

Paper - Comunicación

Expansión urbana integrada en el Amba

**Cantiri, Juan Ignacio; Macera, Rodolfo; Tolazzi, María Laura;
Enciso, Moraima; Godoy Verónica; Kompel, Maximiliano;
Mangini, Malena.**

juan.cantiri@fadu.uba.ar; macerarodolfo@gmail.com;

lauratolazzi@gmail.com; aramimoraima@gmail.com;

veronicagodoy.arq@gmail.com; maxikompel@hotmail.com;

malena.mangini@fadu.uba.ar

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Instituto Superior de Urbanismo. Buenos Aires, Argentina. Proyectos de Investigación Avanzado PIA PUR 22-006 - Inclusión Urbana: “Estrategias de gestión para la recuperación de áreas urbanas degradadas. Hacia nuevos paradigmas de políticas de hábitat y el Derecho a la Ciudad”

Línea temática 2. Escalas, proyectos y propuestas

Palabras clave

Crecimiento Integrado, Macromanzanas, Derecho a la Ciudad, Inclusión, Planificación

Resumen

El trabajo tiene como objetivo desarrollar una propuesta de organización territorial a escala metropolitana, la cual se centrará en el territorio comprendido entre la Ruta provincial N° 6 y la traza de la autopista Pte. Perón, actualmente en construcción.

La propuesta es entendida como una herramienta que posibilite una gestión democrática del suelo, para morigerar los impactos de fragmentación territorial y social de la expansión de la mancha urbana; y articulando la acción de distintos actores sociales involucrados.

Se realizará una descripción de los procesos históricos que dieron lugar a esta configuración territorial, para explicar la propuesta basada en la generación de un modelo integrador de estructuración espacial que permita promover un desarrollo más equitativo de la mancha urbana a partir de los instrumentos normativos vigentes y considerando los intereses de la multiplicidad de actores que intervienen en la construcción de la ciudad, desde una perspectiva ambientalmente sostenible y socialmente inclusiva.

El objetivo de esta propuesta de organización socioterritorial es fomentar un modo consensuado de desarrollo urbano para intervenir frente al surgimiento de los desarrollos inmobiliarios de baja densidad y extensa superficie. Promover urbanizaciones residenciales de densidad media, con bajo impacto en suelo absorbente, conservando una escala barrial y promoviendo un tejido social mixto; presentando alternativas para suelo privado y suelo público, incorporando en la expansión del periurbano, los valores del espacio público de la ciudad.

El nuevo modelo implicaría una fuerte impronta ambiental y un equilibrio de superficies destinadas a la residencia de distintos sectores sociales, además promueve la mixtura comercial, y contempla espacios de uso público y equipamientos. El criterio será mantener en el conjunto la proporción de 50% para comercialización, 30% cesión de espacio público y 20 % tierra para vivienda pública.

Crecimiento del Área Metropolitana de Buenos Aires

Estructura urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires

Los procesos de estructuración urbana de Buenos Aires, en el período comprendido entre 1930 y 1960, se caracterizaron por el crecimiento demográfico debido a las migraciones internas –del campo a la ciudad– y de origen europeo por la Guerra, dando lugar a la expansión de la mancha a partir de la progresiva ocupación de suelo suburbano a partir de los loteos para clases populares, dando lugar a un hábitat popular en espacios urbanos de potencial transición social ascendente (Apaolaza, 2018). Este proceso de suburbanización residencial, en el que la población tiende a migrar en búsqueda de suelo vacante en función de la localización de las nuevas actividades socio - productivas, está ligado al modelo económico de la industrialización por sustitución de importaciones, acompañado de políticas generales de tipo distribucionista que tienen efecto sobre la vivienda y el transporte (Torres. 1978). Otro factor fundamental en la expansión de la mancha urbana fue el avance del colectivo como medio de transporte público de uso masivo y la nacionalización del FFCC, que permitió el desplazamiento de población a los centros productivos a partir de la introducción de subsidios al transporte. (Torres. 1993). Esto trajo como consecuencia la consolidación de barrios autoconstruidos en el AMBA, a partir de la población de bajos recursos que se asentó en loteos populares. El acceso a la compra de tierra fue favorecido por el pago en cuotas y la capacidad de acumulación de excedentes de los habitantes, lo cual compensó en gran medida la falta de oferta de vivienda social. (Raspall, 2013). Los loteos fueron la resultante de una laxa regulación estatal que, junto con un mercado de trabajo incluyente, permitió el acceso a la tierra de baja calidad –carente de infraestructura y servicios urbanos – a los sectores populares.

El periodo entre 1975 y 2003 se presenta un alto crecimiento de asentamientos informales en los sectores de la RMBA, producto de los procesos económicos de descenso social y erradicación de villas de la CABA y la aparición de urbanizaciones de elites acompañadas del uso del automóvil como medio de transporte, fuera del área de influencia de los centros barriales relacionadas con las estaciones del FFCC. Este periodo está caracterizado por el agotamiento del modelo industrial, debido a la nueva estructura productiva que se da a partir de la llamada “crisis del petróleo”, dando lugar a la captación de los excedentes, por el sector financiero y la emergencia de actividades terciarias improductivas y cuentapropistas (Calello, 2000). A mediados de los años 70, con el golpe militar, se abre un período de liberación económica que rompe con las políticas distributivas –en los primeros años de la dictadura el salario baja un 40%- y se promueve un modelo de desindustrialización que expulsa del mercado laboral formal a vastos sectores de la población.

Se introdujeron políticas como la construcción de autopistas, la construcción del cinturón ecológico, la erradicación de villas miseria y la liberación general de alquileres, que tuvo como consecuencia la necesidad de los inquilinos de

acceder al alquiler a través del mercado informal, exceptuando a aquellos que se vieron beneficiados con la ley de congelamiento en la década del `40, que permitió la permanencia en la ciudad a sectores de clase media y media baja.

