

**Tipo de documento:** Tesis de maestría

*Maestría en Economía Urbana*

**El ordenamiento territorial y el desarrollo de  
suelo urbano en la Provincia de Buenos Aires.  
El caso de Tigre entre 1980 y 2017**

Autoría: Fehrmann, Ana

Año de defensa de la tesis: 2023

¿Cómo citar este trabajo?

Fehrmann, A. (2023) *“El ordenamiento territorial y el desarrollo de suelo urbano en la Provincia de Buenos Aires. El caso de Tigre entre 1980 y 2017”*. [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/12047>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 2.5 Argentina (CC BY-NC-SA 2.5 AR)  
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

# El ordenamiento territorial y el desarrollo de suelo urbano en la provincia de Buenos Aires

*el caso de Tigre entre 1980 y 2017*

**Maestría:** Economía Urbana

**Materia:** MU98 - Taller de Tesis

**Profesores:** Alejandro Miguel Estévez & Marcela Herminia Cifarelli

**Alumna:** Ana Fehrmann

**Fecha:** 26 de Mayo de 2023

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco en primer lugar a todos aquellos que colaboraron para que pudiera llevar adelante este trabajo de investigación. A todas las personas que me acompañaron y que, gracias a sus conversaciones, me permitieron saldar dudas y reflexionar sobre las distintas aristas del tema. A quienes a partir de la apertura de fuente de datos y mapas cartográficos, me facilitaron el análisis y elaboración de conclusiones. Y, principalmente agradezco a los informantes claves por su tiempo y dedicación, ya que sin su contribución no hubiese sido posible efectuar el presente estudio.

También agradezco especialmente a todos aquellos que me han brindado y brindan oportunidades laborales, ya que por medio de estas experiencias pude alcanzar una noción integral en la planificación urbana y desarrollar mi vocación.

Quiero reconocer a la Universidad Torcuato Di Tella y especialmente a la Maestría de Economía Urbana por darme la oportunidad de profundizar en esta temática puntual de tanto interés para mí y tantos otros profesionales; gracias a los conocimientos adquiridos, hoy ejerzo mi profesión con una mirada más holística.

Finalmente, a todos mis afectos por acompañarme y a apoyarme en este proceso de formación, en el que he asignado tanto tiempo y dedicación.

“Por un desarrollo territorial integrado más equilibrado, accesible y con oportunidades para todos.”

## **RESUMEN**

Durante finales del siglo XX, Argentina ha experimentado -como la gran mayoría de los países del mundo- un proceso de creciente urbanización. Para dar cuenta de ello, la provincia de Buenos Aires sancionó en 1977 el Decreto Ley N°8912 destinado a definir el ordenamiento territorial. En este sentido, se cuestiona ¿cómo afectó la aplicación de las regulaciones provinciales de ordenamiento territorial y usos de suelo en el desarrollo de suelo urbano disponible en un municipio? Este trabajo se ocupa de analizar cómo formalizó el municipio de Tigre la sanción de sus Códigos en el marco de esta Norma y qué fue lo que sucedió en el territorio desde la sanción de su primer Código de Planeamiento en 1980 hasta 2017, cuando se realizó la última actualización.

A partir del estudio de mapas y fotolecturas del municipio de Tigre, se encuentra que en el período considerado ha habido una expansión del suelo urbano de un 70% caracterizado por una reconfiguración territorial. Contrastando las ordenanzas municipales convalidadas por la provincia de Buenos Aires, se encuentra que desde 1980 hasta 1999 se dio una consolidación del territorio residencial apoyado por la sanción de dos y/o cuatro ordenanzas por gestión de gobierno, mientras que desde 1999 a 2017 pueden verse movimientos de tierra, expansiones y consolidaciones de áreas urbanas y residenciales extraurbanas que se encuentran enmarcadas en solo dos ordenanzas. Pero, independientemente de si han habido o no actualizaciones a la Norma vigente en el Partido, pareciera que los cambios en el uso de la tierra no estuvieron acordes a ella.

