toda forma supuesta de explotación agrícola intensiva que nunca lo va a ser, pero que permite subdividir el espacio rural. Este es el espacio donde existe un vacío por parte de esta ley y que por otro lado encubre algunas trampas. Por ejemplo, permite urbanizaciones sin infraestructura, el loteo de barrios cerrados, a través de cuestionados decretos y también estas subdivisiones del espacio rural que, finalmente, terminan urbanizando de manera disimulada.

Considero que en esta ley se produce un vacío en relación a las cuestiones ambientales, patrimoniales y también en lo que hace al reordenamiento del territorio. Por lo tanto, debemos analizar qué sucede con el control del mismo en las áreas que no son urbanas.

Actualmente, cuando hacemos los análisis de contaminación, nos encontramos con la sorpresa -por ejemplo en Misiones- de que las áreas rurales están más contaminadas que las urbanas, debido al uso de fertilizantes, agroquímicos y de otros productos. Estos tienen más efectos nocivos en las cuencas de los ríos, que los producidos a raíz de los desechos de las fábricas.

Sr. REESE.- Entiendo que existe una disyuntiva entre la cuestión y la gestión de la ley. Considero que estas cosas tienen que ver con la gestión que se hace desde la Provincia respecto de esta situación.



Digo esto porque creo que últimamente el protagonismo de los que están a cargo de estas iniciativas ha sido un tanto irrelevante. Insisto: la gestión de la ley es imprescindible para saber cómo debe aplicarse, en lo que hace a las cuestiones relacionadas con el nuevo tipo de urbanización y subdivisión del área rural.

También estamos en condiciones de decir que existe una cierta trampa ilusionista por parte de los emprendedores de los barrios cerrados, bajo el concepto de que la ciudad empieza donde el guardia se para.

PREGUNTA.- ¿Qué instrumentos se proponen para incorporar tierras de uso público?

Sr. GARAY.- Para contestar esta pregunta, cabe citar el siguiente ejemplo: el municipio de Malvinas Argentinas pensó en un determinado momento que el polvorín del Ejército debía ser cerrado por precaución, en atención a lo sucedido en Río Tercero.

En consecuencia, se desafectaron esos terrenos y, además, también rondaba la idea de que el Ejército los vendería para la construcción de un barrio cerrado. A raíz de esto, el intendente gestionó un crédito a través del Banco Provincia para comprarlos. Los mismos tienen aproximadamente unas 60 hectáreas.

De esta manera, se vislumbró la idea de una operación urbanística, en relación con estas hectáreas, donde el 60 por ciento de las mismas debían ser garantizadas como áreas verdes y solo el 20 por ciento podían ser urbanizadas. Entonces, se llegó a armar una ecuación, donde el 20 por ciento de la urbanización del suelo, que es solamente un bordecito frente a ese parque, permitía financiar la compra del terreno, el mantenimiento, la construcción de las infraestructuras, de un nuevo centro urbano e incluso del edificio municipal.

Podemos decir que ese pequeño bordecito significaba unos 120 mil metros cuadrados que, a valores normales del mercado, permitían montar esta operación. A tal efecto, se pensó en la organización de un fideicomiso. En este momento se está discutiendo con el Banco Provincia la situación de cómo el Estado puede subsidiar esa operación.

¿Qué ha sucedido? El municipio se ha apropiado de la renta del suelo, lo que le permite financiar un conjunto de programas sociales y cumplir muchos objetivos, como definir una nueva centralidad en un nuevo municipio que carecía de centro y que la gente de los countries y la Panamericana tengan como centro urbano de referencia los shoppings,



sino que la ciudad ofrezca un espacio de calidad que pueda funcionar como centro.

Este conflicto trajo aparejadas discusiones y posicionamientos, pero la intervención no significa sólo la aplicación de la norma, porque ésta es un instrumento pasivo.

Hoy tenemos que pensar en dispositivos de intervención para la ciudad y formas de actuación del Estado, que permitan producir transformaciones objetivas del tejido urbano, equilibrando las cuentas, socializando la renta y montando operaciones más complejas.

En este sentido, el urbanismo ha evolucionado. En la Argentina contamos con experiencias que nos ayudan a tomar ejemplos concretos como exitosos. Nosotros, como municipio, como política provincial, como actores sociales, como organizaciones no gubernamentales, etcétera, tenemos que comenzar a gerenciar otro tipo de proyectos. Es por eso que considero que no tenemos que abocarnos sólo a la discusión de una nueva norma salvadora, sino que debemos implementar otro tipo de cosas.

Por ejemplo, cuando me refiero al Bapro Inversión Directa, es algo que me preocupa, porque es una instancia que generó el Banco Provincia para impulsar operaciones de desarrollo inmobiliario. Desgraciadamente, esto llevó a la implementación de operaciones estrictamente rentables. Por lo tanto, existió un proyecto de urbanización respecto de la fábrica argentina de Alpargatas que estuvo hasta mal pensado y no se dirigió a producir suelo urbano para los sectores populares.

La realidad es que el recorte de la rentabilidad de este tipo de operaciones y el no asumir estos instrumentos como parte de una política alternativa de vivienda, hace que en este momento se esté discutiendo si esa instancia del Banco Provincia sigue o no existiendo. Algún día esto no existirá más porque las cuentas no cierran y perderemos un instrumento muy importante. Muchas de estas cosas ya están creadas, por lo que es cuestión de combinarlas y usarlas con inteligencia.

En tal sentido, debemos: primero, contar con un plan que ordene las directivas a tomar; segundo, seleccionar en función de los objetivos del plan las áreas de intervención concretas que se van a realizar y, tercero, considerar cuáles son los instrumentos concurrentes para hacer viables esas acciones. Esta es la secuencia que hay que seguir y es el desafío que tienen que enfrentar los municipios.



Los municipios están pensando en estos temas. En general, cuando los recorremos, tienen idea de realizar estas cosas en terrenos del ferrocarril o del ejército.

Existen cuestiones en las que pensar, como así también muchas tareas que realizar. La ley 8.912 no debe convertirse en un obstáculo haciendo que un trámite administrativo tarde dos años en resolverse. Estas son restricciones objetivas.

La gestión de gobierno cuenta con tres o cuatro años para realizar cosas. Si se tarda cuatro años para pensar un plan, dos años más para elaborar el anteproyecto, etcétera, nunca el planeamiento se va a legitimar como un instrumento útil para transformar la realidad.

Sr. COORDINADOR.- ¿Qué clase de ley aggiornada estamos pensando, si aquí no se ha escuchado hablar de los municipios como primeros y no últimos eslabones de esta supuesta cadena, toda vez que son el verdadero receptor y transmisor de los datos de la realidad que leen correctamente los distintos escenarios, con todos sus actores involucrados?

Sr. REESE.- Me parece que repensar esta ley supone repensar el papel de los municipios de manera de dejar de considerarlos últimos eslabones y se menciona la falta de autonomía municipal con la que todavía esta Provincia se maneja

PREGUNTA.- Arquitecto Garay, cuando usted habla de planificación, habla de planificación provincial. ¿Serviría de mucho una planificación provincial, o sea que toda la Provincia estuviera racionalmente distribuida mientras el resto del país está vacío? Porque hay muchas provincias que tienen menos población que muchos municipios.

Además, ¿cuál sería la densidad que para usted sería viable por hectárea en zonas urbanizadas?

Sr. GARAY.- Yo creo que esto nos lleva a la discusión de dos temas, uno, cuáles son las políticas de distribución de la población sobre el territorio y dos, la eficacia de los instrumentos para lograr eso.

Cuando miramos la realidad, podemos decir que esas, a lo mejor, fueron políticas que se implementaron en la década del '50, del '60 y del '70, pero hoy vemos que se están aplicando políticas inversas; si hoy miramos la política económica, de subsidios, etcétera, lo que vemos es



que el Gran Buenos Aires va a crecer más que nunca, porque nunca las políticas fueron tan centralistas como ahora. Entonces, los efectos de esto -independientemente de lo que quisiéramos- los vamos a tener encima en la ciudad de Buenos Aires.

En la década del '80 había una discusión muy grande, porque el Gran Buenos Aires seguía creciendo a una velocidad impresionante y estaba prohibido instalar una fábrica en un radio de menos de 70 kilómetros, con lo cual uno decía: de qué va a vivir la gente que sigue confluendo sobre Buenos Aires si está prohibido abrir una fábrica.

Creo que hoy sería indispensable reclamar una política nacional de ordenamiento territorial que defina una política para un sistema de ciudades, dentro de la cual miráramos el crecimiento de las grandes ciudades y de las ciudades intermedias. Pero en la realidad, cuando la política la fija Cavallo, lo que vemos es que cada vez más la ciudad y la riqueza se van a concentrar y ya no diría la ciudad sino una parte de la ciudad. El PBI hoy se concentra sobre el pequeño segmento que hay entre Buenos Aires y Rosario, alrededor del puente Zárate - Brazo Largo, es decir, algunas razones de ordenamiento territorial definen que ahí es donde está pasando todo y podemos hacer círculos concéntricos alrededor de Campana, mirando cómo es la lógica de la inversión sobre la Panamericana, sobre la ruta 6, como expresión tardía sobre Gaona, pero es ahí donde estamos viendo que hay una reorganización del espacio productivo, urbano residencial, ahí están pasando con toda intensidad las nuevas tendencias o condiciones económicas.

Frente a esta realidad, ¿cómo se puede llegar a definir una política alternativa? Obviamente, la clave son los planes municipales; el problema más serio es que hay zonificaciones preventivas y no planes municipales. Yo diría más, los planes municipales ya no pueden seguir siendo un plano urbano con una preocupación morfológica de la ciudad; son planes de desarrollo, es decir, se parecen más a planes estratégicos, se construyen de otra manera y suponen un acuerdo de actores sociales donde, finalmente, se fijan ciertos consensos sobre cuál es el modelo de desarrollo y cuál va a ser la ciudad que va a servir de soporte material a ese modelo de desarrollo.

En ese contexto, tampoco es cierto que las nociones de competencia de ciudades puedan ser reproducidas o sea bueno que sean reproducidas como competencia de municipios vecinos. Al respecto creo que en este momento son mucho más interesantes las experiencias de



asociaciones entre municipios como necesidad de formular políticas mayores dentro de las cuales se inscriban las políticas menores.

En ese sentido, en el Conurbano hubo dos movimientos: uno sobre redefinición de lo que es una unidad municipal y por otro lado, la construcción de regiones, dentro del cual el gran tema pendiente es la construcción de la gran región metropolitana.

La Constitución nacional dice que dos jurisdicciones que comparten problemas en común, pueden constituir regiones para definir esas dos jurisdicciones. Si bien la Constitución nacional hace algunos años que se reformó, todavía no supe de alguna reunión donde los intendentes de la Provincia y el gobernador se pongan de acuerdo para constituir la región del AMBA, para lo cual pasarían a tener nuevas competencias, porque todos los temas que son jurisprudencia de las dos soberanías, dejan de ser temas de responsabilidad nacional.

Esto quiere decir que entre los municipios y la Provincia aparece una cantidad de instancias de coordinación y desagregación de poder, capaces de armar una nueva institucionalidad.

Esto es interesante porque marca niveles de crecimiento del federalismo. Los instrumentos están ahí, para que los usemos, pero paradójicamente no hay iniciativas concretas para ponerlos en marcha.

Muchas de las cosas que necesitamos para que la ciudad funcione de otra manera, ya existen; la restricción es nuestra al no poder organizar nuestras estrategias para armar operaciones complejas. Ese es el cambio cultural que requiere una ciudad para ser gobernada.

ASISTENTE.- Hace algunos años vivía a veinte kilómetros de Buenos Aires, y recuerdo que cruzaba la ruta y podía cazar; caminaba cuatro kilómetros y podía pescar. Hoy esos lugares se han transformado en barrios, y luego de veinticuatro años de vigencia de la ley 8.912, las cosas siguen igual, no han mejorado.

Creo que lo que tenemos que buscar son salidas que nos den otros resultados, para llegar a un mejor estilo de vida.

Sr. FARBERO.- Voy a disentir con algo de lo que aquí se ha dicho. No es viable hablar sobre falta de autonomía de los municipios de la provincia de Buenos Aires. En relación a esto, ya se ha expedido la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Me refiero a casos jurisprudenciales anteriores a la sanción de la Constitución, uno de ellos "Promenave contra Municipalidad de San Isidro".



Cualquier conflicto en el que un municipio de la provincia de Buenos Aires plantea su autonomía y llega a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se le reconoce la autonomía. Es decir, que el hecho de no estar sancionada en la Constitución provincial no es un freno para ejercer la autonomía municipal.

En segundo lugar, disiento con el amigo Fredy Garay sobre la gobernabilidad de la región metropolitana. A partir del tema de la autonomía municipal hay que dejar el discurso de que la región metropolitana es tripartita, ahora es cuatripartita porque están la Nación, la Provincia, la ciudad autónoma de Buenos Aires y, en el caso concreto del AMBA, los cuarenta y tres municipios que lo integran. Concretamente, en el plano medioambiental de la ciudad de Buenos Aires hablan de la región metropolitana como tripartita.

Desde la experiencia que obtuvimos el año pasado acá con el Entran, se ve claramente cómo los municipios cobran fuerza cuando toman conciencia de su poder al asociarse y trabajar en equipo. Por esto, hay que pensar la región metropolitana en cuatro sectores y, con el caso del transporte –en el que estoy especializado–, concretamente digo que hay que pensarlos en conjunto, porque son dos caras de una misma moneda.