A partir de esta sucesión de procesos, se genera una reestructuración social que determina la configuración territorial; en un marco determinado por políticas de tendencia neo - liberal, a través de normativas que promueven la especulación de la renta del suelo con la consecuente producción de suelo sub-urbanizado. Estas políticas de suelo expulsan a la población más desprotegida hacia la periferia.

De acuerdo a lo planteado por (Sassen, 1991) estos cambios constituyen los procesos de globalización, es decir, están ligados a los cambios internacionales que afectan a las actividades económicas –el predominio de los sectores financieros y de servicios avanzados –, el mercado de trabajo (cada vez más diferenciado y polarizado), y no ocurren únicamente en las ciudades que concentran el control de las actividades globalizadas, sino también en aquellas que dependen de estas actividades económicas.

Este contexto condiciona el desarrollo de las grandes áreas metropolitanas y el crecimiento de las áreas circundantes produciendo, por un lado desarrollos urbanos de baja densidad en grandes superficies y por otro suelo “no urbano” – carente de servicios de infraestructura, en predios con riesgo ambiental y con baja o nula accesibilidad a las áreas productivas centrales–, limitando las posibilidades desarrollo social y económico de la población que se asienta en estas áreas debido a la dificultad de acceso al mercado formal de la vivienda; por lo tanto estas superficies no sólo se encuentran fragmentadas en el territorio, sino que además ocasionan el aumento de la brecha social constituyendo vínculos de segregación entre los grupos sociales, de acuerdo a las características étnicas, culturales y económicas, entre otras; dando cuenta del contexto y del conflicto que se manifiesta en el sector.

Normativa vigente e impacto territorial

En 1977, el gobierno militar introdujo cambios en la reglamentación de CABA con el Nuevo Código de Planeamiento Urbano y en la Provincia de Buenos Aires, la Ley Provincial de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo 8912; además de la creación del CEAMSE (Cinturón Ecológico del Área Metropolitana Sociedad del Estado).

El nuevo código intervino en la capacidad de construcción, por lo que también limitó la densidad poblacional en la Ciudad y cambió las formas de ocupación en la parcela. Para Buenos Aires, los cambios de la Ley 8912/77 exigieron mejores condiciones en la calidad y el tamaño de los loteos, como la provisión de servicios y pavimentación de calles principales. Esto produjo un aumento del valor de suelo -ya que este costo de infraestructuras se adosó al valor del suelo-, situación que imposibilitó posteriormente el acceso al terreno y a la vivienda a aquellos sectores de menores recursos, poniendo fin al mercado

popular de tierra urbana que había caracterizado el período anterior (Corti, 2009). Otra de las consecuencias de la normativa, fue la reglamentación de un nuevo tipo de urbanización que destina suelo suburbano a la construcción de clubes de campo, que posteriormente se transformaron en barrios cerrados, acompañados de la construcción de autopistas y el fomento del uso del automóvil como medio de transporte principal –coincidiendo la apertura de importaciones con el cierre de automotrices en nuestro país–.

Estos cambios promovidos por la normativa dentro de ese contexto socioeconómico, constituyeron un modelo de ciudad fragmentada, favoreciendo la especulación inmobiliaria y el desarrollo de barrios de alto poder adquisitivo, por un lado, y omitiendo la provisión de infraestructura para los barrios precarios construidos previamente. De este modo se profundizaron fuertemente las tensiones sociales, generando altos niveles de desigualdad. Si bien la Ley 8912 dispone que los municipios son los que tienen la responsabilidad primaria en el proceso de ordenamiento territorial, el régimen municipal –definido por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (marco legal diseñado en 1930, aún vigente)– otorga una autonomía limitada a las municipalidades (Pérez, 2002).

La fragmentación urbana se fue profundizando durante la década del 2000 junto con un crecimiento del desempleo y empleo informal y la expansión de asentamientos sobre tierras fiscales y privadas vacantes de alto riesgo ambiental.

En este contexto de déficit habitacional, en 2013 se promulga la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat, producto de la luchas de organizaciones sociales y universidades, cuyo objetivo fue resolver el déficit urbano-habitacional e intervenir en los procesos de especulación inmobiliaria, a partir de la creación de instrumentos de gestión urbana basados en cuatro principios básicos fundamentales: a) el derecho a la ciudad y a la vivienda, b) la función social de la propiedad, c) la gestión democrática de la ciudad, d) el reparto equitativo de cargas y beneficios de los procesos de desarrollo urbano (CELS 2017).

Esta ley modifica parcialmente las dimensiones de los lotes –de acuerdo a la dotación de servicios y a la cesión de suelo para espacios verdes para equipamiento- y establece mecanismos para que el Estado intervenga en el mercado de suelo a partir de programas tales como el de lotes con servicios, microcréditos para la mejora y ampliación de la vivienda y la creación de la figura de consorcio urbanístico para producir loteos en conjunto con privados. También establece instrumentos fiscales para reducir la especulación de inmuebles ociosos y de cesiones mínimas de tierras a partir de la construcción de desarrollos inmobiliarios, residenciales y/o comerciales de superficies mayores a los 5000m². A 10 años de su sanción se ha visto un avance en el otorgamiento de créditos accesibles y subsidios; pero su implementación se ve limitada debido a que gran parte de los municipios hasta 2016, no había dictado aún las ordenanzas necesarias para su aplicación. (Bustos, 2016) y que no ha sido reglamentada en su totalidad.

En cuanto al programa de Integración socio urbana, según el “Informe de resultados de la aplicación de la ley 14449 en el período 2014-2019” se observa que no contó con una planificación que oriente la intervención, sino que se fue aplicando a demanda de los barrios, o ante situaciones de conflicto o problemas graves que afectan a alguno de ellos. Esto da cuenta de la falta de una política pública coordinada en relación al hábitat y la vivienda.