En este trabajo se encuentra que hay un déficit Estatal en las capacidades de gestión del ordenamiento territorial en la provincia de Buenos Aires en general y sus municipios en particular. Además, se identifica una falta de planificación y dificultades para que el Decreto Ley N°8912/77 atienda a la creciente complejización de la realidad territorial. Finalmente, se halla que la política es una variable interviniente pero no determinante para que se alcancen acuerdos sobre este tema.

Se concluye que, si bien la normativa presenta algunas deficiencias, también ha proporcionado principios para enmarcar el ordenamiento territorial de la Provincia. Por ello, se sugiere que la misma podría ser complementada por nuevas figuras urbanas para adaptarla y prever el dinámico desarrollo del territorio.

## **PALABRAS CLAVES**

Decreto Ley N°8912/77 - Suelo Urbano - Ordenamiento Territorial – Expansión Urbana

## **ABSTRACT**

During the late twentieth century, Argentina has experienced -like the vast majority countries in the world- a process of growing urbanization. To account this, Buenos Aires province sanctioned the Decree Law N°8912 in 1977, aimed at defining land use planning. In this sense, it is questioned how the application of provincial land use and land use regulations affect the development of available urban land in a municipality? This paper is concerned with analyzing how Tigre municipality formalized the sanctioning of its Urban Planning Codes within the framework of this Regulation and what happened within the territory since the sanctioning of its first Planning Code in 1980 until 2017, when the last update was carried out.

From Tigre's maps and photo-readings' study, it is found that in the period considered there has been an expansion of urban land of 70% distinguished by a territorial reconfiguration. Contrasting the municipal ordinances validated by Buenos Aires province, it is found that from 1980 to 1999 there was a consolidation of residential territory supported by the sanctioning of two and/or four ordinances per government administration, while from 1999 to 2017 land movements, expansions and consolidations of urban and suburban residential areas can be seen that were framed in only two ordinances. But, regardless of whether or not there have been updates to the current Regulation in the municipality, it would seem that changes in land use were not in accordance with it.

This paper finds that there is a State deficit in management capacities of land use planning in Buenos Aires province in general and its municipalities in particular. In addition, it argues there is a lack of planning and difficulties are identified for the Decree Law N°8912/77 to attend to the growing complexity of the territorial reality. Finally, it is found that politics is an intervening variable but not a determining factor in reaching agreements on this issue.

It is concluded that, although the regulations present some deficiencies, they have also provided principles to frame the Province territorial planning. Therefore, it is suggested that it could be complemented by new urban figures to adapt it and foresee the dynamic development of the territory.

## **KEY WORDS**

Decree Law N°8912/77 - Urban Land - Territorial Planning - Urban Expansion

## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| <b>1. INTRODUCCIÓN</b>   | 8  |
| <b>2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>   | 15 |
| 2.1. Objetivo general  | 26 |
| 2.2. Objetivos específicos   | 28 |
| <b>3. MARCO TEORICO</b>  | 29 |
| 3.1. Contexto normativo e histórico/territorial en el desarrollo de suelo urbano en la provincia del Buenos Aires previo al año 1977         | 29 |
| 3.2. Contexto normativo e histórico/territorial en el desarrollo de suelo urbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires -RMBA- 1977-2017 | 35 |
| 3.2.1. Una mención sobre Ley de Acceso Justo al Hábitat N°14.449   | 45 |
| 3.3. Contexto normativo e histórico-territorial en el desarrollo de suelo urbano, el Caso de Tigre 1980-2017                                 | 48 |
| 3.3.1. Breve caracterización socio-demográfica de Tigre y su relación con la RMBA  | 50 |
| 3.3.2. Evolución de la configuración urbano territorial en el Municipio de Tigre   | 52 |
| 3.3.3. Conclusión: la implementación del DL N°8912/77 en el municipio de Tigre   | 57 |
| <b>4. METODOLOGIA</b>  | 58 |
| 4.1. Estrategia de Investigación   | 58 |
| 4.2. Selección del caso  | 59 |
| 4.3. Fuentes de información  | 60 |
| 4.3.1. Población de Estudio  | 62 |
| 4.5. Validez de la investigación   | 64 |
| 4.6. Limitaciones del estudio  | 64 |
| <b>5. HALLAZGOS</b>  | 65 |
| 5.1. Falta de planificación adecuada para programar el ordenamiento territorial  | 65 |
| 5.2. Déficit estatal en las capacidades de gestión en el ordenamiento territorial  | 67 |
| 5.3. Limitaciones del DL N°8912/77 frente a la creciente complejización de la realidad territorial   | 70 |
| 5.4. La política como variable interviniente en el ordenamiento territorial  | 75 |
| <b>6. CONCLUSIÓN</b>   | 77 |
| <b>7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>   | 81 |
| 7.1. Legislación   | 81 |
| 7.2. Bibliografía  | 83 |
| <b>8. ANEXOS</b>   | 88 |
| 8.1. Caso particular: Nordelta   | 88 |
| 8.2. Planteamiento del Problema  | 92 |
| 8.3. Fuentes de Información: Entrevistas   | 96 |