Todos los temas de transporte del área metropolitana tienen que definirlos la ciudad de Buenos Aires y los municipios del AMBA, la Nación juega el rol de defensora de los intereses del resto de las provincias frente al AMBA y la Provincia el de defensora de los intereses de los municipios que no integran dicha área, respecto al tema transporte.

Felicito al Colegio de Arquitectos de la provincia de Buenos Aires por la iniciativa de empezar el debate en este recinto político. Espero que esto se extienda a todos los municipios resaltando que son autónomos, que tienen que fortalecerse y trabajar junto con los municipios vecinos, pensando en una política general que beneficie a la Nación y a la Provincia.

Nada más.

Sr. COORDINADOR.- Tengo una opinión del agrimensor Humberto Tidoy, de la municipalidad de Magdalena, dirigida al arquitecto Garay: *“Con respecto a la parte geométrica de la división del territorio, estoy completamente de acuerdo con usted, por cuanto existen lugares donde en los manzamientos previos a la ley 8.912 y de antigua data, que*



fueron realizados en varas –por ejemplo 100 varas-, se hizo muy difícil y con una enorme pérdida de superficie en la subdivisión de dicho block.

“En otros lugares como por ejemplo Verónica, partido de Punta Indio, en trazados no tan antiguos el fundador propició manzanas de 120 por 120 metros y quedaron creados lotes que, en algunos casos, llegan a 20 metros de frente por 60 de fondo, es decir, 1.200 metros cuadrados.

“Y con esta ley llegamos al absurdo de no poder volverlos a subdividir en, por lo menos, dos lotes de 10 por 60 metros cada uno, o sea, 600 metros cuadrados, aunque están en zonas de aplicación del mínimo de 300 metros cuadrados. El resultado como usted dijo es que solamente se pudo asentar más de una vivienda creando un consorcio en el marco de la ley 13.512, con todos los costos e inconvenientes que ello

La última pregunta es de los representantes de la ciudad de Laprida y dice: Parecería que la ley 8.912 es obsoleta para el AMBA. Los que vivimos en el interior, en municipios de 10 mil habitantes, también tenemos obsolescencia por aplicación de la ley, pero seguimos hablando de Buenos Aires. ¿Qué podemos decir sobre las reservas de espacios verdes en lugares como los nuestros?

Sr. REESE.- Hay muchos municipios pequeños y medianos a los que hay que mirar al repensar esta ley, modificando algunos puntos o cambiándola completamente.

En esto volvería a insistir sobre la cuestión del fortalecimiento de las capacidades municipales, sobre todo de los municipios del interior.

Cuando uno mira la realidad de las pequeñas y medianas ciudades de la Provincia, la posibilidad de armar equipos técnicos o de fortalecer políticas de planeamiento, a veces, es más difícil en el interior que en nuestra propia área metropolitana.

Sr. GARAY.- Quisiera hacer una observación, porque trabajo mucho en ciudades pequeñas y medianas. A veces, me sorprende encontrar, en esencia, los mismos problemas en estas ciudades que en el área metropolitana.

La tendencia a vivir en los countries hoy en día afecta a muchas localidades pequeñas y medianas. Voy a citar el caso de Rafaela, donde el centro de la discusión residía en convertir el viejo aeropuerto en un barrio residencial en la periferia. Allí verificamos el mismo proceso de abandono del centro de la ciudad y a la vez de crecimiento de nuevas



áreas residenciales que, paradójicamente, por cuestiones de status, comienzan a tomar la fisonomía de barrios cerrados.

Lo mismo sucede con respecto a las formas de crecimiento de un suburbio que no encuentra expansión de las redes de infraestructura, una oferta de suelo equipado, como pide la ley 8.912 respecto de los sectores populares, y que empieza a experimentar procesos de invasión, regularización de la tenencia de la tierra, problemas de dominio, etcétera.

Muchas de estas cuestiones tienen que ver con el proceso de transformación de la estructura social que encontramos en las distintas ciudades, independientemente de su tamaño.

No quiero una ley que me diga cómo debo vivir en la ciudad. En el caso del código de Buenos Aires hay una discusión acerca de homogeneizar sobre un tipo de barrio que se considera correcto.

Creo que el tejido urbano debe permitir distintas maneras de vivir en la ciudad y eso redundaría en la riqueza de la misma, es decir, que pueda haber sectores internamente homogéneos que admitan distintos modos de vida. Es decir, que los códigos pueden definir condiciones adecuadas pero con modalidades de vida que pueden ser diferentes.

Sr. REESE.- Con respecto a las pequeñas y medianas ciudades, podemos decir que detestan la forma de vida de Buenos Aires y que hay una tendencia de ciertos promotores inmobiliarios de copiarla. Esta idea la trasladan a las ciudades pequeñas y medianas y luego se convierten en verdaderos fracasos.

Con respecto a los countries de General Roca, podemos decir que, hasta ahora, no existe ningún lote comprado. En Bahía Blanca hay solamente uno de los proyectos que está funcionando pero no en su totalidad. En Venado Tuerto, luego de un gran debate que se generó en la ciudad sobre si había que admitir el barrio cerrado o no, lograron imponer su criterio luego de la aprobación y tampoco pudieron vender los lotes.

Lo mismo ha sucedido con las torres de Sarmiento y Alsina en General Roca y también con la que construyeron en Junín. El hecho de exportar el modelo de Buenos Aires a estas pequeñas y medianas ciudades, resultó una catástrofe.

Pienso que estas situaciones deben ser muy complicadas para los directores de planeamiento que tratan de impedir que se generen estos tipos de emprendimientos



Sr. COORDINADOR.- Antes de agradecerles a los arquitectos Garay y Reese, quiero decirles que con respecto a este tema de estrategias de planificación para ciudades con menos de 20 mil habitantes, el Colegio de Arquitectos, Distrito V, organizará para el 1º de junio, en la localidad de Alberti, un seminario con el título “El urbanismo olvidado”. Por lo tanto, ya quedan invitados para esa actividad.

Sr. COORDINADOR.- Vamos a comenzar el segundo panel con la presencia de funcionarios públicos, provinciales y municipales.

Nos acompaña el arquitecto Jorge Sábató, Director Provincial de Urbanismo Sustentable; el doctor Scabuzzo, Subsecretario de Tierras, el arquitecto Sergio Rezza, Director de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de La Plata, el arquitecto Gismondi, Director de Planeamiento Urbano, de Bahía Blanca.

Comenzaremos con la ponencia del doctor Scabuzzo.

Sr. SCABUZZO.- Trataré de clarificar cuál es el ámbito de competencia que tiene actualmente la Subsecretaría de Tierras.

Para todos ustedes sigue siendo la Secretaría de Tierras y Urbanismo. A mediados del año pasado existió un decreto, mediante el cual se fijaron dos competencias, una para la Subsecretaría de Tierras y otra, para el Consejo de Desarrollo Forestal y Urbanismo Sustentable.

La Subsecretaría de Tierras quedó con dos direcciones provinciales a su cargo: la Dirección que comprende lo que se conoció como el Plan Familia Propietaria, que emana del mandato de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, en el artículo 36, inciso 7), donde se regula el derecho a la adquisición del lote por cada ciudadano de la Provincia y que dio lugar a que este plan se manejara de la siguiente manera: con los intendentes, el gobierno de la Provincia fijaba la necesidad de la división de los lotes para adjudicarlas a distintas familias que así lo necesitaran, con el derecho a que lo adquieran con un costo no superior a quince pesos mensuales.

Así es como ese plan no generó ningún tipo de inconvenientes, a tal punto que la escrituración de dicho plan se lleva a cabo a través de la Escribanía General de Gobierno, en el marco de la ley 10.830.

La operatoria se realiza entre la Subsecretaría de Tierras y el municipio, quien le otorga un subsidio al municipio y éste tiene a su cargo la adquisición de la tierra, tomando la Subsecretaría o la Dirección



Provincial el loteo, donde se hace el relevamiento socio-económico de las familias a quien se les otorga.

En principio, esto no ofrece ninguna resistencia y no hace mayormente a la cuestión del problema de la ley 8.912. Sí, la otra Dirección Provincial, que también está bajo el ámbito de la Subsecretaría de Tierras, que es la ley de regularización dominial.

Esta ley, la 24.374, es la que tiende a otorgar un instrumento jurídico, que hace que aquellas personas que no han tenido la posibilidad, por distintos motivos, ya sea porque no pudieron escriturar por falta de dinero o porque falta quién se lo vendió, en definitiva, aquellos que ocupan un predio y no lo hayan hecho en forma violenta, pero sí en forma irregular, tienen la posibilidad de regularizar su situación respecto de ese dominio que están ocupando a través de la ley 24.374.

Esta ley también tiene por objeto regularizar los asentamientos planificados, aunque la mayoría de las veces no se planifica, la gente ocupa y toma la tierra pues es un bien escaso en el conurbano. Lógicamente no lo hace en forma ordenada, los municipios se encuentran con que no existe la delimitación parcelaria y lógicamente, los asentamientos se realizan sobre lotes totalmente fuera del marco de la ley.

De esta manera, nace la excepción a la ley 8.912 donde nosotros podemos otorgar el instrumento jurídico en lo que hace a las medidas de los lotes. Estas excepciones, como bien decía el panel, quizás sean trampas pero es la única forma que se nos permite para poder llevarle a la gente que no tiene otra posibilidad de poseer legítimamente algún lote de terreno para construir su vivienda o donde ya la construyó.

Esto trae como consecuencia varias cuestiones, entre ellas, la ordenanza municipal, luego el decreto de convalidación de la ordenanza municipal, etcétera, lo que no hace más que poner en movimiento una maquinaria que dilata el objetivo que se persigue, lo que provoca que se dilate en el tiempo y comiencen a sucederse hechos de violencia con mayor intensidad.

Dejo como sugerencia que no sé si es conveniente buscar una ley tan perfecta, ya sea en un todo o parcialmente nueva. Si finalmente vamos a esperar discutir la regionalización, la autonomía o si vamos a realizar una planificación de la Provincia, tal vez la nueva ley que regule el uso de los suelos, evidentemente va a tener que esperar más.

A continuación hará uso de la palabra, para referirse a la parte técnica el arquitecto Rubén Opel.



Sr. OPEL.- En este caso me voy a expresar como funcionario de la Subsecretaría de Tierras y voy a referirme a la conformación de la ciudad informal. Las urbanizaciones informales en la provincia de Buenos Aires están reguladas dentro de un marco establecido en la ley 8.912.

Luego de los '80, las tierras se tornan inaccesibles para determinados sectores, a los que se los denomina sectores populares. Por lo tanto, esos sectores populares intentan, primero, poder acceder a la tierra a partir de las cuotas, en un proceso que se dio de venta indexada en la época de Martínez de Hoz y así comenzó a surgir una nueva forma de asentamientos a partir de la informalidad a través de la toma de tierras, las ocupaciones y demás formas de apropiarse de la tierra y transformarla en suelo urbano, no desde la normativa sino desde el uso.

A partir de allí se sucede la generación de suelo urbano en una cantidad considerable en cada uno de los municipios, especialmente en la segunda corona del conurbano con características distintas ya que está organizado por gente que tiene pautas culturales distintas a aquellos que compraban parcelas en loteos, es decir, que intentan llegar rápidamente al Estado para que intercedan y pasar de la informalidad a la formalidad.

El Estado a partir del advenimiento de la democracia en 1984 comienza a atender estas situaciones armando oficinas técnicas a nivel provincial. Esto desde el Poder Ejecutivo.

Desde el Poder Legislativo, esta Cámara registra en el período legislativo 1985-1995 un 37 por ciento de la producción de leyes de expropiación. Ese 37 por ciento no es superado por ningún otro tema en la Legislatura de la Provincia en dicho período.

El 70 por ciento del 37 por ciento de las leyes de expropiación son aplicadas a procesos de regularización urbano dominiales. Es decir, el Estado desde el Ejecutivo, a partir de los distintos estamentos que se van armando en algunos ministerios para interiorizarse de ese fenómeno e intervenir, muestra cómo se intenta intervenir en este tipo de urbanizaciones. Proceso que muchos de los aquí presentes hemos seguido atentamente y notamos que es bastante complejo, en términos de que estas urbanizaciones tienen características de barriada pero no cumplen con la normativa de uso del suelo.

A finales de los ochenta y principio de los noventa, estas urbanizaciones adquieren gran dinamismo y que ha sido imposible de detener por la magnitud que tiene, especialmente en el conurbano bonaerense. Quiere decir que el Estado reconoce una nueva forma de producir suelo urbano, no sólo de los loteos, sino de la ocupación por



parte de los pobladores que recurren al Estado para regularizar su situación.

Paralelo a esto, han existido una serie de decretos, como formas de intervención del Ejecutivo, además de instancias técnicas como decretos de excepción a la ley 8.912, como para poder producir procesos de formalización de los procesos informales de obtención de la tierra.

Actualmente, comienza a producirse un nuevo fenómeno que tiene que ver con los hijos casados de los que tomaron tierras al principio de la década del '80. Es un nuevo movimiento que estamos empezando a estudiar y significa la no individualización del mercado como posible actor para producir suelo urbano; es decir que no hay otra instancia que la toma de tierra. El fenómeno que se da, es que esos hijos no recurren a ninguna otra alternativa y la única que tienen es producir suelo urbano a partir de la toma de tierras.