Mercantilización de los servicios de infraestructura

La ciudad capitalista tal como se fue desarrollando en Latinoamérica, ha dado lugar a la urbanización precaria en emplazamientos de riesgo y sin acceso formal a los servicios urbanos básicos, tiene relación con la mercantilización de los servicios y la consecuente exclusión de gran parte de la población que no puede afrontar los costos de mantenimiento de dichos servicios, disminuyendo así la calidad del hábitat.

Los servicios urbanos son parte de los bienes de consumo colectivo y están asociados a las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. En contextos de fuerte desigualdad de ingresos, con mano de obra precarizada o mal remunerada, gran parte de la población no obtiene las cantidades necesarias de dinero para adquirir en el mercado los bienes urbanos. La accesibilidad a la red formal de los servicios se ve limitada, para los sectores de menores recursos económicos, teniendo que satisfacer la necesidad mediante conexiones clandestinas, con los riesgos que esto implica o mediante consumos mercantiles de mayor costo (Pirez, 2013).

Es así como un servicio urbano es entendido como mercancía y por lo tanto, destinado solo a aquel con capacidad de compra; para el resto, es una exigencia social sin mercancía correspondiente (Topalov, 1979: 66). De este análisis surge la necesidad de implementar políticas redistributivas de desmercantilización para garantizar la producción de hábitat urbano de calidad desde el Estado, con el fin de contrarrestar las dinámicas de la ciudad basadas en políticas que promueven el valor de la vivienda e infraestructura como un negocio que responden a las lógicas de acumulación de capital y especulación financiera, lo cual genera desigualdad y fragmentación del espacio.

La falta de acceso a tierra asequible, dio lugar a que grandes concentraciones de población se asienten en emplazamientos de riesgo ambiental, los cuales no presumen de un valor de cambio dentro de la lógica del mercado inmobiliario, generando informalidad en la tenencia de la tierra y la vivienda. De este análisis, se determina que la informalidad urbana está “mediada por factores sociales y por decisiones políticas que pueden orientar o bien facilitar procesos integrales de inserción urbana plena, o bien pueden reproducir lógicas fragmentadas y fragmentarias” (Herzer, Di Virgilio y Rodríguez, 2008:184).

Caracterización del área de estudio

Descripción e identificación de problemáticas

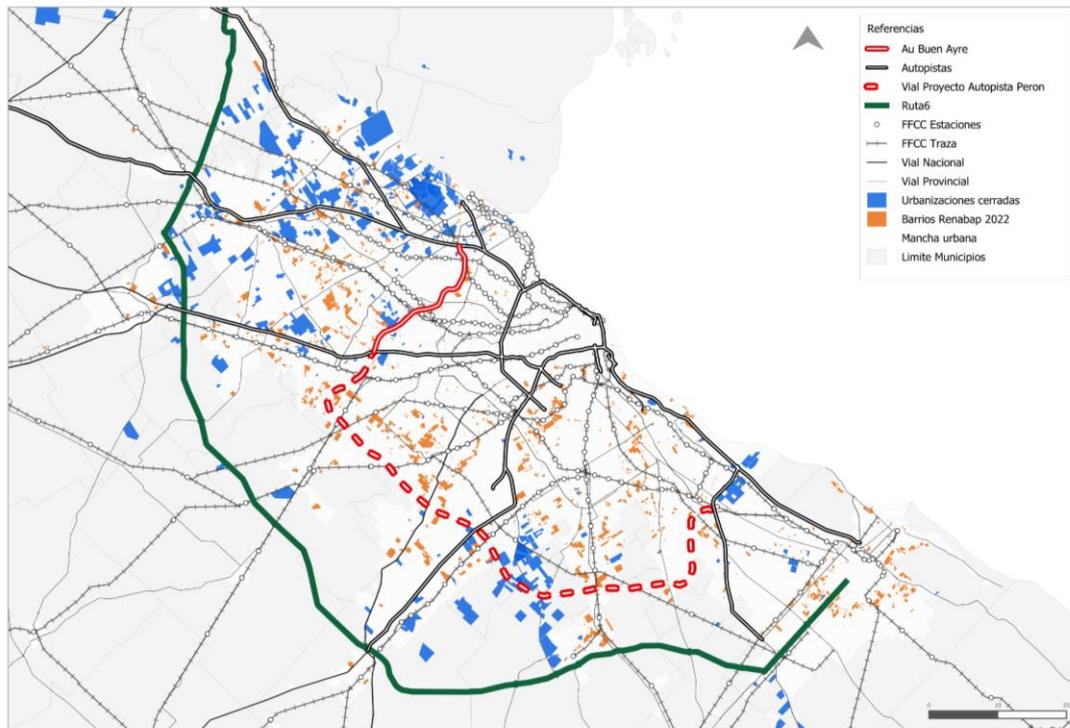
El área de estudio se encuentra comprendida entre la Ruta provincial N°6 y las Autopistas Buen Ayre y Pte. Perón -actualmente en construcción-, donde la configuración territorial está representada por la concentración de urbanizaciones cerradas en relación a las vías rápidas de circulación y barrios populares próximos a la mancha urbana.

El área se caracteriza por un crecimiento basado en el aumento de la superficie urbanizada, de baja densidad, dejando vacíos intersticiales, algunos de los suelos no cuentan con uso definido, o bien no son aptos ambientalmente y otros son considerados como “tierra vacante”. Estos sectores de suelo intersticial se consideran un problema porque mientras existe gran cantidad de tierras sin uso -con dotación de infraestructura, servicios y cercanía a equipamientos-, se ocupan tierras cada vez más alejadas que no poseen estas características y que muchas veces ni siquiera se localizan al interior del área urbanizable.