## Listado de Abreviaturas

|          |   |
|----------|---|
| Art.     | Artículo  |
| BC       | Barrios Cerrados  |
| C        | Centrales   |
| CC       | Club de Campo   |
| COFEPLAN | Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial |
| DL       | Decreto Ley   |
| E        | Esparcimiento y Equipamiento                                |
| HCD      | Honorable Consejo Deliberante                               |
| I        | Industriales  |
| NBI      | Necesidades Básicas Insatisfechas                           |
| NNU      | Nuevo Núcleo Urbano   |
| ONGs     | Organizaciones No Gubernamentales                           |
| PBA      | Provincia de Buenos Aires                                   |
| PET      | Plan Estratégico Territorial                                |
| RMBA     | Región Metropolitana de Buenos Aires                        |
| RENABAP  | Registro Nacional de Barrio Populares                       |
| RPUC     | Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas              |
| R        | Residenciales   |
| UC       | Urbanizaciones Cerradas                                     |
| UE       | Uso Específico  |

## Listado de Planos, Tablas e Imágenes

### Planos

- Plano Nro. 1- Modificaciones normativas y el uso real de la tierra, Ord. N°243/1981. Dto. N°137/1981, sobre Imagen Google Earth.
- Plano Nro. 2 - Modificaciones normativas y el uso real de la tierra, Ord. N°1894/1996. Dto. N°1700/1996, sobre Imagen Google Earth.
- Plano Nro. 3 - Modificaciones normativas y el uso real de la tierra - Ord. N°3564/2017. Dto. N°57/2017, sobre Imagen Google Earth.
- Plano Nro. 4 - Cotejo situaciones a regularizar (existentes y en curso) y a prever (proyectadas) - Ord. N°3564/2017. Dto. N°57/2017.
- Plano Nro. 5 - Etapa de planificación alcanzada hasta 1985 en la RMBA.
- Plano Nro. 6. Etapa de planificación alcanzada hasta 2017 en la RMBA.
- Plano Nro. 7 - Localidades del partido de Tigre.
- Plano Nro. 8 - Ocupación y expansión de la mancha urbana entre 1977-2017.
- Plano Nro. 9 - Plano Código de Planeamiento. Ord. N°243/1981. Dto. N°137/1981, sobre Imagen Google Earth (*ampliado*).
- Plano Nro. 10 - Plano Código de Zonificación. Ord. N°1894/1996. Dto. N°1700/1996, sobre Imagen Google Earth (*ampliado*).
- Plano Nro. 11 - Plano Código de Zonificación (Modificación). Ord. N°3564/2017. Dto. N°57/2017, sobre Imagen Google Earth (*ampliado*).

## **Tablas**

- Tabla Nro. 1 - Gestiones de gobierno, ordenanzas municipales y convalidaciones provinciales.
- Tabla Nro. 2 - Ordenanzas municipales y convalidaciones provinciales.
- Tabla Nro. 3 - Etapa de planificación alcanzada hasta 1985 y hasta 2017 en la RMBA.
- Tabla Nro. 4 - Etapa de planificación alcanzada hasta 1985 y hasta 2017 en la RMBA, desagregado por Municipio.
- Tabla Nro. 5 - Informantes clave y perfil profesional.
- Tabla Nro. 6. Indicadores Urbanísticos. - Código de Planeamiento 1980, Código de Zonificación 1996 y Modificatoria 2017.