Nosotros no decimos que esa instancia de producir suelo informal por parte de gruesos sectores populares de la población tenga que ver precisamente con la normativa de uso del suelo. Podrá colaborar en algún sentido, pero especialmente se verifica en las instancias o conformaciones territoriales, procesos que se dan en otros niveles, como el económico desde el punto de vista normativo.

Solamente en este caso creemos que las instancias normativas actuales con respecto a la ley de uso del suelo, colabora para complejizar un proceso que se da , pero se lo tiene que registrar como un proceso que se está dando en el escenario de la provincia de Buenos Aires. Esto de registrarlo y tenerlo presente, que representa una modificación de la ley de uso del suelo, sería importante.

Desde la Subsecretaría, desde la instancia de los profesionales, creemos que éste es un capítulo que hay que plantear en términos de una modificación de la ley que englobe o tenga en cuenta esta producción del suelo informal, intentando formalizarlo. Sabemos que esto es complejo y difícil, pero es parte de la realidad.

Hoy, en la provincia de Buenos Aires, esencialmente en el conurbano, la producción de suelo urbano tiene que ver con urbanizaciones informales. Podemos no estar de acuerdo, pero no podemos dejar de verlo.

Por lo tanto, creemos que en el caso de una modificación o de replantear el tema de la normativa sobre el uso del suelo, estos elementos hay que tenerlos en cuenta, pero habrá que discutirlos y habrá que armar



escenarios para que cada uno de los actores que participen puedan pensar y definir sus ideas.

Muchas gracias. (APLAUSOS)

Sr. COORDINADOR.- A continuación, hará uso de la palabra el señor Gismondi.

Sr. GISMONDI.- Buenos días. Pertenezco al municipio de Bahía Blanca y quisiera agradecer al Colegio de Arquitectos y a esta Cámara de la provincia de Buenos Aires el habernos permitido participar en esta jornada de reflexión de la ley 8.912.

La ley 8.912 es una legislación novedosa y de avanzada al momento de su sanción en 1977 y creo que aún lo sigue siendo porque no tengo conocimiento de que en alguna otra provincia de nuestro país exista una ley mejor al respecto.

Como toda legislación, ésta tiene aciertos y desaciertos. Por ello, creemos que es necesario, a través de este camino que es el correcto, el intentar corregir esos desaciertos y actualizarla a la luz de estos 24 años que ya han transcurrido desde su implementación.

A continuación, voy a referirme a los antecedentes y al ordenamiento del territorio con que contamos en Bahía Blanca, en el Área de Planeamiento.

Como proceso sistemático y continuo, esto comenzó en 1959 cuando el municipio contrata a una misión técnica de la OEA que se encontraba en el país. Ellos elaboran un plan que no se puso en vigencia, pero que dejó una serie de recomendaciones y entre ellas la más importante y la que sí se cumplió fue la creación de una Oficina de Planeamiento en la comuna, que comenzó a trabajar en la recolección de datos y diagnósticos que permitió que en 1970 el municipio contratara un equipo de profesionales liderados por dos arquitectos -Eduardo Sarragui y Edilia Suárez- quienes formularon el plan de desarrollo, llamado Plan '70. Se aprobó rápidamente en la instancia municipal y comenzó a aplicarse a partir de 1972. Esto quiere decir que al momento de la sanción de la ley 8.912, Bahía Blanca tenía una legislación vigente y, por lo tanto, podemos expresar que para nosotros no significó un impacto traumático, porque, de alguna manera, las medidas que proponía la ley reforzaba nuestra legislación local.



En ese plan estaba establecido que a quince años de su vigencia, debía ser reformulado, o por lo menos revisarse, para saber si era necesario hacer algunas modificaciones.

Durante los años 1985 y 1986 se concreta dicha reformulación y es desarrollada y llevada adelante por las oficinas técnicas de planeamiento. También es importante destacar que se incorpora una metodología de participación de la comunidad en la etapa de análisis y propuestas.

Por esta razón, se convoca a las entidades intermedias, a los colegios profesionales, a las universidades, a las organizaciones vecinales, como así también a las empresas de servicios. Es decir, todos colaboraron en esta iniciativa.

En 1986, surge la reformulación de este plan y se elabora un nuevo Código de Planeamiento, el cual es elevado a los organismos técnicos de la provincia de Buenos Aires. El mismo es aprobado en 1990 y se pone en vigencia a partir del año siguiente.

En forma paralela, desde el municipio se propone la creación de una comisión asesora honoraria de planeamiento, integrada por los colegios profesionales, las universidades y el Concejo Deliberante, con el objetivo de tratar los temas atinentes a la interpretación de la ley vigente, como así también, casos particularizados o excepcionales.

Posteriormente, a fines de 1997, se comenzó a trabajar en un plan estratégico que durante estos tres años y medio, ha pasado por etapas de diagnóstico, de análisis y de propuestas.

En estos momentos, el plan ha sido aprobado por el Consejo Promotor y está en plena vigencia. Además, tiene definidos sus ejes estratégicos, los programas y también los proyectos que integran los mismos.

Uno de los proyectos de esos programas tiene que ver con la reformulación del Código de Planeamiento. A tal fin, actualmente, se están realizando los estudios pertinentes.

Bahía Blanca tiene 320 mil habitantes; es una ciudad medianamente chica si nos comparamos con otras del conurbano. Además, tiene 155 mil partidas inmobiliarias, de las cuales 40 mil corresponden a propiedades horizontales. Por lo tanto, hay unas 110 parcelas que cuentan con servicios de infraestructura. El 70 por ciento tiene cloacas, el 85 por ciento cuenta con gas y, aproximadamente, el 95 por ciento dispone de los servicios de agua y energía eléctrica.

En Bahía Blanca se elaboró un inventario de obras de interés patrimonial -aproximadamente seis u ocho áreas y ciento sesenta y cinco



obras individuales-, y se conformó una Comisión Asesora Patrimonial para tratar estos temas.

Respecto de la ley 8.912, ha sido de avanzada en su momento, combinaba aciertos y desaciertos y entre estos desaciertos podemos decir que hay dos puntos que son posibles de corregir. Uno de ellos está en la parte dispositiva de la ley y se refiere a la característica uniforme y generalizada con que explica los indicadores para el territorio de la Provincia. Hay que tener en cuenta que debido a la amplitud del territorio provincial, existen diversas características que son fácilmente reconocibles.

Otro punto que es conveniente corregir es una contradicción que la ley posee en sí misma, porque plantea que los municipios son los principales responsables de conducir sus procesos de planeamiento y, en la faz de gestión y de implementación, se reserva todo el poder de aprobación a los organismos técnicos del gobierno provincial.

Hoy tomé conocimiento del documento que elaboró el Colegio y coincido plenamente con lo que en él se establece. Cabe agregar que se debe avanzar en este camino, que es el de la discusión, el intercambio de ideas y la participación de la comunidad, porque eso nos permitirá consensuar soluciones y propuestas, además de asegurarnos el éxito en la implementación de las normativas que elaboremos. (APLAUSOS)

Sr. COORDINADOR.- A continuación hará uso de la palabra el arquitecto Sergio Reese, director de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de La Plata.

Sr. REESE.- Agradezco la invitación y, como arquitecto, celebro que la institución que me representa encabece y lidere esta serie de debates y discusiones sobre la regulación urbanística de la Provincia.

Me voy a referir a la instancia local dentro de este proceso de gestión del territorio y mencionar tres puntos de partida que me sirvieron para estructurar esta charla.

La regulación urbanística y la ley 8.912 son instrumentos de ordenamiento del territorio.

En ese contexto, el primer punto de partida que me parece importante mencionar es que hay que generar una teoría muy clara sobre lo que es el territorio, comprender los procesos de construcción del territorio y a su vez, generar mecanismos que puedan actuar sobre los mismos, si se quiere que la regulación tenga efecto.



El segundo punto de partida que me parece importante analizar es la articulación de los actores públicos, en este caso nacionales, provinciales y municipales. Además, debe haber una clara definición de los roles y de las competencias que cada una de esas instancias tiene.

El último punto de partida que me parece importante mencionar es la integración de los demás actores, no solamente los públicos sino también los sociales y sectoriales privados que construyen la ciudad, que son los principales destinatarios de todas las cargas y regulaciones que impone la ley 8.912.

En ese contexto y teniendo en claro que hay que tener una correcta concepción del ordenamiento del territorio, creo que se puede entender el proceso en cuatro categorías que son la creación, la expansión, la consolidación y el fortalecimiento del territorio.

La ley 8.912 en este caso va perdiendo acción a medida que avanzan estos procesos, tiene una clara regulación en lo que es la creación de suelo, la imposición de cargas públicas y la geometría. Se habla de asentamientos informales que creo que, en términos de la ley, son ilegales, con lo cual hay una cantidad importante de gente que queda fuera de la ley. Después, va perdiendo instancias regulatorias para los otros procesos y, fundamentalmente, en cuanto a la consolidación, impone normas generales, estándares urbanísticos similares para toda la Provincia y pautas volumétricas, lo que constituye un claro ejemplo el sistema de premios que otorga la ley. También es necesario destacar que no hay una regulación clara en cuanto a lo que es la renovación urbana, la protección patrimonial, la preservación edilicia, los mecanismos de gestión, y obviamente no se impone ningún mecanismo reglamentario para lo que es el desarrollo de áreas.

Por lo tanto, como una primera visión, si entendemos al territorio como un proceso, la ley 8.912 no acompaña en todas sus instancias a ese proceso.

En cuanto a la articulación de los sectores públicos, tanto municipales como provinciales, creo que el tema de mayor gravedad es la asignación de competencias.

Hoy a la mañana escuché una pregunta relacionada con reivindicar al municipio como principal actor, tal como está especificado en la ley 8.912. Hay que recordar que en la práctica tenemos instancias de convalidación, instancias de aprobación directa de emprendimientos - como es el caso de los clubes de campo-, y nuevas leyes que generan la



aprobación definitiva de los grandes emprendimientos comerciales, cuya aprobación final está en el municipio.

Por otro lado, se generan desajustes en cuanto a los tiempos. Desde la experiencia municipal, toda normativa -ya sea provincial como municipal- requiere de un acuerdo que se genera a partir de instancias de debate como ésta, y que luego los organismos competentes plasman en leyes.

En el caso específico del municipio de La Plata, ese proceso de acuerdo es bastante largo en el tiempo. Si se propicia una ordenanza, luego va a tener que ser convalidada, pero no sabemos a ciencia cierta cuánto tiempo va a tardar esa convalidación.

En cuanto a la convalidación, ¿lo que como municipio deberíamos convalidar es la concordancia con un plan provincial y en ese sentido someter a un plan provincial los objetivos de la ordenanza municipal? En este sentido, ¿debemos discutir la legalidad de los dictámenes?

Creo que en el régimen jurídico provincial hay otras instancias para la discusión de esa legalidad. Si la norma municipal contradice disposiciones provinciales –sea la ley 8.912 u otros estamentos- o nacionales, existen los mecanismos para analizarlo.

Por lo tanto, considero contradictoria, por un lado, la reivindicación del municipio como actor principal en esta cuestión y, por otro lado, el sometimiento a revisión de la legalidad de sus normas. Entiendo que debería reemplazarse la convalidación de la ley por una clara asignación de competencias tanto a los municipios como a la Provincia y, a su vez, reglamentar los mecanismos de participación ciudadana, como los que existen en otros países.

Me parece que es competencia provincial velar por cuestiones regionales –claramente extra municipales-, por procedimientos de gestión que garanticen la participación pública y prohibir la sanción de ordenanzas sobre uso de suelo que no hayan pasado por las instancias debidas.

Como dijo Eduardo Reese, la norma provincial debe repensarse. En su momento esta ley fue importante y valiosa pero, a pesar del aporte del ordenamiento territorial, se generó un mito difícil de cambiar, fundamentalmente con la especulación desmedida.

Hubo muchos intentos de cambio, siendo la primera reacción una resistencia por temor a perder los objetivos que perseguía la ley. Por esto, la propia ley debería contemplar una revisión periódica de sí misma, para adecuarse a los distintos procesos de ordenamiento del territorio, diferentes realidades y diversos modos de construcción y ocupación.



Creo que este debate debería continuar en cada municipio y también darse una jornada por regiones o sectores con intereses comunes.

Creo que esto va a desencadenar en un proceso de distribución sana y que definitivamente concluirá con la propuesta de la nueva normativa.

Nada más. (APLAUSOS)

Sr. SABATO.- Quiero agradecer al Colegio por la invitación a participar de esta jornada.

Dado lo avanzado de la hora y la dilación que ha tenido este debate, seré breve y conciso.

Trataré de plantear mi exposición en cinco puntos, que serán de presentación del Organismo al que represento, de reflexión y el último será un punto propositivo que estamos elaborando desde hace unos meses.

Fermo parte del Consejo Provincial de Desarrollo Forestal y Urbano Sustentable. Es un organismo que se ha creado recientemente por el decreto 2.202/00, con una fuerte voluntad de jerarquizar y poner en pie el desarrollo urbano en el ámbito provincial.

Este Consejo está formado por un presidente, un secretario ejecutivo y un secretario coordinador. Asimismo, tiene dos jefes de área con rango de directores provinciales, uno de cuyos cargos desempeño.

Como decía anteriormente, la voluntad del gobernador de la Provincia es darle una especial jerarquía a todo lo vinculado con el desarrollo urbano y lo que ello conlleva, que es lo ambiental y lo productivo.