Este tipo de configuración territorial genera efectos negativos como el incremento del costo de infraestructura, equipamiento y transporte, degradación ambiental y discontinuidad en trama urbana; pero también producen una concentración de tierras que no son ofertadas en el mercado, produciendo un aumento del costo de esas tierras y promoviendo la especulación inmobiliaria

Figura 1: Mapa Barrios populares y urbanizaciones cerradas

Elaboración propia a partir de datos Renabap y Urbasig.



Elaboración propia a partir de Fuente:

De acuerdo a los estudios en relación a la expansión de la mancha urbana, se extrae que, a partir de los años 2000 hubo un crecimiento constante de asentamientos y loteos populares (Apaolaza, 2018), algunos de ellos surgen del programa de lotes con servicios, en los bordes del área urbana. De acuerdo al informe de Madre Tierra, el 51% de los lotes se ubican en área complementaria, el 25% en área rural, y sólo el 15% en área urbana. Un 9% se ubicó en áreas de uso específico.

En relación al papel del Estado en los procesos de expansión territorial, algunos de los programas que apuntan a resolver principalmente el déficit habitacional, generan parcelas desconectadas de las áreas centrales y de los equipamientos existentes, así como de los centros de trasbordo y áreas de producción de empleo. Este tipo de políticas públicas terminan centrándose en la producción de viviendas sin dotar de condiciones de urbanidad, es decir que no produce ciudad de una forma integrada, sino que responden a la demanda a escala municipal y en algunos casos dejando la provisión de servicios a cargo de los gobiernos locales.

Con respecto a las urbanizaciones cerradas, definen el tejido del crecimiento de la mancha urbana a partir de la intervención de privados que deciden sobre la producción tanto de nuevo suelo urbano como de las infraestructuras y los servicios asociados, exclusivamente según la lógica de la ganancia (Pírez, 2006). Actualmente, tal como se observa en la Figura 1, la superficie destinada a barrios populares, si bien no es despreciable; comparada con los barrios privados, no es representativa del tipo de crecimiento que describe el AMBA.

Según (Lafranchi, 2018) en relación a la superficie del área urbana, los resultados muestran un fuerte crecimiento, pasando de 254.402 hectáreas en 2006 a 276.106 hectáreas en 2016, lo que implica un crecimiento medio anual de 0,82% y la densidad aumentó de 51,6 hab./ha. en 2006 a 52,5 hab./ha. en 2016. Respecto de los usos del suelo, el uso residencial ocupó el 84% de las 21.704 hectáreas que se expandió la mancha urbana, mientras que la industria representa el 14% y el equipamiento apenas el 2%. Del porcentaje de crecimiento con destino residencial, el 46% de la superficie añadida a la aglomeración Gran Buenos Aires¹ en el período 2006–2016 corresponde a urbanizaciones cerradas, un 14% a residencia informal (villas o asentamientos) y un 24% del resto de los usos residenciales, entre los que se incluyen loteos de tejido abierto con predominio del uso residencial, en lotes de hasta 500 m², que pueden ser del tipo barrio parque con viviendas de uso permanente o de fin de semana, con predominio de terrenos mayores a 500 m² y barrios de viviendas construidas por el Estado o por organizaciones sociales, pudiendo ser del tipo vivienda en lote individual o bien multifamiliares.

¹ El aglomerado urbano comprendido por la CABA y los 31 municipios del AGBA (Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, Pilar, Escobar, General Rodríguez, Presidente Perón, San Vicente, Marcos Paz, Cañuelas)

Figura 2: Tipos de tejido en área de

estudio Periurbano Cerrado Medio Conurbano Consolidado Medio Periurbano Abierto Medio

Con respecto a la consolidación de la urbanización de las primeras coronas, se observan problemas vinculados al vuelco de efluentes industriales, alteración de la dinámica hídrica, la escasez de espacios verdes y la pérdida de recursos no renovables como el suelo fértil y la biodiversidad a partir del loteo masivo. (Perahia 2011).

En el período 2001–2020 se generaron al menos 168 nuevas urbanizaciones cerradas en las franjas de expansión de la segunda y tercera corona del AMBA, con una superficie total del orden de las 14.000 hectáreas. Del total, el 37% se asentaron total o parcialmente sobre terrenos anteriormente ocupados por humedales, es decir, terrenos bajos inundables de manera permanente o intermitente, mientras que el 18% se asentó sobre suelos «decapitados» por actividades extractivas, como la actividad ladrillera artesanal o las canteras. En términos de superficie, esto representa valores del orden de las 6.132 ha de recambio de humedales y 673 ha de recambio de suelos decapitados. Es decir, que casi la mitad (49%) de la nueva superficie destinada a urbanizaciones cerradas se implantó sobre alguno de estos dos tipos de suelo (Apaolaza y Venturini, 2021).

Los procesos de urbanización del AMBA tienen impactos que se manifiestan en las transformaciones de los cursos de agua y el sustrato físico, como generar lagunas artificiales o destruir humedales, promoviendo valoración de unos y la degradación de otros suelos. Si las tierras valorizadas son atractivas para el sector inmobiliario, las clases de mayor poder adquisitivo las elegirán como lugar de residencia, en función de la articulación con centros urbanos ; mientras que los sectores degradados se convertirán en las zonas de asiento de quienes no pueden elegir donde vivir.