## **Imágenes**

- Imagen Nro. 1 - Mancha urbana de la RMBA en 1910.
- Imagen Nro. 2 - Mancha urbana en la RMBA en 1947.
- Imagen Nro. 3 - Mancha urbana en la RMBA en 1972.
- Imagen Nro. 4 - Síntesis de la mancha urbana en la RMBA entre 1972 y 2001.
- Imagen Nro. 5 - Expansión urbana - consumo de suelo por habitante en la RMBA entre 1991-2019.
- Imagen Nro. 6 - Emprendimiento Urbano Integral, Tigre. Plan Director, Anexo 2: Plano de Unidades de Urbanización.
- Imagen Nro. 7 - Emprendimiento Urbano Integral, Tigre. Plan Director, Anexo 4: Planes Particularizados.
- Imagen Nro. 8 - Masterplan Nordelta.
- Imagen Nro. 9 - Imagen Satelital Nordelta, Tigre.

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde mediados del siglo XX el mundo ha experimentado una sustancial transformación: el aumento de la población urbana. Este cambio ha adoptado distintas características en cada región y país en particular, pero el fenómeno en común que ha atravesado a todas las grandes ciudades del mundo es su crecimiento en extensión geográfica y densidad poblacional. A partir de la cristalización de éstos fenómenos, las ciudades han ido tornándose en espacios caracterizados por una mayor complejidad y en los que se manifiestan distintas problemáticas.

En el contexto de este proceso de urbanización y crecimiento de las ciudades, el rol de los Estados se ha vuelto cada vez más importante, en tanto ha sido de vital relevancia que éstos adopten nuevas funciones para formalizar lo que se denomina *ordenamiento territorial*.

Si bien no existe una definición universal para el ordenamiento territorial, por este se entiende al conjunto de tareas técnicas-administrativas interdisciplinarias, vinculadas a las acciones políticas que aspiran a definir el uso y ocupación del suelo de forma ordenada. El ordenamiento territorial tiene el objetivo de “alcanzar mejores niveles de vida para la sociedad implementando políticas económicas, sociales, medioambientales, culturales, orientadas en un determinado lineamiento. Su objetivo final es velar por los derechos del ser humano, cuidando el medio ambiente” (Hernández Peña, 2010).

En este sentido, la Argentina cuenta con el Plan Estratégico Territorial (PET), documento en el cual se plasman los lineamientos que guían el desarrollo estratégico a nivel nacional para ordenar las intervenciones en el territorio. A partir de estas definiciones, se busca orientar las inversiones del sector público y privado, prever acciones vinculadas en la gestión del riesgo y desastres naturales, acompañar a las agendas urbanas mundiales, entre otras cuestiones.

Partiendo de la premisa fundamental que el territorio evoluciona y se modifica constantemente, el PET se renueva de manera permanente<sup>1</sup>, con el fin de poder atender las

---

<sup>1</sup> Con el propósito de incorporar una mirada de construcción federal en el año 2008, la Nación elaboró el PET Avance I. Luego en el año 2011 se profundizó en el Avance II, continuando en el 2015 con el Avance III y en el 2018 con el Avance IV. En cada documento se incorporó un nuevo tamiz y un nuevo nivel de profundización sobre el abordaje a nivel nacional.

Basado en una visión colectiva y federal, el PET elabora el modelo actual y modelo deseado Nacional en relación al resultado de un trabajo en conjunto entre la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Es por ello que, para los respectivos Avances mencionados, cada provincia colaboró tanto con su modelo actual como con su modelo deseado.

nuevas demandas y urgencias, como también para incorporar herramientas y políticas de acuerdo con las necesidades emergentes. Del mismo modo, cada jurisdicción que conforma la Argentina cuenta con su PET provincial. Al igual que el Nacional, cada PET provincial debe actualizarse continuamente para dar respuesta a los requerimientos de su territorio como también para suministrar información renovada a la Nación respecto al plan de ordenamiento territorial provincial. Para ello, las provincias y la Nación trabajan articuladamente por medio del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial -COFEPLAN-<sup>2</sup>.