La intención es coordinar la dispersión de muchas funciones que tienen que ver con el desarrollo urbano de muchos ministerios. Efectivamente, la provincia de Buenos Aires tiene ministerios, como el de Gobierno, con una Subsecretaría de Asuntos Municipales o de Nuevos Programas Municipios, desde una secretaría con rango de ministerio, que es la Secretaría de Política Ambiental, el Ministerio de Agricultura y el de Economía que tiene todo lo referido a la propiedad horizontal.

Este Consejo, además de estar formado por los miembros que he mencionado, tiene una mesa de la cual forman parte todos los municipios.

Estos ministerios están representados por personalidades con rangos no menores al de un director provincial. Se reúnen quincenalmente en la sede del Consejo para tratar temas que tienen que ver con el



desarrollo urbano y, por supuesto, el tema principal de debate desde hace muchos meses, tiene que ver con el decreto ley 8.912.

No somos ajenos a que este decreto ley 8.912 tiene, además de las falencias planteadas, innumerables contradicciones de interpretación de texto, sobre todo lo referido a la provincia de Buenos Aires. Y aquí, nos encontramos con el primer gran conflicto que es la dispersión de opiniones que se generan en los organismos sobre los expedientes que circulan en la Provincia.

Desde hace aproximadamente cinco meses la mesa de este Consejo está tratando de aunar criterios para que las opiniones de todos los organismos técnicos que tienen que ver con esto, sean coherentes.

Una de las atribuciones que tiene el Consejo es que es el órgano de aplicación de la ley 8.912, pero este hecho implica administrarla, de manera tal que debe cargar con todas las críticas que se hacen desde los municipios hasta los órganos oficiales y no oficiales con referencia a la ley.

En este sentido, se ha tomado conciencia de la gravedad del asunto y el Consejo ha puesto en marcha una cantidad de programas que tienen que ver con el desarrollo urbano.

Estos programas tienen como objetivo la creación y el desarrollo de las zonas de acciones concertadas, que de acuerdo a la regionalización que surja de un plan y de las propias vocaciones políticas de los municipios, se transformarán en instrumentos que servirán para desarrollar instancias administrativas y de gestión, bajo el modelo de *holding* o corporación.

El programa de mejoramiento de espacios públicos, implica una cooperación técnica y horizontal entre Provincia y municipios, especialmente en las áreas metropolitanas y se ha diseñado para implementar políticas activas de mejoramiento del espacio público.

El siguiente programa se refiere a la organización de un MOU, que es el Mapa de Oportunidades Urbanas a escala provincial donde se tratará de detectar y caracterizar las áreas que constituyan una oportunidad para encarar acciones puntuales que sirvan como activadores del proceso de desarrollo.

Estos sectores pueden ir desde el patrimonio urbano o natural de preservación, hasta vacíos o tierras vacantes o subutilizadas en cascos y periferias urbanas, léase “playas ferroviarias, costas fluviales o marítimas, de lagunas, áreas turísticas, etcétera”.

Por último, el cuarto programa es el relevamiento y preservación del patrimonio urbano arquitectónico, a escala provincial, que surge -en parte-



sobre la necesidad de reordenar los trabajos ya realizados a nivel municipal y se podrá hacer en forma coordinada con los municipios, en su totalidad.

Quiero leerles cuáles son las misiones y funciones de la ley 8.912. Es importante que se las lea porque el Consejo no tiende a ser un administrador de esa ley, sino que en su esencia, tiende a reflexionar y a profundizar sobre lo que es el desarrollo urbano territorial de la Provincia.

Las misiones y funciones son: planificar, programar, proyectar y proponer las actividades necesarias al ordenamiento territorial en materia de urbanismo, vivienda y su relación con el medio ambiente y la tierra, de acuerdo con las políticas determinadas para el sector y las normativas vigentes; organizar y coordinar los análisis requeridos para la reglamentación del ordenamiento urbano y territorial y participar en las tareas relacionadas con las mensuras y subdivisiones de tierras en coordinación con entes y otros organismos; dirigir y coordinar las tareas de asesoramiento a las municipalidades en los problemas de desarrollo y equipamiento urbano, atendiendo las necesidades particulares en el marco de unidad de criterios para la región; coordinar y concertar pautas y acciones comunes con organismos nacionales, provinciales y municipales en orden a los temas de su competencia, como así también promover y participar en investigaciones, congresos y estudios relacionados con las actividades que hacen al ordenamiento urbano y territorial; proponer e impulsar un sistema provincial de promoción del desarrollo urbano sustentable; proponer y definir las políticas públicas necesarias para el cumplimiento de su misión y proponer, desarrollar y detectar, para el ámbito público provincial, municipal y privado los proyectos de desarrollo urbano sustentable.

Sabemos que la ley tiene 24 años y ha cumplido su objetivo. Además de todas las críticas que se le pueden hacer, es una ley que está llena de contradicciones.

Estas contradicciones se hacen más críticas porque, en su esencia, creo que es una mezcla de un plan y un código.

Considero que todas estas contradicciones que enunciaron los oradores anteriormente, son válidas. Si uno lee la ley, en sus principales fundamentos, en el artículo 3º, establece los principios en materia de ordenamiento territorial.

Dice: "a) deberá concebirse como un proceso ininterrumpido en el que un conjunto de pautas y disposiciones normativas orienten las decisiones y acciones del sector público y encaucen las del sector privado,



hacia el logro de objetivos predeterminados, reajustables en función de los cambios no previstos, que experimente la realidad sobre la que se actúa”.

Este principio nadie puede discutirlo, pero en los considerandos y en los artículos posteriores se desdice de estas cuestiones. Es una ley que atenta contra lo que dice inicialmente. Entonces, se transforma en coactiva, porque establece indicadores, medidas, modalidades y formas, que contradicen lo que es el espíritu original de la ley.

En cuanto a su espíritu, la rescataría como tal, pero la ley es una herramienta, un instrumento y me parece importante poder discutirla. De su discusión saldrán reflexiones, como las que están aflorando aquí.

Entiendo que la Provincia se merece algo que esté por arriba de una ley. Porque una ley debe ser algo muy conciso, y una nueva ley provincial no debe tener más de quince o veinte artículos, debe ser flexible con posibilidad de revisarla cada cinco años y por sobre ella debe haber un plan que defina qué modelo de Provincia queremos.

La propuesta del Colegio de Arquitectos es preguntar: cuál es el modelo de Provincia que queremos para el área metropolitana; cuál es el modelo que queremos junto con la ciudad de Buenos Aires, que es un municipio más dentro del conurbano; qué queremos para las grandes ciudades como Bahía Blanca, San Nicolás o Mar del Plata; qué queremos para los municipios que se rearmen como corredores productivos; qué queremos para los municipios que nos dicen que no tienen equipos técnicos para llevar a cabo sus planes; qué rol debe realizar la Provincia.

Creo que la discusión es inevitable, pero vengo a proponer, desde el Consejo, a pesar de que sé que la discusión de la ley nos moviliza para solucionar muchos conflictos que suscitaron, que la Provincia necesita del armado de un plan, la ciudad de Buenos Aires lo ha hecho -más allá de sus contradicciones- y una ley puede regular al plan que determinará la realidad metropolitana provincial.

En este sentido, voy a exponer algunas ideas sobre lo que este plan representa: el plan debe elaborar un programa urbano territorial sustentable en la Provincia, donde no debe existir un desarrollo urbano si no está contemplada la inversión de la obra pública y privada. Es decir, que lo físico acompaña a lo urbano.

También debe contemplar un estudio y un diagnóstico en profundidad de la situación y de la problemática urbana territorial en todo el ámbito provincial. A su vez, deberá establecer los lineamientos estratégicos, la planificación regional, las etapas y plazos de cumplimiento del mismo. También el plan deberá propiciar las modificaciones y



actualizaciones necesarias para el ordenamiento vigente del uso del suelo y en ese marco proponer los criterios para la elaboración de pautas o instrumentos necesarios para actualizar o modificar la ley.

Hoy en día -más allá de que algunos piensen que hay que derogar la ley- creo que la puesta en marcha del plan va a poder determinar si esta ley hay que actualizarla o modificarla.

Este plan va a analizar las consecuencias urbanas y ambientales en las distintas regiones de la Provincia, también promoverá la participación de los municipios que formularán o modificarán sus respectivos instrumentos de planificación. Además, promoverá y coordinará las consultas y participación ciudadana valorando las opiniones recogidas en las instancias participativas y propondrá las acciones necesarias para la coordinación entre los municipios, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires y la Nación.

Para concluir, voy a proponer siete ejes fundamentales para tener en cuenta en este plan, que son: la recuperación de áreas urbanas con miras a su articulación en el sistema urbano provincial, el saneamiento de las grandes cuencas hídricas, la localización de grandes equipamientos y centros de tratamiento de residuos, la concreción de los corredores viales, la integración y articulación del transporte en sus modalidades vial, ferroviaria, fluvial y aérea y, por último, el desarrollo de la transferencia y ruptura de cargas en lugares adecuados.

La idea es que este plan tenga su revisión y actualización en no más de cinco años a partir de su aprobación realizándosele ajustes parciales no contemplados en la ley.

Por dichos motivos, proponemos un cronograma para el diagnóstico de seis meses, diez meses para la elaboración del modelo territorial, seis meses para la aprobación y diez meses para la elaboración del plan estratégico que permita llevarlo a cabo.

Creo que con la creación de este nuevo organismo provincial, con los municipios y las organizaciones no gubernamentales, podemos poner en marcha el verdadero debate para el desarrollo sustentable en la Provincia.

Nada más. (APLAUSOS)

Sr. COORDINADOR.- Vamos a realizar un breve receso y después continuamos el debate.

-Es la hora 14 y 12

- A las 15 y 15 dice el



Sr. COORDINADOR.- Continuando con el desarrollo de este Seminario vamos a dar inicio al tercer y último panel, denominado Sector Privado, compuesto por representantes de la Cámara Argentina de la Construcción, Cámara Argentina de Emprendimientos Urbanísticos -Cadeu-, Fundación Pro Vivienda Social, Asociación Madre Tierra y la Fundación Vivienda y Comunidad.

En primer lugar damos la palabra a los representantes de Cadeu, arquitecta Isabel Rosso y agrimensor Roberto Leni.

Sr. LENI.- Queremos agradecer al Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires y a la Cámara de Diputados por su invitación a participar de este evento.

Desde el inicio de este seminario se ha venido analizando un cambio de la ley 8.912. Nosotros hablaremos sobre los emprendimientos especiales como clubes privados y barrios cerrados, que entendemos que deben entrar en este cambio de la ley.

Todos sabemos que la ley 3.487 de 1913 de creación de nuevos centros urbanos, nace a raíz de la creación de la ampliación de nuevas urbanizaciones públicas y privadas y después de largo tiempo, en 1977, nace la ley 8.912 en una época nefasta y traumática para el país. En consecuencia, entendemos que necesita modificarse con determinadas actualizaciones.

Sra. ROSSO.- Nosotros venimos trabajando desde muchos ángulos y a través de nuestro ejercicio profesional. Cabe destacar que nuestra Cámara es interdisciplinaria porque reúne a distintos profesionales abocados al desarrollo de estos emprendimientos.

Debido al sostenido crecimiento demográfico aparecen nuevas urbanizaciones y en consecuencia hay que habilitarlos. Por lo tanto, decidimos enfocar el tema a través de los aspectos pragmáticos de la habilitación de estos emprendimientos.

Nos encontramos con la realidad de que existe un caos normativo, pues hay una falta de coordinación de los distintos entes públicos.

A continuación, el agrimensor les va a dar un ejemplo de ello.

Sr. LENI.- Existen varios decretos y uno de ellos es el de los barrios cerrados, número 27 de 1998 y otro es el de los clubes de campo, número 9404 de 1986. Estos dos decretos adolecen de errores,



fundamentalmente el 27. Por ejemplo, en su artículo 10 se confunde lo que es la propiedad horizontal con la ley de tierra, dando frentes y superficies a una parcela que en realidad no existe, pues se trata de una sola parcela dentro de la ley de propiedad horizontal.

Estos graves errores debieran estar en un marco legal de uso y ordenamiento de suelo.

Sra. ROSSO.- Además, hay una gran atomización de los órganos administrativos. Existe un caos entre ellos mismos. Por ejemplo, cuando se va a gestionar ante un organismo, éste le comunica que se tiene que gestionar ante otro organismo y cuando se va al otro organismo, éste le comunica que debe dirigirse ante un tercero. Es decir, esta gran atomización, este caos y este desorden genera además una falta de planificación de tiempo porque se sabe cuándo se comienza una obra, pero no cuándo se termina. Con la habilitación de estos emprendimientos pasa lo mismo.

Un elemento fundamental: es el pie de arranque para la iniciación de estos trámites y algunos municipios tienen ordenanzas muy viejas sin actualizar. Hoy se habló de las áreas rurales, pero habría que ver cómo se las están utilizando.

Todo este desorden lleva a la generación y expedición de ordenanzas de excepción, por lo cual estamos haciendo un relevamiento con la Secretaría de Asuntos Municipales. Cuando en ésta se tramita la habilitación de los barrios cerrados, se puede ver que el 50 por ciento de los emprendimientos no tiene un inicio de expediente y de ellos el 70 por ciento son por una ordenanza de excepción.

Esto nos demuestra claramente que los municipios aún no cuentan con un plan de ordenamiento territorial organizado.

Como Cámara proponemos, entre algunos de estos puntos que estamos considerando, la generación, la modificación o un parche de la ley 8.912 o quizás, una nueva ley tomando los elementos más importantes, relevantes y los que aún siguen en vigencia por la ley 8.912 para implementarle las nuevas modalidades.