Impacto de la construcción de la Autopista Pte. Perón

La Autopista Presidente Perón es una de las grandes obras en la Provincia de Buenos Aires que permitirá conectar el Acceso Oeste con la Autovía de la Ruta

Provincial 2, conformando el tercer anillo de circunvalación del AMBA, junto al Camino de Cintura y la Av. General Paz. Constituye un área de oportunidad para expandir la mancha urbana en forma planificada debido a que, en base al desarrollo de esta ponencia, el modelo de expansión urbana basado en el desarrollo de urbanizaciones cerradas evidencia la captación del valor de suelo por y para unas minorías, ya sean propietarios de la tierra, desarrolladores inmobiliarios, empresas constructoras o bien quienes pueden acceder a esa selecta modalidad residencial. El problema se agrava cuando las inversiones – en casos hasta con endeudamiento externo, como es el caso de las grandes infraestructuras como las autopistas, más allá de la utilidad social que puedan reportar, tienen como principal efecto el aumento de la renta del suelo, capturada en forma privada, retroalimentando el modelo de expansión urbana excluyente

Por otro lado, aumentar la infraestructura para resolver los conflictos de transporte suele representar la mayor ocupación de espacio, de consumo de energía y materiales, en búsqueda de resolver la saturación de la red vial generada por el aumento del transporte automotor. Este proceso dinámico, es complementario y, generalmente, el precursor de nuevos asentamientos urbanos dispersos que se encargan de hacer insuficiente cualquier ampliación de la red, porque desplazarán el problema de la congestión y las variables que le acompañan (contaminación atmosférica, ruido, contaminación del paisaje, mayor consumo de energía, de espacio y tiempo), a superficies cada vez mayores. (Rueda, 1997)

Desarrollo de propuesta

Fundamentos y consideraciones

La producción territorial a partir de procesos privados de planificación centrada en el emprendimiento y no en el contexto en el que se inserta y sustituyendo la planificación estatal ha demostrado que genera una “sucesión de ciudades privadas” como resultado de múltiples operaciones inmobiliarias, las cuales reducen al “resto de la ciudad” como un medio de conectividad hacia lugares de trabajo, entre otros. Este proceso promueve que el resto de los actores, por fuera de estas urbanizaciones cerradas, queden excluidos de las lógicas de mercado y ocupen aquellas tierras que no son rentables para el desarrollo privado. Esta relación mercado-Estado, donde prevalece mayor predominio privado, está asociado con tres situaciones (Pirez, 2006): a) el Estado disminuye o debilita su intervención, b) orienta su intervención a favor de los intereses económicos particulares en lugar de intereses generales y c) se genera un desequilibrio a partir de la transformación de los actores capitalistas, como puede ser un proceso de internacionalización, que altera su peso relativo frente al Estado y al resto de los actores sociales.

La periferia metropolitana queda configurada por un conjunto descentralizado de unidades territoriales homogéneas hacia dentro y heterogéneas entre sí, produciendo una pérdida de la diversidad de la ciudad clásica que hacía posible los contactos entre grupos diferentes (por la segregación y el ‘cierre’), y

la emergencia de una nueva heterogeneidad -con grandes distancias socio-económicas- (Pírez, 2004)

De acuerdo al análisis previo, entendemos que los procesos económicos que dan lugar a los problemas de inequidad y distribución de los ingresos, pueden recuperarse en periodos de tiempo determinados; pero las consecuencias que se manifiestan en la fragmentación del territorio no pueden revertirse del mismo modo, dado que son estructurantes a muy largo plazo. Se propone entonces fomentar un modo consensuado de desarrollo urbano que reemplace las urbanizaciones cerradas de grandes superficies promoviendo la articulación de los actores que intervienen en los procesos de configuración territorial y busca reivindicar el rol del Estado a partir del desarrollo de estrategias de conducción, a escala metropolitana, de la expansión urbana.

Objetivos y articulación de actores

Los objetivos generales del Desarrollo Urbano Verde Integrado son:

- Establecer parámetros para conducir el crecimiento de las ciudades de la Provincia.
- Propender un crecimiento socialmente inclusivo y urbanísticamente integrable a la trama urbana.
- Atender las tensiones sociales actuales sin comprometer las oportunidades de inclusión a futuro.
- Respetar las incumbencias normativas del Municipio y de todos los organismos de la Provincia intervinientes.
- Prever las condiciones que lo hagan aceptable para el mercado inmobiliario privado.

Para intervenir en la planificación territorial, el Estado cuenta con la Ley de Acceso Justo al Hábitat que establece que la participación de los Municipios en las plusvalías urbanas, independientemente de las cesiones de tierra estipuladas en el decreto ley 8912 para equipamiento comunitario y áreas verdes, por lo que en este modelo de manzana, se plantea que la cesión de tierra en el marco de la Ley 14.449 y Ley 8.912 se hará en lotes que dan a la calle sobre tres de los lados de la manzana. Con respecto a este punto, según los informes de Madre Tierra, la falta de reglamentación de varios de los artículos referidos a la captación de plusvalías y la poca claridad en el desarrollo de los artículos reglamentados, en especial en lo referido a la definición del procedimiento de valuación previo y posterior a los hechos generadores, redujo al mínimo la participación de los Municipios en este mecanismo de financiación.

Por otro lado, también podría relacionarse con la pérdida de inversiones en emprendimientos inmobiliarios frente a otros municipios que si aplican las tasa de plusvalía. Si bien es posible decretar la obligatoriedad por ley de la tasa de participación en las plusvalías urbanas para la totalidad de los municipios

para evitar la “competencia” entre distritos, esta propuesta promueve la articulación entre actores y mantiene el atractivo de la inversión inmobiliaria para que puedan multiplicar la generación de trabajo local.

Se plantea un desarrollo urbano basado en un sistema de articulación público-privado, generando suelo que permita la comercialización privada y suelo urbano para programas estatales de desarrollo urbano, en función de las operatorias establecidas en la normativa vigente.

La Ley de Acceso Justo al Hábitat cuenta con el Programa de Lotes con servicios², el cual contempla tres modalidades en su implementación:

- Lotes con Servicios sobre tierras Municipales o Provinciales;
- Consorcios urbanísticos³ en articulación estatal con actores privados;
- Procesos de producción social del hábitat a través de organizaciones sin fines de lucro.