En este marco, la provincia de Buenos Aires (PBA) cuenta con su PET que establece, por un lado, la dinámica espacial actual del territorio bonaerense, caracterizado por una matriz social, ambiental, física y económica; y por otro, define el modelo deseado fijando determinadas líneas de acción estratégicas para abordar la matriz mencionada.

A lo largo de los años, la Provincia fue implementando distintos instrumentos legales para acompañar el desarrollo del territorio. Para cumplir con la función de ordenamiento territorial, sancionó en el año 1977 el Decreto Ley N°8912 “Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo” (DL N°8912/77), con el objeto de reglamentar el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo.

Las premisas fundamentales bajo las que se plantean los objetivos y principios esenciales en materia de ordenamiento territorial se destacan: la preservación del medio ambiente, sitios de interés históricos y paisajístico; incorporación de mecanismos legales y administrativos para eliminar los excesos especulativos; orientar las decisiones del sector público y privado; posibilitar la participación ciudadana en los procesos de ordenamiento territorial y preservar el interés de la comunidad<sup>3</sup>.

A continuación, se recorren algunos de los aspectos más importantes que regula el DL N°8912/77. Primeramente, establece una clasificación del territorio en área urbana, complementaria y rural, sentando entre otras bases los requisitos de mínimos para el área urbana: energía eléctrica, pavimento, agua corriente y cloacas. Asimismo, se definen los espacios y las tramas circulatorias -vías de tránsito para vehículos y peatones- cuyo objetivo

---

<sup>2</sup> COFEPLAN es una entidad cuyo propósito es “articular y establecer consensos en relación a las políticas de planificación y ordenamiento territorial de carácter interjurisdiccional. Para ello, los miembros -Nación, Provincias y Ciudad de Buenos Aires- se reúnen dos veces al año, en pos de alcanzar un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo” (PET, 2011).

<sup>3</sup> DL N°8912/77, Art. 2 y Art. 3. Disponible en: <https://www.gba.gob.ar/static/gobierno/docs/DECRETOley891277.pdf>

es integrar el territorio propiciando el desplazamiento seguro y eficiente de los transeúntes, y los espacios verdes libres y público estableciendo un mínimo de área verde por habitante (10m<sup>2</sup>)<sup>4</sup>. A su vez, se fijan parámetros para los procesos de ocupación del territorio -Capítulo IV-, entre estos se destacan la ampliación del área urbana y la creación o ampliación de un núcleo urbano. Para su concreción se exige la demostración de fuentes de abastecimiento de agua potable en calidad y cantidad para la población potencial, servicios esenciales cloacales y la dotación del equipamiento comunitario, entre otros requisitos planteados.

Adicionalmente, la Norma declara las obligaciones vinculadas a: las dimensiones mínimas de unidades funcionales, intensidad de ocupación del suelo, densidad poblacional (neta y bruta), indicadores urbanísticos, dotación de servicios esenciales (agua corriente, cloaca, alumbrado público y energía eléctrica), infraestructura (vías de circulación primarias y secundarias), desagües pluviales, servicios y equipamiento comunitario<sup>5</sup>.

A partir de las premisas expuestas del DL N°8912/77 -más allá de los efectos, consecuencias y utilidad que ha tenido en la práctica- ésta buscaba ordenar el desarrollo urbano territorial, garantizando a partir de su aplicación determinados parámetros vinculados al uso, ocupación, dotación de infraestructura y preservación del medio ambiente en la PBA, y con ello establecer estándares para la calidad de vida de la población.

En relación con el ordenamiento territorial y conforme al Art. 70 de la mencionada Norma, *“la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal”*<sup>6</sup>. Esto es: los municipios deben sancionar sus propias ordenanzas ante el Honorable Consejo Deliberante -HCD- y luego convalidarlas ante la PBA. Asimismo, en el Art. 73, se establecen los organismos intervinientes en dicho proceso tanto a nivel municipal como provincial.