También proponemos la creación de un manual de procedimientos con claras, concisas y estrictas pautas de la documentación a presentar por cualquiera de los profesionales que intervenga en este equipo interdisciplinario.



Además, proponemos establecer estrictos plazos de aprobación para la documentación. Si la administración no se expide, entendemos que se debe cumplir con los plazos.

Proponemos un estricto control del uso y el seguimiento de la ejecución de la infraestructura; un convenio de los Colegios con los municipios y de los municipios en respuesta con la Provincia y promovemos la emisión de certificados de calidad de construcción y de certificados verdes.

Hablamos de una mejor calidad de vida, de la norma IRAM, de la 9.000, de la 14.000, de la 14.001 y de la preservación del medio, pero nunca hablamos de las nuevas urbanizaciones. No queremos entrar en la nueva era de las utopías.

Por último, hablamos de promover certificados de calidad de emprendimiento.

Sr. LENI.- En relación a lo que decía la arquitecta con respecto a los tiempos, puedo decirles que en la actualidad, para poder aprobar un emprendimiento urbanístico, no podemos evaluar si esto demandará dos o más años.

Realmente las inversiones son muy grandes, dado que para algunos emprendimientos se requieren millones de dólares y por el costo de la financiación, estimo que, en estos momentos, no es conveniente invertir tanto dinero sabiendo que esto puede demorar tanto tiempo.

Por lo tanto, proponemos que las municipalidades reciban la documentación y en base a la misma decidan o no la localización. También es conveniente que se reciba la documentación de las distintas aprobaciones correspondientes a las infraestructuras, para otorgar la factibilidad, que deberá ser aprobada por el organismo provincial pertinente.

Me pregunto entonces porqué si la localización la otorga la municipalidad, debe dar la factibilidad la provincia de Buenos Aires.

Sra. ROSSO.- Con referencia al tema de las habilitaciones, podemos hablar de una primera localización municipal en la que se establece la zonificación. También cabe mencionar cuestiones hidráulicas, temas que hacen a la calidad y a la cantidad del agua, como así también aspectos relacionados con el impacto ambiental y urbanístico.

Además, es importante mencionar lo relacionado con las prefactibilidades de servicios, ya sea a través de cooperativas u



organismos oficiales. Tampoco hay que dejar de lado los instrumentos jurídicos que acompañan esta documentación: títulos, poderes, planos de mensura y antecedentes.

Si nosotros tenemos armada esta carpeta y la presentamos al municipio, éste podría en una primera instancia firmar o emitir un documento o un certificado, que posibilite la continuidad hacia el segundo estamento.

Digo esto, porque nos han llegado peticiones de particulares a la Cámara respecto de que los mismos deben hacer grandes inversiones en virtud de la construcción de obras hidráulicas, para poder tener acceso a esa determinada factibilidad y luego se encuentran con la sorpresa de que sus tierras no son aptas para ese emprendimiento, aun siendo un barrio abierto.

Por estas razones, proponemos que el municipio emita un certificado que brinde información al particular respecto de la viabilidad de ese proyecto.

Es necesario profundizar los documentos anteriormente descriptos, definir el sistema jurídico, como así también armar un equipo interdisciplinario de trabajo. Con respecto a esto, debo decirles que este tema está ampliamente desarrollado.

Además, cabe mencionar lo referido a la delegación de responsabilidades de los profesionales actuantes. Se presentan también los anteproyectos completos de todas las infraestructuras: agua, cloacas, electricidad, planes forestales, recolección de residuos. Todo esto debe incluirse en una carpeta completa, no como está pasando ahora que aparecen en formatos totalmente aislados, no están coordinados ni presentan correlatividad.

Una vez aprobados estos proyectos, deben ser visados por el organismo correspondiente, tienen que ser unificados por el municipio y ser elevados para la aprobación de la Provincia. De esta forma se le otorga la habilitación de inicio de obra.

Otro paso a seguir es el correspondiente a las inspecciones parciales y a los controles de avance y desarrollo de obra. Esto es fundamental porque estamos generando urbanizaciones que van a tener un desarrollo y una vida útil de muchos años. Por lo tanto, el control debe hacerse a conciencia. Estamos ofreciendo calidad de vida y esto no es solamente un eslogan publicitario, sino que obedece a toda esta construcción.



Lo que proponemos como elemento nuevo e innovador, es la creación de un organismo coordinador. Los municipios -también la Provincia- siempre poseen escasez de recursos para realizar el seguimiento y control de estas obras. Por lo tanto, como Cámara proponemos la creación de un órgano de control o coordinador, formado por un representante de cada uno de los colegios profesionales que intervienen en este equipo interdisciplinario.

Por último, finalizada la construcción del emprendimiento, se obtiene la factibilidad, que es reunir esos certificados parciales a fin de conseguir el certificado final que, incluso, se le entregará al consorcio. Este certificado contendrá un visado parcial, se registrará y luego se procederá a la realización de las respectivas inscripciones.

Sr. LENI.- Es importante lo que está señalando la arquitecta Rosso, porque de qué sirve que el expediente sea considerado en varias oficinas, cuando muchas veces hemos observado que, por ejemplo, los cables de tensión que van debajo de la cuneta están ubicados a treinta centímetros de la misma.

Por lo general, no se realiza el control de los avances de obra y por eso proponemos la presentación de ese certificado con las distintas actuaciones profesionales que se fueron otorgando durante la ejecución de la obra. Éste debería ser uno de los requisitos a cumplir a fin de que se apruebe el emprendimiento.

La celeridad no es enemiga de la eficiencia. El hecho de que un expediente tarde dos o tres años en ser aprobado, no quiere decir que salga con mayor eficiencia que el que tarda seis meses. Tenemos que ser conscientes de la inversión que se realiza en estos emprendimientos.

Sra. ROSSO.- También nos preocupa que en esa etapa inicial se trabaje estrictamente con las normas de planeamiento, con el control de la calidad del ambiente, con el control de la calidad de la trama urbana y, fundamentalmente, que cada uno de los lugares donde se van a desarrollar estos asentamientos sean estudiados e incorporados a la nueva ley.

Es importante que esos lugares donde se realiza la radicación no pierdan su historia y, por sobre todas las cosas, sus costumbres.



Sr. LENI.- Agradecemos una vez más la invitación y ésta es nuestra propuesta para el análisis. Esperamos el pronto cambio de esta ley de ordenamiento del suelo.

Sr. COORDINADOR.- Le cedo el uso de la palabra a la arquitecta Alicia Cabarrú que habla en nombre de la Cámara Argentina de la Construcción, Federación provincial.

Sra. CABARRU.- Ante todo quiero agradecer la inclusión de nuestra institución en este panel.

Desde la Cámara de la Construcción entendemos que es de fundamental importancia contar con una ley marco que fije principios generales para el ordenamiento territorial.

La ley 8.912 introduce principios importantes en cuanto al concepto de regionalidad, a lo ambiental, a lo correctivo de efectos ya producidos, a preservar áreas históricas, turísticas y paisajísticas y a fomentar mecanismos de participación que garanticen la sustentabilidad de los proyectos y estimulen la conciencia comunitaria. Lamentablemente, muchas de estas premisas no se han concretado en la realidad, pensamos que por no haber hecho un corte en el tiempo de revisión de dichas premisas o por no haber contado con mecanismos de aplicación de las mismas.

También vemos que aporta el concepto de flexibilidad, cuando se refiere al ordenamiento territorial como un proceso "y reajuste de objetivos predeterminados, en función de cambios no previstos que experimente la realidad, teniendo en cuenta tanto el sector público como el privado para la concreción de esos objetivos y no propiciando la especulación y primando los intereses generales de la comunidad". Esto lo hace incorporando el concepto de la realidad del mercado, pero luego imponiendo cargas y exenciones que trasladan altos costos al valor de la tierra y, por lo tanto, al potencial comprador, definiendo así la misma norma un perfil determinado.

En cuanto al tema del poder municipal, aparentemente le otorga la responsabilidad primaria para el ordenamiento territorial y las herramientas legales a las municipalidades. Pero tanto la coordinación a nivel provincial, regional, como los mecanismos de convalidación, no están resueltos en tiempo y forma provocando desajustes imposibles de acotar.

En algún momento, desde nuestra institución, se pensó en algún tipo de organismo técnico legal, autárquico o, inclusive, hubo una



propuesta de que fueran los mismos colegios profesionales los que aplicaran la norma.

En general, el tema de la compatibilización de incumbencias de los distintos niveles jurisdiccionales, es una problemática a resolver en todos los órdenes, cuando intervienen los municipios, la Provincia y la Nación. Eso es algo que vivimos todos los días en todas las obras en donde se superponen distintas incumbencias.

En cuanto al tema de los indicadores urbanísticos, consideramos que es muy rígido, aún contradiciendo el tema de la flexibilización de la ley, porque premia la menor ocupación del suelo y en ello prevalece un modelo de ciudad que no es compatible con muchas de las ciudades de más de cien años de la Provincia, o sea con cuestiones regionales y particulares.

Muchos de los indicadores no se corresponden con los criterios de calidad urbano-ambiental que propone la misma norma, es decir que ahí también hay una contradicción.

En lo que se refiere a las urbanizaciones cerradas, es una figura en la cual la Cámara de la Construcción ha tenido gran interés, pero rápidamente a partir de analizarlo, variamos muchos conceptos respecto del tema legal de las urbanizaciones cerradas.

Lo cierto es que no está clara la definición del criterio de legalidad del decreto 027/98. No hemos conseguido que nos dieran una confirmación del tema legal del decreto. Aún con anterioridad al decreto 027, estábamos discutiendo sobre si esta figura contradecía o no a la ley 8.912.

Ahí ya nos encontramos en un vacío normativo que frena cualquier tipo de decisión a invertir en este tipo de emprendimientos. Posterior al decreto 027/98 y aún definiéndose la constitucionalidad del mismo, pensamos que el mismo retoma un tema de interpretación que tiene la ley 8.912, respecto a verificar ciertos cambios en la realidad y responder a otras formas de apropiación del suelo.

Respecto a la ley 13.512, nosotros consideramos que no es una figura apropiada para organizaciones cerradas, ya que es poco flexible para aplicar a un modelo de alta diversidad tipológica, como es la urbanización especial, generando situaciones que se prestan a situaciones no claras.

Hace un tiempo que venimos propiciando un proyecto para urbanizaciones especiales. Hemos sido invitados -incluso a esta honorable Cámara-, para participar de proyectos para urbanizaciones especiales,



pero estos eran meros reglamentos de copropiedad que nada tenían que ver con la normativa para estos casos.

Nada más.

Sr. COORDINADOR.- A continuación hará uso de la palabra el profesor Raúl Zabalía, en nombre de la Fundación Pro Vivienda Social.

Sr. ZABALIA.- Me toca comentar cómo impacta la ley en lo que es el crecimiento de la ciudad, que se ha llamado informal o ilegal.

Las organizaciones no gubernamentales estamos acompañando desde el inicio de la 8.912 a las familias que están buscando hacerse de un pedazo de tierra o construir su vivienda.

Hoy comentábamos que justo se está por cumplir veinticinco años de la ley 8.912, y también se está por cumplir veinticinco años del FONAVI. Y si analizamos cuál es la situación de las familias a veinticinco años de ambas leyes, lamentablemente tenemos que decir que no ha mejorado la calidad de vida en términos de haber logrado una tierra con un título seguro y haber logrado una infraestructura y una vivienda adecuada.

Estos dos instrumentos que tienen en sus considerandos el objetivo de proveer estos servicios básicos a la familia, no han logrado su cometido.

Quizás la primera reflexión tiene que ver con que estas leyes han sido pensadas en el paradigma de que uno primero construye y luego habita, que es el paradigma que sirve para un sector de la sociedad, el sector de quien puede comprar su lote y sobre eso construir su casa.

Como se comentó hoy a la mañana, el censo habitacional realizado por el INDEC en 1988 indica que en el gran Buenos Aires el 70 por ciento de las viviendas fueron construidas por sus propios habitantes. La lógica del pobre es otra, ni mejor ni peor, la de "lo que le da sus recursos", el pobre primero habita y luego construye, a lo que le agregaría que después provee infraestructura y, como decía Fredy Garay, más tarde legaliza su tierra.

Entonces, tenemos un problema de movilidad porque efectivamente esta ley fue pensada para las nuevas urbanizaciones, había un stock enorme -o había sido subdividido- y necesitaba ser acompañado en el proceso de infraestructura. Pero la gran dificultad es cómo articular ese proceso que tiene su propia dinámica con este otro proceso pensado de otra manera.



Les cuento que en 1984 se presentó un programa para construir viviendas por ayuda mutua, es decir solucionando el problema habitacional con las propias familias. Habíamos conseguido financiación del Banco Hipotecario y pedimos autorización a la entonces Dirección de Planeamiento Urbano.

En algún punto del trámite llegamos al dilema en el que el Banco Hipotecario no nos podía financiar si no teníamos la subdivisión de la tierra y la Dirección de Planeamiento Urbano nos pedía contar con las viviendas terminadas para darnos la subdivisión. El Banco Hipotecario cedió y el emprendimiento se pudo realizar.

Eso sucedió con la lógica de empezar con la construcción y luego habitar. Si en esa lógica tuvimos problemas, imagínense las dificultades que pueden tener las familias con la lógica de acompañar el proceso de urbanización, construcción, mejora y legalización de tierras.