De acuerdo a los datos obtenidos, en 64 de los 135 municipios de la provincia se pusieron en marcha programas de Lotes, bajo alguna de sus distintas modalidades y el 47% de los lotes generados por la implementación de la ley, corresponden a “Consorcios Urbanísticos”, donde los privados aportan la tierra. A partir de estos datos, se puede establecer que el planteo está dentro del marco normativo y considera las modalidades vigentes que dan lugar al crecimiento de la mancha urbana, con la participación del Estado como actor en la orientación del desarrollo urbano como política pública.

Descripción del modelo de organización territorial

La unidad de organización territorial se compone de una manzana de aproximadamente 200mx200m, es decir alrededor de 4ha., la cual se implanta de manera tal que permita generar continuidad con la trama urbana existente más próxima. El interior de esta y el cuarto lado estarán destinados a la comercialización por parte del desarrollador privado.

Figura 3: Esquema de superficie público-privada en modelo territorial

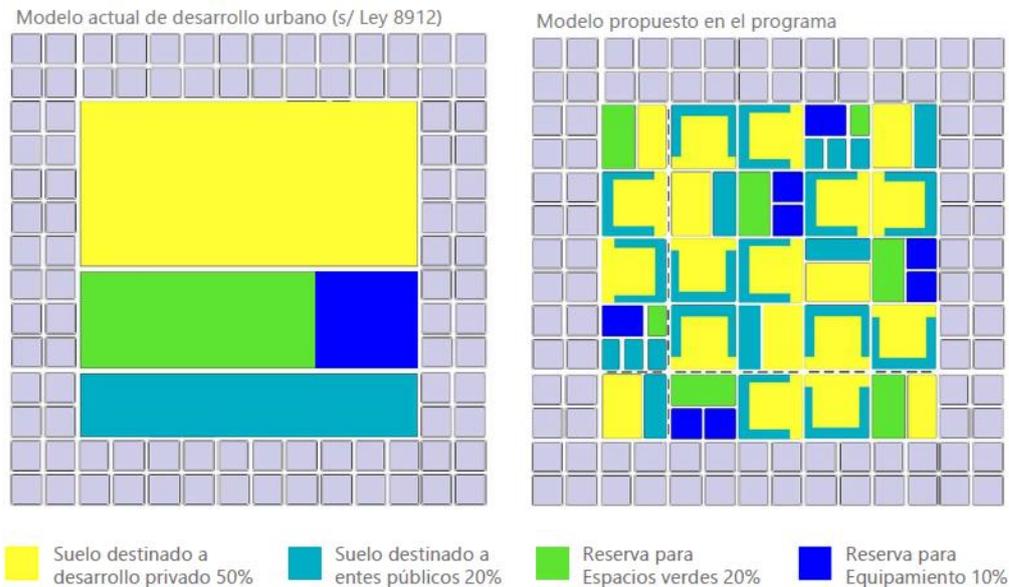
² Urbanizaciones sociales en las que se entrega a las familias beneficiarias un lote con infraestructura, con facilidades de pago, de manera que sea posible el acceso a tierra urbanizada a los sectores de bajos ingresos. Luego las familias desarrollan distintas estrategias, a veces comunitarias, a veces por esfuerzo propio, otras apoyadas por el estado, para construir las viviendas

³ Instrumento que permite al propietario de la tierra vacante, que no esté en condiciones financieras para emprender obras, asociarse con el Estado y otros actores privados para ejecutar proyectos de urbanización o edificación



La combinación de distintas tipologías de macromanzanas tiene como objetivo constituir barrios con una impronta de «Ciudad Jardín» pero, con mayores densidades. Se propone destinar una proporción mayor de espacio verde absorbente y equilibrar las superficies destinadas a la residencia de distintos sectores sociales para promover la diversidad social, generar un frente comercial mixto, crear espacio verde de uso público y construir equipamientos a escala barrial. Esto posibilitará lograr un circuito de calles principales/ secundarias y nuevas centralidades.

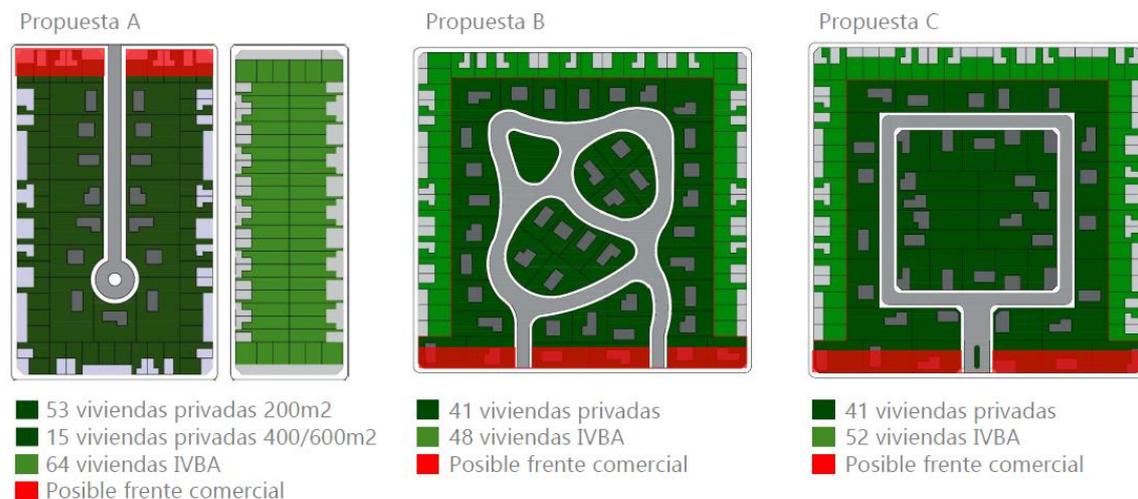
Figura 4: Esquema alternativo de superficies s/Ley 8912/77



El criterio será mantener en el conjunto la proporción de 50% para comercialización, 30% de cesiones de espacio público y 20 % de tierra para vivienda pública.