Finalmente, el ordenamiento territorial entonces depende de la confluencia de diversos factores, tanto estructurales como coyunturales. Podemos observar que, en la práctica, este proceso “político-técnico-administrativo” que llevan adelante los municipios para cumplimentar el DL N°8912/77 no es tan simple y consta de distintas etapas: en primera instancia, el proyecto se trabaja con las oficinas a nivel municipal para luego elevarlo al

---

<sup>4</sup> DL N°8912/77, Título II, Art. 4 a Art. 24. Disponible en: <https://www.gba.gob.ar/static/gobierno/docs/DECRETOley891277.pdf>

<sup>5</sup> DL N°8912/77, Título III “Del Uso, Ocupación, Subdivisión y Equipamiento del Suelo”. Disponible en: <https://www.gba.gob.ar/static/gobierno/docs/DECRETOley891277.pdf>

<sup>6</sup> DL N°8912/77, Título IV “De la Implementación del Ordenamiento Territorial”. Disponible en: <https://www.gba.gob.ar/static/gobierno/docs/DECRETOley891277.pdf>

HCD, donde debe ser aprobado. Para lograr el visto bueno en esta etapa, se deben conciliar intereses políticos y económicos reflejados en el órgano legislativo municipal. Una vez que la ordenanza es aprobada, se envía al nivel provincial donde debe ser aprobada por diversos organismos y es recién ahí que se eleva para su convalidación y registro.

Partiendo de la premisa de que los procesos de aprobación en el nivel municipal y la convalidación en la instancia provincial, no suelen ser ágiles vale la pena analizar las posibles causas de dicha complejidad. Ésta puede fundamentarse en la multiplicidad de repercusiones sociales, ambientales, económicas, etc. que un cambio de esta naturaleza conlleva. Aún cuando entraña una notable dificultad, es deseable que se agoten las instancias de investigación con el fin de evitar que ocurran consecuencias no deseadas. Por ello, suena razonable que el procedimiento administrativo que permita modificaciones con determinadas implicancias plantee diversas instancias de revisión y aprobación, involucrando a una variedad de organismos estatales. Sin embargo, en ocasiones puede correrse el riesgo que el proceso sea tan engorroso que lleve a una situación en la que la normativa deje de reflejar lo que ocurre en la realidad y por lo tanto, deje de ser considerada.

Teniendo en cuenta entonces que son los municipios bonaerenses los responsables del ordenamiento territorial, se seleccionó para la presente investigación como caso de estudio el municipio de Tigre. El mismo forma parte de la segunda corona de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y, según las fuentes analizadas, cuenta con una superficie de 393,10km<sup>2</sup>. Del total de su territorio, el 39% corresponden al continente - 153,31km<sup>2</sup>- y el 61% a islas -239,79km<sup>2</sup>-<sup>7</sup>.

En el marco del desarrollo urbanístico de la PBA, la pregunta de investigación que guía a este estudio es: ¿cómo afectó la aplicación del DL N°8912/77 en el desarrollo de suelo urbano disponible en el municipio de Tigre entre 1980 y 2017? El objetivo general de este trabajo es analizar, describir y presentar cómo la aplicación de ésta Norma ha influido en el desarrollo del suelo urbano disponible en el municipio de Tigre entre 1980 y 2017.

La selección temporal responde al sancionamiento del primer Código de Planeamiento y la última modificación al Código de Zonificación. En 1980 y con el fin de implementar el DL N°8912/77, el partido confeccionó su primer Código de Planeamiento bajo la Ordenanza N°53/80<sup>8</sup>, que fue actualizado a partir de la generación de sucesivas

---

<sup>7</sup> Elaboración propia en base a Urbasig, 2022. [www.urbasig.gob.gba.gob.ar](http://www.urbasig.gob.gba.gob.ar)

<sup>8</sup> Las ordenanzas municipales sancionadas en la provincia de Buenos Aires hasta el año 1983 inclusive, no han tenido su correspondiente Decreto de convalidación provincial, por disposición de los gobiernos de facto.

modificaciones. Éstas fueron formalizadas en once ordenanzas municipales con sus correspondientes decretos de convalidación provincial.

En el año 1997 el Municipio presentó un nuevo Código de Zonificación bajo la Ordenanza N°1984/96 convalidado por Decreto N°3780/98. Este nuevo Código sólo recibió dos modificaciones con sus respectivas ordenanzas municipales y decretos de Convalidación Provincial, en los años 2004 y 2017. A partir de entonces, no hubo actualizaciones a nivel normativo.