Sin duda alguna creemos que hay que hacer modificaciones, retoques o una nueva ley, y quizás haya que ver cómo logramos regularizar la situación de millones de familias a través de un instrumento legal o administrativo.

Durante los últimos cinco años la fundación en la que participo atendió y asesoró técnicamente a siete mil familias de bajos ingresos del noroeste del Gran Buenos Aires. Se dieron créditos que no cumplen con todas las formalidades porque la gente que concurre no las reúne, trabaja por cuenta propia o está asalariada en negro, pero tiene un boleto de compra y venta de un lote que ya pagó y no se trata de un asentamiento o una situación ilegal.

Algunas de esas personas viven en lotes indivisos porque la ley en algún momento hizo un corte, en esa misma manzana había cinco o seis lotes chicos y otros más grandes aprobados, por lo que se armó una urbanización trucha y esas familias quedaron ahí.

Sin dudas hay que ver cómo regularizamos esta situación, más allá de cómo pensamos hacia futuro, para lo que hay que tener en cuenta la geometría de la que hoy hablábamos y la lógica del pobre, de primero habito, luego construyo y después la infraestructura. Hoy nos encontramos con que no es lo mismo, cuando hay que tender una red de gas, tener un frente de 8 que de 15 metros, porque los costos se disparan y, cuando además la situación indica que hoy los propios usuarios tienen que abonar la conexión domiciliaria, porque una empresa privatizada solamente vende el servicio, se hace aún más difícil.



Entonces, el mensaje es que consideremos en estas múltiples estrategias, cómo logramos facilitar el acceso de la gente a su futura vivienda.

Ojalá en un barrio popular el metro cuadrado costara 4 pesos, ya que por los últimos lotes que quedan de 10 por 20 metros están pidiendo 30 pesos el metro cuadrado. Este es otro de los efectos negativos de la ley. O sea, que queriendo mejorar la calidad, hemos impedido el acceso de los sectores pobres al lote propio para construir su casa.

Nada más. (APLAUSOS)

Sr. DE PAULA.- Trabajo en Madre Tierra desde 1985 y nos dedicamos en esta Asociación a acompañar a organizaciones de pobladores en la búsqueda y concreción de una tierra segura y propia sobre la cual puedan construir una historia.

En el acompañamiento de esas organizaciones barriales ayudamos a trabajar en el mejoramiento de sus barrios y viviendas. Hemos trabajado en una línea de lotes con servicios. Se trata de loteos donde la asociación Madre Tierra consigue por compra o donación tierra urbana apta, la dota de los servicios de infraestructura más indispensables como la apertura de calles, agua potable, luz eléctrica, alumbrado público, pozos absorbentes y cámaras en cada lote, un centro comunitario y se adjudican a familias de muy bajos recursos y sin ninguna posibilidad de acceder a una vivienda en el mercado formal.

Las familias van pagando el lote en cuotas de 30 pesos; podemos hablar de un costo por metro cuadrado entre tierra, infraestructura y asistencia técnica, de 12 a 15 pesos. Hemos trabajado en 13 planes llegando a aproximadamente 2.500 familias.

Hemos acompañado a villas y asentamientos que trabajan para regularizar su situación dominial; realizamos este trabajo en asentamientos fiscales en Moreno y Morón y también en asentamientos privados.

La ley 8.912 constituyó en su momento un intento bien intencionado de frenar loteos especulativos que carecían de infraestructura y no garantizaban las condiciones mínimas de habitabilidad. Esto también ayudó para que el Estado pueda cumplir con su rol regulador, ya que estos aspectos no pueden quedar desregulados. Sin embargo, tuvo un efecto altamente negativo con la interrupción de los loteos populares que existían con anterioridad a la ley, ya que eran la única alternativa de acceso para las familias carecientes.



A partir de la década del '80 se empezaron a generar los asentamientos -no del tipo de las villas de emergencia o lugares transitorios-, sino planificados por las familias como un lugar para quedarse, con un trazado urbanístico más ordenado y dejando algunas calles, de acuerdo al estándar vigente y con la finalidad de poder regularizarlos.

Durante estos años, el volumen de los asentamientos se ha ido incrementando y la ciudad está creciendo en forma absolutamente irregular. Esta tendencia nos lleva a pensar que existe una situación de emergencia habitacional y que si no se toman medidas urgentes y drásticas, el problema de la pobreza y la marginalidad van a condicionar gravemente el desarrollo de la ciudad.

El mercado inmobiliario ha promovido la creación de los countries, cementerios privados o barrios cerrados, navegando sobre vacíos legales, echando mano de la ley de propiedades horizontal -que nada tiene que ver con esto-, para poder regularizar su situación.

En algunos casos, creemos que la aprobación de emprendimientos sin ningún tipo de criterio, generan graves problemas para la ciudad como son las barreras urbanísticas o la localización de emprendimientos que no son adecuados.

Mientras tanto, los sectores populares no tuvieron acceso formal a la tierra y, el Estado tampoco se ocupó de ello. No hubo una política masiva de tierra y vivienda acorde a la gravedad del problema.

¿Sirve cambiar la ley? Creemos que sí y la ley tiene que ordenarse e incorporar elementos para legislar sobre barrios cerrados.

Existen algunos decretos que habrían que recapitular o rescatar porque tienen elementos importantes para una política de tierra y vivienda.

Creemos que se debería incluir una nueva ley con dos capítulos que serían fundamentales: toda la temática de la regularización de situaciones existentes y proyectos de interés social. Estos nuevos capítulos deberán tener en cuenta diferenciaciones y estándares de acuerdo con la gravedad de la situación.

Cuando nosotros trabajamos en proyectos de este tipo, en los lotes con servicios, tratamos de multiplicar los recursos al máximo para que satisfaga a la mayor cantidad de familias. Estos recursos son muy difíciles de conseguir, ya que son producto de donaciones y apoyos del exterior.



Entonces, trabajamos con lotes desde 200 a 270 metros cuadrados y con 10 metros de lado mínimo, sin superar los 150 habitantes por hectárea.

Para llegar a estos estándares dentro de la ley debemos agarrarnos de un artilugio de la misma. En el artículo 52 se habla de proyectos integrales y que los estándares mínimos pueden ser inferiores a los de la ley, cuando se trata de conjuntos integrales.

Nosotros nos presentamos como conjuntos integrales donde, en lugar de empresas constructoras, está la autoconstrucción de la familia. Con esto incorporamos la obligación de las familias a construir esas viviendas, en el plazo de cuatro o cinco años.

Con los años se fueron agregando algunos elementos a la ley que fueron útiles, para esta temática. El decreto 2.210 de 1980, por ejemplo, prevé el caso de regularizaciones de ocupaciones de terrenos fiscales.

En base a este decreto se pudo subdividir gran cantidad de asentamientos ocupados en Moreno, en Morón y en Hurlingham y pudimos aprobar en base a lotes muy inferiores a los 300 metros, establecidos en la ley.

Este decreto sirve para ocupaciones anteriores a la sanción de la ley. El 8.056 es de gran utilidad para los proyectos como los de Madre Tierra, porque posibilita medidas mínimas, cuando se trata de proyectos de interés social avalados por ONGs, sin fines de lucro. Pero plantea una cuestión de etapas de 30 unidades habitacionales y un avance constructivo del 80 por ciento, que también genera dificultades.

El 4.931, que se lo conoció como Pro Tierra, también incorporó elementos importantes, pero su aplicación se limitó a iniciativas consideradas Pro Tierra de la gestión Cafiero.

Salvo algunas excepciones, tengo entendido que no hubo otros emprendimientos que puedan utilizar este decreto.

Por último, el 3.736 de 1991 también incorpora muchos elementos a ser tenidos en cuenta en los procesos de regularización. Sin embargo, el concepto de DUP nunca pudo ser implementado con agilidad.

En la ley hay algunos elementos que es necesario incorporar, rescatar y ordenar en base a estos dos capítulos que mencionábamos.

Podemos cambiar la ley, pero si no hay una política de tierra y vivienda, es en vano que lo hagamos.

Si el Estado no asume su obligación de tomar prevención y de facilitar el acceso a estas familias a un lote, a una vivienda, al mejoramiento de sus casas, a los créditos o al mejoramiento barrial, de



nada servirá que tengamos una perfecta ley 8.912 modificada, si no existe una política de tierra y vivienda.

Si no existe una ley, la política se va a topar con las dificultades que el mismo Estado encuentra para aprobar sus proyectos.

Una política de tierra y vivienda debería declarar en emergencia habitacional a la región del conurbano; plantearse como objetivo revertir la situación de millones de familias; contar con recursos adecuados; tomar la decisión política de aplicar recursos FONAVI; aplicar fondos provinciales como los FOPROVI y los fondos del Ente de Reparación Histórica de conurbano bonaerense.

El Banco de la Provincia de Buenos Aires podría tener un rol social. En la gestión de Cafiero había un área social que financiaba proyectos de este tipo. Ni hablar de la función social que debería tener el Banco Hipotecario y todos los que deberían desarrollar la políticas de la Secretaría de Vivienda.

También en el área municipal se debería fomentar la creación de fondos municipales de tierra y vivienda. La magnitud de este problema nos obliga a que se incorporen los aportes y recursos de otros actores, como pobladores y organizaciones no gubernamentales, consejos profesionales, universidades, etcétera, donde se debe plantear un nuevo modelo de creación donde el Estado promueva la creación de espacios.

Las políticas deben ser creativas, imaginativas y flexibles para abarcar la diversidad de situaciones irregulares, donde también harían falta recursos humanos adecuados. Recordamos a distintas gestiones que por no iniciar una operatoria procedieron a desarticularla.

Políticamente se debe tomar la decisión de dedicar recursos a las leyes de expropiación que nunca se implementaron, como la compra directa de tierras ocupadas, dar garantías en negociaciones entre organizaciones barriales y propietarios, realizar una política agresiva de expropiación, efectuar tareas de mensura, relocalización y subdivisión a barrios en proceso de localización y la escrituración por medio de la ley 10.830.

Otro capítulo es poner en funcionamiento una política provincial de emprendimiento de interés social, donde se promuevan las regulaciones de loteos, realizando planes de viviendas progresivos, con recuperación de tierras vacantes, brindando y dotando de equipamiento a los asentamientos, con planes de crédito para el mejoramiento de viviendas.

Para concluir, debo manifestar que elaboramos un esquema de la guía del trámite -un tanto jocosa- donde encadenamos a las dependencias



primero, para el caso de necesitar un cambio de zonificación con la convalidación de ella por parte de la Provincia, después para el caso de proyectos integrales a la aprobación del Poder Ejecutivo provincial y finalmente cuando se realiza la aprobación de la subdivisión propiamente dicha.

Realizamos este trabajo porque este camino se nos hace excesivamente largo y caro. Y para concluir quiero manifestar que uno de los certificados que se necesitan para realizar las zonificaciones es pedir un certificado a OSBA que hasta el año pasado costaba 300 pesos, pero en enero del corriente año se modificó el monto al 7 por ciento de los costos de infraestructura de agua y absorbentes, pasando, en algunos casos, a costar once mil pesos. Estas son algunas de las dificultades que encontramos.

Nada más. (APLAUSOS)

Sr. COORDINADOR.- A continuación hará uso de la palabra el arquitecto Carlos Casanova de la Fundación Vivienda y Comunidad.

Sr. CASANOVA.- Buenas tardes.

Todo este tema arranca por el déficit habitacional que viene desde la época de Adán y Eva, pero cuando se planteó la creación del Fonavi y si se hubieran hecho los cálculos para que de esta forma se cubran los déficits de viviendas progresivos con económicas soluciones adecuadas a las necesidades, se podría haber arribado a otro tipo de solución.

Evidentemente hubo dilapidación de recursos del Fonavi, malas políticas de aplicación, destinándose más a la oferta de viviendas. Si se toma una escala se puede observar que el 90 por ciento de los recursos se destinaron a viviendas nuevas, salvo algunas operatorias donde participaron organizaciones no gubernamentales y por primera vez se aplicó el artículo 52 del conjunto básico integral.

El Programa Social de Urbanización que realizamos con la Fundación Madre Tierra, se continuó realizando pero al no contar con recursos se dejó sin que se pudiera seguir aplicando.

Hace más de veinte años que se viene proponiendo llenar algunos huecos legislativos con soluciones o alternativas del proceso de la tierra y la infraestructura de vivienda, y uno de los temas más importantes es la falta de continuidad en las políticas de aplicación por parte de los organismos oficiales.



En 1993 se logró obtener fondos a través del Fonavi para destinarlos a la aplicación de programas que den respuesta a las demandas imperantes, por ejemplo trabajando en la regularización dominial, lotes con servicios, autoconstrucción, etcétera. Es decir, alternativas a lo que era el uso del suelo y respuesta al déficit habitacional. En este sentido algunas provincias tomaron este servicio, estas soluciones alternativas, con resultados diversos.

Cuando se provincializó el Fonavi contaba con un fondo de alrededor de 50 millones de pesos de presupuesto. Hoy día cuenta con sólo 2 millones de pesos. Es decir, que se torna inviable cualquier respuesta desde la Nación en este sentido.

Las instituciones hoy presentes no somos las únicas, porque en este momento estamos trabajando en vivienda a nivel país alrededor de 60 instituciones. Tratamos de acercarnos más a la necesidad real que tienen los grupos de base con bajos recursos económicos pero con una gran potencialidad en el hacer. Esto se demuestra porque dos terceras partes de la construcción del hábitat se levanta en forma espontánea e irregular.