El interior de la manzana estará destinado a la comercialización por parte del dueño del suelo, a partir de la generación de lotes de 400/600m² aproximadamente; mientras que el perímetro de manzana será destinado al programa de lotes con servicios, de dimensiones mínimas de 200m² y la construcción de viviendas a través de algunas de las operatorias ofrecidas por el Instituto de la vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) y del Programa PROCREAR.

Figura 5: Propuestas de desarrollo en tierra de aporte privado



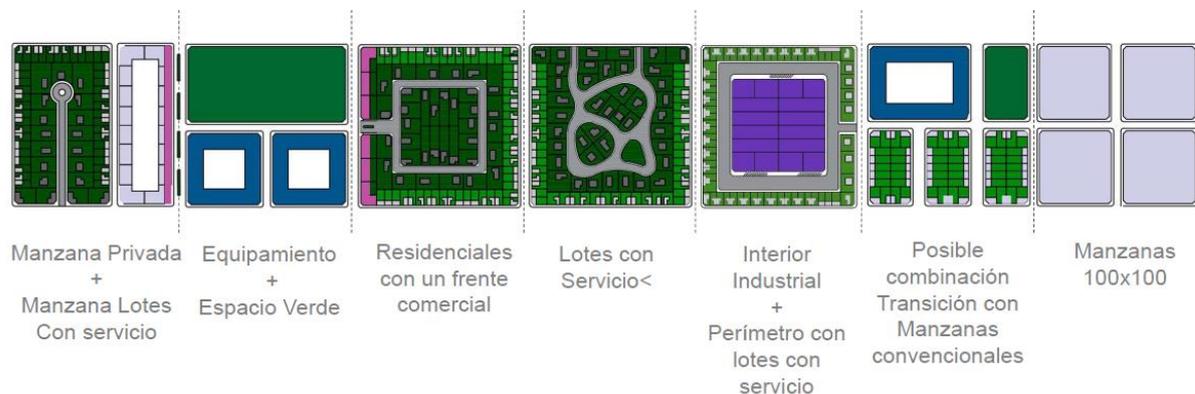
Según las modelizaciones propuestas, podemos obtener entre 41 y 53 lotes de entre 200m² y 600m² para comercialización privada viviendas, que pueden conformar el borde de manzana o dentro de la misma, con acceso restringido. Mientras que, a partir de las cesiones según la normativa vigente, se obtienen entre 41 y 64 lotes de 200m² sujetos a financiamiento público para la construcción de viviendas. En cada caso se pueden aplicar los programas de consorcio urbanístico o lotes con servicios. Se prevé además la posibilidad de consolidar un frente comercial dependiendo de los requerimientos del área a intervenir.

Figura 6: Imagen 3D de propuestas y subdivisión de lotes



La propuesta considera las tres dimensiones que integran el principio de sustentabilidad: la social, la económica y la ambiental. Busca responder a las características del entorno urbano y varía de acuerdo con el contexto urbano al que se aplica. Si bien no existe un tipo ideal de ciudad sostenible, ésta se conforma de acuerdo con sus características ambientales, regionales y condiciones sociales o económicas, reconociendo que no todas los espacios atraviesan por las mismas problemáticas. Esta propuesta presenta alternativas flexibles de modelizaciones territoriales para implantar en la trama urbana existente, de acuerdo a las necesidades que surjan del diagnóstico, produciendo un tejido equilibrado.

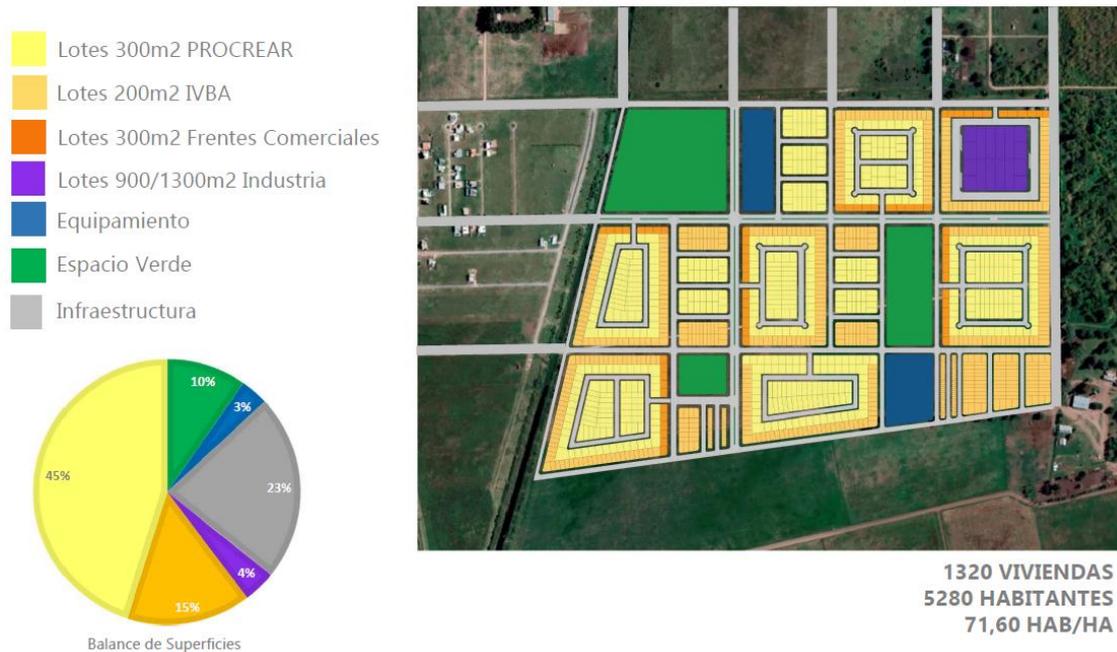
Figura 7: Combinaciones posibles de manzanas en la trama urbana



.La mejora de la calidad ambiental incide en varios de los aspectos que conforman la calidad de vida de quienes habitamos, en primer lugar sobre el estrés ambiental y en concreto sobre la contaminación atmosférica, el ruido, la contaminación visual y la seguridad viaria; en segundo lugar permite aumentar las relaciones interpersonales, debido a que la calle se convierte en un lugar idóneo para el contacto, el ocio y el tiempo libre para todos los ciudadanos sin importar su edad ni condición. El espacio público se revela también como un escenario para el desarrollo de diversos acontecimientos de participación social. (Rueda, 2006).

La ciudad neoliberal, mientras se va vaciando de contenido: las relaciones vecinales, la regulación de comportamientos por conocimiento y afectividad, la identidad con el espacio, las probabilidades de contacto que ofrece el espacio público, etcétera, se van diluyendo. Los barrios, que son el terreno de juego donde se hace cotidiana la esencia de lo urbano, se eclipsan. La ciudad en estas condiciones abandona la capacidad de generar contacto, intercambio y comunicación.

La propuesta busca incorporar nuevas centralidades y vías de circulación de escala urbana para promover el uso de la calle como medio de interacción social, así como la incorporación de frentes comerciales para el desarrollo económico y social del área a intervenir. Se entiende al espacio público como un espacio para la construcción de ciudadanía.

Figura 8: Esquema de implantación dentro de la trama urbana

Reflexiones finales

Consideramos que la propuesta de modelización para la conducción del crecimiento de la mancha urbana está dentro de la normativa urbana vigente, surge a partir de la comprensión de su desarrollo y la reflexión en relación a las condiciones teóricas actuales, y busca realizar un aporte a las políticas urbanas en pos de alcanzar un territorio más justo. Entendemos que si bien los problemas a escala global impactan en el territorio local generando una brecha social difícil de recomponer en el corto plazo, el modelo territorial busca evitar la fragmentación territorial, posibilitar el acceso al suelo y vivienda a través de mecanismos de financiamiento público-privado para sectores medios y bajos, promover la inversión en desarrollo inmobiliario de forma planificada y social y ambientalmente sostenible.

Con respecto a la gestión, se establecen algunos lineamientos que consideramos posibles en función de los programas y la legislación vigente.

- Promover acuerdos interministeriales para fijar la vigencia de los programas
- Establecer la simplificación de trámites para la convalidación de la normativa urbanística.
- Asegurar mediante convenio con el municipio correspondiente, el financiamiento de las infraestructuras y las viviendas por parte del organismo a cargo.
- Establecer convenios para declarar financiables los lotes, a través del programa Procrear, por el desarrollador privado.

- Promover la cesión de dominio de los terrenos del desarrollador privado a favor del organismo provincial a cargo del financiamiento.
- Generar beneficios impositivos para incentivar la inversión privada en estos desarrollos urbanos público-privado.

Bibliografía

- Apaolaza, R.; Venturini, JP. (2021). "La conquista inmobiliaria de las periferias urbanas: fronteras de inversión y resistencia popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires". En: Díaz Parra, I. López Casado, D. (Eds.), Libro del II Coloquio Internacional Red Iberoamericana de Investigación en Políticas, Conflictos y Movimientos Urbanos. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Bustos, W. (2016). Ley 14.449 de acceso justo al hábitat. Su implementación en los partidos de la región metropolitana de Buenos Aires. Informe del observatorio del conurbano bonaerense
- Canestraro, M. L., Arenaza, S., Suero, P., & Zulaica, M. L. (2021). Reflexiones acerca del déficit urbano-habitacional en municipios del centro-sur bonaerense en el marco de la ley de acceso justo al hábitat.
- Corti, M. (2009). El Decreto-Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo en la Provincia de Buenos Aires. *Café de las Ciudades*, 85.
- Escales, V., Ghelfi, F., Perelman, M., & Tordini, X. (2017). Herramientas para aplicar la Ley de Acceso Justo al Hábitat. CELS.
- Dombroski, L., & Colella, V. (2016, May). Las huellas de la inequidad: suelo, ciudad y formas urbanas en los "frentes" y "fondos" del Área Metropolitana de Buenos Aires. In VIII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Balneário Camboriú, Junio 2016. Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya.
- Janoschka, Michael (2002), "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización", *EURE*, Santiago, 28(85): 11-20.
- Ríos, D. M. (2005). Planificación urbana privada y desastres de inundación: las urbanizaciones cerradas polderizadas en el municipio de Tigre, Buenos Aires. *Economía, Sociedad y Territorio*, (17), 63-83.
- Lanfranchi, Gabriel; Cordara, Christian; Duarte, Juan Ignacio; Gimenez Hutton, Tobias; Rodriguez, Soledad; Ferlicca, Francesca; (octubre de 2018); ¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados. Buenos Aires: CIPPEC.
- Ley 14449: LEY DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT
- Pírez, P. (2006). La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires. *Economía Sociedad y Territorio*.
- Rueda, S. (1997). La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa. *Ciudades para un futuro más sostenible*, 19(01), 69-83.
- Rueda, S. (2006). P5 Modelos de ordenación del territorio más sostenibles. *Boletín CF+ S*, (32/33).
- Torres, H. (1978). "El mapa social de Buenos Aires en 1943, 1947 y 1960. Buenos Aires y los modelos urbanos", *Desarrollo Económico*, Vol.18, N° 70.
- Torres, H. A. (1993). El mapa social de Buenos Aires (1940-1990) (Vol. 3). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>