Creo que es fundamental tener en cuenta el déficit habitacional que en este momento es de un millón trescientos mil, concentrándose alrededor de las grandes urbes con la característica de un crecimiento vertiginoso e irregular.

En este panorama, el único rubro que tiene previsto cierto desarrollo es el de infraestructura. Pero evidentemente, en este momento, necesita la intervención del Estado en la planificación, no solo desde la normativa sino también desde la planificación estratégica, trabajando con los distintos actores involucrados como son los pobladores, los municipios, las ONG conjuntamente con las empresas de servicio.

Evidentemente, esto debe ser planteado como una situación de emergencia donde realmente exista. Las instituciones a las cuales pertenecemos están convencidas de que los recursos del FONAVI están si es que hay voluntad política. No hay que reformar el FONAVI para poder aplicar fondos en este tipo de programas sociales, solamente hay que diseñarlos, concertarlos y aplicarlos.

Nada más. Muchas gracias. (APLAUSOS)

Sr. ASISTENTE.- Quiero felicitar al Colegio de Arquitectos porque ha logrado lo que el Colegio de Agrimensura no ha logrado desde que se



aprobó esta ley, es decir, la revisión de la ley 8.912, porque es reglamentarista y hay que regionalizar.

Todo esto se ha dicho en más de una ocasión, pero lamentablemente hubo que soportar cuestiones nefastas como el caso de loteos que no tienen ningún futuro. Los que somos de La Plata conocemos el caso de Villa Argüello que era un lindo bañado y que cuando se lo loteó tomó un valor que jamás había tenido.

He escuchado que se hicieron loteos sin infraestructura, pero hay que aclarar que fueron realizados dentro de normas establecidas por el Estado y que desde 1944 existe la obligación de hacer obras de infraestructura.

Me interesa también rescatar que se preste atención en lo que se ha dado en llamar la "ciudad real" porque si la ley apunta a mejorar la calidad de vida, mientras se permita que en un lote haya más de una vivienda, no veo dónde puede estar el inconveniente de que sean distintas las personas que ostenten el título de propiedad de las viviendas. Hoy, esto no se puede subdividir y entonces existen infinidad de casos que no se pueden regularizar.

Entonces, lo que se ha dado en llamar "ciudad real" es un punto importante que se debe contemplar. Probablemente no se deba permitir que construyan edificios antirreglamentarios. En todo caso, bien merece la pena estudiarlo y discutirlo.

Por último, aplaudo la idea de comenzar con este debate y entiendo ser intérprete de todos mis colegas al ofrecernos a trabajar en cualquier ámbito para participar como nos corresponde, por ser los profesionales que nos encontramos más cerca de lo que es el territorio.

Muchas gracias.

Sr. ASISTENTE.- Pertenezco al Instituto del Conurbano de General Sarmiento.

Creo que la exposición que hemos escuchado dejó como reflexión que debemos pensar en la formulación de una nueva ley o en la modificación de la actual.

Por las expresiones vertidas, entiendo que en el marco regulatorio existente hay problemas referidos a la producción de capital, pero también surgen inconvenientes que tienen que ver con diferentes aspectos de la vida. Además, es claro que el Estado no ha hecho las inversiones necesarias y, si lo hizo, no ha sido correctamente.



En consecuencia, considero importante que nos preguntemos si estamos pensando en un marco regulatorio destinado al mercado o al desarrollo. Entiendo que el objetivo de la reformulación de esta ley debe tender hacia el crecimiento.

Sra. ROSSO.- En relación a lo que usted ha dicho, considero que lo fundamental es comenzar por el inventario, es decir saber qué tenemos y cómo vamos a ordenarlo, para poder ensamblarlo con las nuevas propuestas. Por lo tanto, todo lo referido al tema del urbanismo, es válido.

ASISTENTE.- Más que preguntar, quisiera hacer algunos comentarios.

Considero que para poder entender esta problemática, es importante tener la visión y la colaboración de otras disciplinas. Por ejemplo, necesitamos de los geógrafos, para conocer el soporte físico y natural y también de algunas disciplinas afines con estos temas.

Son de suma importancia los conocimientos aportados por los topógrafos y los agrimensores, para describir y entender la partición de territorios, como así también la sapiencia de los hombres de ley, para evitar situaciones viciadas y la visión de los economistas en estos grandes emprendimientos.

Además, son importantes la colaboración de los sociólogos, para tratar temas referidos a los actores de la sociedad y la de los psicólogos sociales.

La pregunta es la siguiente: cuando hablábamos de la transferencia y recuperación de la plusvalía por parte del Estado, en el caso de los desarrollos residenciales o de los que se realizan en perímetros cerrados, ¿existe algún mecanismo para que el Estado recupere la plusvalía en esos casos?

En el arco de la captación de la renta, los inversores ¿hasta dónde cederían la rentabilidad? Así como la ley 8.912 fue el cierre de los loteos económicos, dada la sobreoferta que existe, una nueva ley devendría en el cierre de la creación de los barrios cerrados.

Si sucediera que decreciera el ritmo de las organizaciones residenciales cerradas ¿se ha pensado alguna estrategia para que, a mediano plazo, pudieran ser abiertas? Porque la lógica del cerramiento responde a la seguridad y al status y, posiblemente, podemos imaginar un futuro mejor donde la seguridad no sea el tema número uno y sea mejor vivir en un barrio abierto que en uno cerrado.



Sra. ROSSO.- Usted ha asistido a alguna de las charlas que hemos tenido en la Cámara y en ellas insistimos en el trabajo del grupo interdisciplinario. Es más, somos un grupo interdisciplinario porque participan agrimensores, arquitectos, abogados, antropólogos, psicólogos sociales, etcétera. Cuando desarrollamos un tema tratamos de enfocarlo desde distintas ópticas. Sin embargo, cabe aclarar que no somos desarrolladores.

Es importante incorporar el factor económico. Sabemos confeccionar ingeniería financiera, pero es válida su objeción respecto de incorporar gente de distintas orientaciones.

Con respecto a si los desarrolladores están dispuestos a ceder parte de su rendimiento económico, cabe manifestar que, además de los espacios verdes públicos que hay que ceder al municipio, también se obliga en lugares como Luján, a la conexión de los servicios domiciliarios, que quizás deben traerse de zonas lejanas atravesando los distintos barrios.

Esto hace a que el desarrollador o emprendedor esté invirtiendo en el municipio mucho más del valor de la infraestructura interna que se necesita para desarrollar el barrio, amén de tener que ceder ese espacio de 4,5 pesos por metro cuadrado.

Sr. LENI.- Respecto de su última pregunta, existen dos regiones de subdivisión: la propiedad horizontal y la que surge por la ley de tierras.

Cabe aclarar que con la propiedad horizontal no se divide la tierra. Esto quiere decir que la circulación es como si se tratara de una misma parcela, pero el día de mañana puede abrirse subdividiéndola.

En el segundo caso, que corresponde al decreto ley 9.404/86, la situación es más complicada, porque la circulación pasa a ser una parcela con dominio de una sociedad sin fin de lucro, dado que se deben vender acciones a cada una de las parcelas individuales que se venden. Esto quiere decir que es indivisible y la relación entre la parcela independiente con la "parcela calle" es biunívoca.

Desde ya, pensamos que debería haber una ley específica para estos emprendimientos, que enmarque lo que es la subdivisión.

Sr. GARAY.- Les pido disculpas porque voy a hacer una digresión sobre estos temas de plusvalía, renta y especulación para tratar de fijar algunas categorías.

Adam Smith es el que se pregunta -entre los clásicos de la economía- cuál es el valor de la renta del suelo, preguntándose cuál es el



valor que le agrega la tierra a la producción agrícola. Entonces, él separa en un mismo proceso tres elementos que pueden incorporar valor y dice que la manera es comparando la producción del peor terreno frente a la producción de un terreno equis. Dice que uno puede llegar a tener mayor producción, porque la tierra tiene condiciones naturales excelentes, eso es lo que llamamos la renta natural. Si lo trasladamos a tema urbano, por ejemplo, un terreno con una arboleda tiene condiciones naturales mejores que un terreno que no la tiene.

Segundo, dice que hay condiciones de contexto que modifican la productividad de un sitio, es decir, si tenemos electricidad o caminos alrededor de nuestro terreno, vamos a sacar la producción con mayor productividad, quiere decir que hay inversiones que hizo la sociedad o los vecinos que mejoran la condición de mi terreno y esa renta de la que yo me apropio sin haber hecho nada para tenerla, es lo que caracteriza como la renta netamente especulativa, que es lo que llaman la renta diferencial 1.

Hay una tercera renta que son las mejoras que uno le pone al terreno, por ejemplo, si se pone riego o alambrado eléctrico, el terreno va a tener mayor productividad. En este caso, por lo menos hay una inversión que uno hizo sobre el terreno que incide sobre la productividad y significa una mejora.

Cuando trasladamos esto a la ciudad, vemos que hay terrenos que tienen valor por sus condiciones naturales; vemos que hay otros que incrementan su valor por condiciones de contexto, para lo cual los vecinos no hicieron nada y se apropian ilegítimamente de algo que puso toda la sociedad como incremento de valor de su terreno y por último, hay terrenos que aumentan su valor porque hay una actividad productiva por detrás, es decir, se ha producido suelo urbano y en ese sentido podemos decir que la producción de suelo urbano es una industria.

Nosotros tenemos una tendencia de llamarle a todo este proceso, que es la formación de la renta, plusvalía y la plusvalía es otra cosa. La plusvalía es trabajo no pagado y tiene que ver con el salario de un trabajador en una fábrica.

La segunda cuestión es que, en general, no todas las partes de la renta no son necesariamente especulativas y esto es muy importante, porque la producción de suelo urbano es una de las actividades económicas más importantes de las ciudades. Yo siempre digo, cuando trabajo en las ciudades intermedias o chicas, que el desafío más grande que tiene una ciudad es convencer a sus propios pudientes de invertir en



la propia ciudad, en lugar de comprarse un departamento en Córdoba, en Mar del Plata o en Buenos Aires. Se trata de desarrollar actividades inmobiliarias, negocios de valorización de la propia ciudad, lo que significa cristalizar una parte del excedente teniendo en cuenta la valorización de su propio espacio.

Esta es una primera cuestión central relacionada con el valor del suelo que se produce indebidamente. Cuando miramos cómo esto evoluciona en la ciudad, vemos que cuanto más periférico y cerca del campo está el terreno, mayor es el porcentaje de renta del suelo.

En este sentido, siempre la actividad inmobiliaria va a trabajar sobre una renta. Lo que pasa es que en algunos lugares se está trabajando sobre una renta extraordinaria. Por ejemplo un metro cuadrado de lote fino y un metro cuadrado de lote popular, cuestan lo mismo. Esto tiene que ver con la producción de la oferta y la demanda.

Los costos de urbanización se incrementan notablemente cuando las densidades son muy bajas.

Mirar cómo evoluciona económicamente la ciudad nos permite incorporar procesos eficientes que tienen que ver con la socialización de la ganancia.

Por último, respecto a la rentabilidad de las operaciones, creo que en este momento nos estamos moviendo en un horizonte que se parece a lo que pasó en Argentina con la fabricación de automóviles: eran muy caros y se dirigían a un mercado muy chico. Justamente el tamaño de la producción determina el precio y la posibilidad de que el inversor siga garantizando un margen.

Cuando todas las urbanizaciones se están haciendo para un mercado de 300 mil posibles compradores, tenemos grandes perspectivas de tener loteos. Si orientamos políticas para una demanda de 3 millones de personas, se dinamizaría un mercado de vivienda para sectores populares que tendría un tamaño de dos millones de posibles compradores, y esa escala permitiría industrializar el proceso.

Creo que estamos en un momento en donde estas cuestiones deben plantearse con más rigurosidad. Lo que pasa es que miramos los procesos de urbanización con categorías morales mal construidas, y no con categorías productivas.

Por ejemplo el cine no tiene ningún problema en definirse como una industria cuando todos sabemos que produce fines culturales. La ciudad también es un producto cultural, y no tendríamos que tener complejos en pensar que la ciudad se produce de manera industrial.



Nada más.

Sra. ROSSO.- Esto refiere a que en realidad lo que estamos atacando son los escalones de la pirámide social. De repente las nuevas urbanizaciones apuntan a vender un producto inmobiliario a una instancia de media hacia arriba, cuando en realidad el basamento es muy grande y hay que responder constructiva y ordenadamente de acuerdo a esas necesidades.

Con respecto a lo que se está hablando, la pregunta estaba dirigida a cómo se compensa o deteriora el área rural, desarrollándole un área urbanizada.

El año pasado, al dar una charla en Luján de Cuyo, los productores me decían que una hectárea para sembrar uva Malbec –de mejor calidad que la francesa- costaba lo mismo que diez hectáreas para la plantación de trigo, que cayó granizo y como no tenían subsidios del Estado, entonces levantaron las plantaciones y pusieron un barrio cerrado.

Esas son las cuestiones que en realidad debemos tener en cuenta en la planificación, mucho antes de definir si es un emprendimiento cerrado o abierto, si es PH o no; a través de la ley de uso del suelo debemos poner en la balanza qué porcentaje de campo productivo transformamos en improductivo por los loteos.

Sr. ASISTENTE.- Quiero hacer un comentario adicional a lo que decía Fredy.

El problema no es apropiarse de la ganancia del productor del suelo, hay que entender que el proceso de producción de una ciudad es un proceso económico como cualquier otro. El problema que se planteó recién es cómo el Estado socializa las rentas extraordinarias que se producen básicamente por una inversión social que, en general, son obras públicas en la que todos invertimos a través del pago de impuestos, y cómo la renta es apropiada por los propios productores.

Es evidente que los promotores inmobiliarios están dispuestos a ceder parte de esa renta extraordinaria como sucedió en el proceso corrupto que tuvo como parte al Concejo Deliberante de Buenos Aires, todos pagaron para que salieran las excepciones, cediendo parte de la expropiación indebida que estaban capturando. El único problema fue que esa renta no se socializó, se privatizó... (RISAS)... pero básicamente ellos estaban de acuerdo en que por la renta indebida que pagaba la sociedad, tenían que ceder una parte.



Con esto quiero decir que los mecanismos de captación y generación de valor extraordinario, normales en los países más liberales salvo el nuestro, son entendibles y aceptados porque sirven para financiar un conjunto de operaciones de urbanización social –como los casos brasileños y colombianos- que de otra manera tenían escasas posibilidades de ser financiados.

Los amigos de la Fundación Vivienda y Comunidad, de Raúl o Madre Tierra, comentaban esta situación absolutamente marginal, en la cual operan tanto en la ley como en los programas sociales, es decir que son tan marginales como la propia población a la que asisten, cuando no debiera ser así, debería ser nuestra preocupación principal.

El caso no es acogotar la producción inmobiliaria o presentarla como una cosa demoníaca, de la que tenemos que hablar con vergüenza. El problema es cómo organizamos una legislación urbana que sea más justa con los intereses populares.

Sr. VARELA.- en realidad quisiera plantear un tema que no tiene mucho que ver con lo que se está hablando en este momento pero sí está relacionado con esta ley que tiene casi 24 años.

Si bien la ley se llama de uso del suelo, lo que no tiene muy en consideración es justamente el tema del suelo en el que me está fijando qué es lo que puedo hacer, cómo y de qué manera.

El para qué lo conocemos, pero cómo lo hacemos es poco explícito y en esto me quiero referir sobre todo al tema de los recursos naturales.

El valor se tendría que aplicar teniendo en cuenta los recursos naturales, ya que no tiene el mismo valor una zona con determinados recursos naturales en la provincia de Buenos Aires que otra del Gran Buenos Aires.

Me gustaría recalcar que tendríamos que tomar conciencia de que la mayor parte de los temas que estamos debatiendo tienen que ver con aspectos económicos, porque, como se decía, esta ley está hecha para las nuevas urbanizaciones y dirigida a las clases de mayores recursos.

Como decían las organizaciones no gubernamentales, las mayorías han sido casi excluidas y son muy poco contempladas por esta ley.

Quiero decir que hay muchas regiones en la provincia de Buenos Aires donde hay riquezas que tienen que ver con lo paisajístico, con recursos naturales productivos y que están afectadas por estos procesos no controlados de urbanización.



Este es un dato que hay que tener en cuenta porque dentro de estos grandes procesos de globalización, la proliferación de urbanizaciones cerradas con las mismas características están generando transformaciones que afectan tanto a zonas productivas como a cuestiones vinculadas a lo cultural.

Chascomús podría ser un caso a contemplar, ya que la gente va a su laguna y significa para la ciudad un ingreso bastante importante. Sin embargo, si se permite que este tipo de urbanización transforme el paisaje y las características culturales, en definitiva, será como matar a la gallina de los huevos de oro.

Hay que estar alerta sobre este tipo de procesos que tiene que ver con la transformación del suelo, para lo cual se está generando esta ley, y debemos pensar cuál es el grado de participación que se le va a dar en una futura modificación.

Sra. ROSSO.- La ley 8.912 no es solamente para las nuevas urbanizaciones; es para uso de suelo de toda la provincia de Buenos Aires, desde el primer cinturón hasta Trenque Lauquen o el último pueblito que linda con La Pampa.

Cuando mencionamos los aspectos preliminares que deben estudiarse a conciencia, con grupos interdisciplinarios, nos referimos a zonificaciones que afectan a una ordenanza municipal estrictamente, hablamos del agua superficial y subterránea, si se inunda o no, si tengo agua y de qué calidad es.

Con respecto al impacto ambiental, nos puede llevar un día entero hablar sobre ello por todo lo que implica el aire, el agua, la tierra, la renovación de los recursos naturales y su uso indiscriminado.

En cuanto al impacto urbanístico, esto nos lleva a hablar sobre la trama, circulación y medios de comunicación para llegar a los distintos lugares públicos y de recreación.

Esto es lo que debemos estudiar en una primera instancia para elaborar el informe que el municipio nos solicita cuando nos otorga una determinada localización. Fundamentalmente, es el municipio el que debe preservar a raja cincha su patrimonio cultural y natural. Por este motivo, no es lo mismo los planteos que formulen los municipios de Chascomús, Madariaga, Cariló, Pila o Luján.

La ley 8.912, con sus decretos complementarios y modificatorias, como la 2.404/86 que habla sobre los clubes de campo o el decreto 27/98 que reglamenta los barrios cerrados, son posteriores a la creación de la



ley 8.912 que fue la que obligó a los municipios a generar su propio planeamiento.

Es preocupante la preservación del medio pero de a poco están apareciendo organismos no gubernamentales que se están ocupando de ello.

Sr. ROSESE.- Vengo del Concejo Deliberante de Vicente López y me encontré con un grupo de personas que pertenecen a distintos estamentos de nuestro distrito.

Aquí se han vertido numerosos conceptos, que si bien son importantes para la reformulación sobre el estudio del uso del suelo, tienden a complicar su análisis en el tiempo para lograr un instrumento idóneo que pueda ser de aplicación práctica en un plazo adecuado.

Si esto fuera una asamblea, haría una moción para que tanto los legisladores, como el instituto que organizó esta Jornada, la tomen en cuenta para el análisis preliminar de la ley.

Además, quisiera hacer una propuesta referida a buscar las soluciones inmediatas para facilitar el posible desarrollo, por anexo de otros temas que necesitan su incorporación, tanto en los barrios cerrados, como en los asentamientos ilegales, como en las regularizaciones, como en la geometría de las parcelas y demás.

En los años que llevo dentro del municipio he observado y participado de algunos emprendimientos que están relacionados con ciertas actividades, que ya se han mencionado.

En Vicente López, hemos desarrollado planes FONAVI para erradicación de villas. Se está llevando adelante una recuperación de lotes urbanos, con un convenio con el Instituto de la Provincia para aplicación de fondos parcialmente provinciales y municipales. Existen urbanizaciones de emprendimientos cooperativos y comerciales. También hablamos de plata.

Es decir, en una de las últimas modificaciones que se produjeron, se instauró la ordenanza paralela que establece el aprovechamiento de la renta y se le fijó un valor, que se estableció en 90 pesos el metro cuadrado de construcción, que excede los indicadores antiguos.

También hemos tenido la posibilidad de desarrollar en nuestro municipio la participación, por medio de las consultas vecinales. Asimismo, está funcionando el Consejo Asesor de Planeamiento Urbano con vistas a la elaboración del Plan Urbano Ambiental.



Tenemos, a la vez, el Código de Ordenamiento pero lo que no tenemos es la famosa convalidación. Por eso es que la moción concreta que hago está referida a dos temas fundamentales: a la autonomía municipal y a la regionalización.

El municipio de Vicente López ha llevado adelante la regionalización vinculándose, en algunas temáticas, con los municipios costeros del norte de la Provincia. Todavía no lo ha hecho con la Capital Federal, si bien el plano urbano-ambiental tiene sus burbujas que exceden el límite de la General Paz y hacen hincapié en los puntos de interés que nos conciernen a nuestro municipio.

Tenemos un municipio que es totalmente urbanizado, que tiene 300 mil habitantes y que no ha crecido -prácticamente- en los últimos 20 años, aunque ahora se espera un crecimiento del orden del 8 al 10 por ciento.

Es decir, tenemos una densidad bruta de 100 habitantes por hectáreas en 3000 de que disponemos. No creo que vaya a crecer más porque no hay lugares para barrios cerrados.

En nuestro municipio tenemos una ardua lucha con las autoridades provinciales con lo cual se dificulta la creación de una norma que tenga la seguridad jurídica que los inversores requieren para su desarrollo, por eso pido que se realice una modificación especial para la descentralización y la autonomía y luego que el desarrollo de los otros temas se haga con el estudio que ellos se merecen.

Nada más.

Sra. LOPEZ.- Como tema para discutir es que la sociedad no es homogénea pero la ley pareciera que lo propone. Estoy de acuerdo con que se plantee cómo hacemos para que toda la sociedad esté involucrada, porque debe contemplar a todos los ciudadanos.

Todo lo que se urbanizó en lugares que no correspondían por el plan FONAVI, es un desperdicio de dinero que lo pagamos todos los días y sobre todo lo hace la gente de la periferia.

En la Facultad efectuamos un estudio de la aplicación de la ley de suelos y en municipios como Moreno, y en general, como la ley dice que las altas densidades se deben realizar en lugares con infraestructura, los centros de cada una de ellas se proponen como para altas densidades y éstas van bajando a medida que nos alejamos de ellos. En la realidad sucedió que los centros se tercerizaron y los lugares más densos son la periferia, pero quiero resaltar que definiendo el ordenamiento del suelo para la felicidad de la gente.



Otra cuestión para resaltar es que en la década del '90 la sociedad tomó conciencia de la problemática ambiental y muchas leyes que tienen que ver con los residuos y la perforación de la tierra se contradicen con la ley de suelos, y algunos profesionales tomaron un rol preponderante, como los biólogos o los geógrafos que no tenían una inserción visible.

Para reflexionar debemos tener en cuenta el cuidado en las áreas rurales. Estuve en un seminario de globalización del territorio donde muchos asistentes se preguntaban por qué determinados lugares tenían un mayor desarrollo. Y en las áreas metropolitanas al no haber un ordenamiento dado, cada municipio aplica lo que le parece.

Por dichos motivos se deben implementar ciertos planes importantes sobre el transporte y el medio ambiente, que considero como fundamentales.

Nada más.

Sr. COORDINADOR.- Con estas palabras damos por terminado este panel.

Agradezco a los participantes, y para concluir, dejo en uso de la palabra al arquitecto Piñón.

Sr. PIÑÓN.- A modo de cierre del seminario quiero hacer unas breves consideraciones.

En primer lugar, quiero agradecer en nombre del Colegio de Arquitectos al Presidente de la honorable Cámara de Diputados, señor San Pedro, al resto de las autoridades y en especial al arquitecto, señor diputado García Delgado, por la colaboración que nos han brindado y la posibilidad de poder realizar en este recinto el seminario que hemos desarrollado, cuya convocatoria superó todas las expectativas.

La enorme participación que se ha dado en esta reunión confirma lo que pensábamos cuando surgió la idea de promover este espacio de debate y reflexión sobre la ley 8.912, como así también la reconceptualización de los modos tradicionales de interpretación de los problemas urbanos y de la intervención en el territorio.

En los últimos años se han producido un conjunto de aportes teóricos e instrumentales que han contribuido a conformar un cuerpo de conocimiento sobre los procesos de calificación, ordenamiento y transformación del territorio lo que, debido a la creciente complejidad del problema, ha conducido a un imprescindible abordaje multidisciplinario.



Por otra parte, la política de gestión urbanística pública debe incorporar mecanismos y prácticas concretas de participación, que involucre al conjunto de los actores sociales en la elaboración, ejecución y control del proceso de desarrollo urbano.

En ese sentido, con la intención de contribuir a la puesta en marcha de estos mecanismos participativos, el Colegio de Arquitectos de la provincia de Buenos Aires se encuentra trabajando en forma conjunta con legisladores de distintos bloques políticos, en la elaboración de un proyecto de ley denominado: órgano de consulta y participación en la provincia de Buenos Aires.

Este órgano tendría carácter consultivo, no vinculante y actuaría en función de las necesidades de actualización y/o modificación de las normativas vigentes referidas a temas urbanísticos que se planteen tanto a nivel provincial como municipal.

Creemos que este tema como muchos otros, que han sido presentados o debatidos en el marco de este seminario, necesariamente deberían ampliarse y profundizarse con el fin de pasar del debate teórico al debate sobre formas de acción que permitan encontrar alternativas para el mejoramiento y cambio de las condiciones socio urbanas hoy sometidas a las decisiones dominantes de la economía de mercado.

En ese sentido CAPBA está dispuesto a proponer, en un tiempo razonable, una nueva convocatoria para continuar la importante discusión que se ha dado a lo largo de este seminario.

Seguramente esta nueva convocatoria tendrá una modalidad diferente, para permitir, a partir de la conformación de talleres, un tratamiento por orden temático para lograr mayores posibilidades de intercambio y la realización de un plenario que recoja las conclusiones a que se arribe.

La coyuntura actual es de crisis y de incertidumbre, por lo cual se hace necesario promover instancias de reflexión y debate sobre la problemática urbana y territorial, que involucre a todas las disciplinas que operan sobre los fenómenos urbanos, administración pública y los diversos actores sociales.

En esta realidad que nos toca vivir, seguimos creyendo en la capacidad colectiva para afrontar las dificultades y continuar construyendo un proyecto común que exprese un modelo de organización territorial equilibrado y la reconstrucción de un hábitat urbano con equidad y sustentabilidad.



*Cámara de Diputados
Cuerpo de Taquígrafos*

Seminario Territorio - 15/05/01

En nombre del I-CAPBA, agradezco nuevamente y será hasta la próxima reunión. (APLAUSOS)

-Es la hora 17 y 20.