En el marco de las ordenanzas modificatorias al Código de Zonificación de 1980 se destaca en el año 1991 la convalidación para el primer y único Nuevo Núcleo Urbano (NNU) de la PBA, hoy conocido como Nordelta. En este sentido, se destaca que éste fue el único partido capaz de sancionar la figura detallada en el Art. 15. (Anexo 8.1.)

Por otra parte, entre los años 2003 y 2017 no se han observado ordenanzas municipales convalidadas a nivel provincial y en contraposición se han advertido, grandes movimientos de suelo, ampliaciones y consolidaciones de áreas residenciales urbanas y extraurbanas. En este sentido, es de interés discernir si estos cambios territoriales se han realizado o no en concordancia al Código de Zonificación<sup>9</sup>.

La selección del caso de estudio responde en primer lugar, a que se trata de un municipio situado en la zona norte de la RMBA, que ha experimentado una transformación considerable del territorio. En segundo lugar, Tigre ha tenido un particular y gran desarrollo del suelo urbano, incrementando la disponibilidad de tierra para el uso residencial. En tercera instancia, porque se implementaron diversas figuras urbanas dispuestas en el DL N°8912/77: Nuevo Núcleo Urbano, Uso Específico, Zona Club de Campo, Industrial, entre otros. En cuarto lugar, por la viabilidad y disponibilidad de acceso a la información, vínculo con funcionarios y desarrolladores de la época en cuestión. Finalmente, porque se puede considerar que Tigre da cuenta de lo ocurrido en muchos otros partidos del segundo y tercer cordón de la RMBA.

La relevancia empírica de este estudio radica en la utilidad que puede tener en materia de ordenamiento urbano y territorial, tanto para áreas de planeamiento municipales y provinciales, como para emprendedores y desarrolladores. Esto se debe a que este asunto genera controversias de forma recurrente porque involucra diversos actores con intereses

---

<sup>9</sup> Ord. N°1984/96 disponible en: <http://servicios.tigre.gov.ar/digesto/documentos/digestos-pdf/ObrasParticulares-ordenanza-1894-96.pdf> y Dto. N°3780/98, disponible en: [http://servicios.tigre.gov.ar/digesto/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6700:urbanismo-decreto-378098&catid=43:urbanismo&Itemid=226](http://servicios.tigre.gov.ar/digesto/index.php?option=com_content&view=article&id=6700:urbanismo-decreto-378098&catid=43:urbanismo&Itemid=226).

particulares. Por ello, resulta interesante evaluar cómo se ha aplicado la normativa en este caso en particular como punto de partida para estudiar lo que ocurre en otros partidos de la PBA.

La planificación urbana es una temática de suma relevancia si se tienen en cuenta los impactos que tiene el crecimiento urbano sobre el territorio, la población y la calidad de vida de los ciudadanos. Por esta razón, los Estados deben fortalecer sus capacidades de ordenamiento territorial ya que, si no se proyecta correctamente, pueden surgir conflictos que generan efectos negativos y difíciles de remediar, como asentamientos en zonas de fragilidad ambiental, problemas de contaminación, inconvenientes en el tránsito y el transporte, insuficiencia de infraestructura de servicios públicos, falta de equipamiento comunitario -escuelas, hospitales, espacios verdes- entre otros. Esto es algo que en general se ve agravado, ya que quienes padecen en mayor medida estos resultados son los sectores más vulnerables de la sociedad, dado que no tienen la posibilidad de suplir en el sector privado las deficiencias generadas ante una falta de regulación adecuada por el Estado.

Se encuentra que el desarrollo territorial del partido de Tigre ha ocurrido en un contexto de escasa planificación, tanto del nivel provincial como del municipal. Por un lado, la PBA no formalizó su plan de ordenamiento y por ello es que los municipios carecieron de un modelo hacia el que orientarse. En este Partido en particular, se ha cambiado la configuración territorial y luego se ha procedido a regularizar la situación una vez que las mismas ya se encontraban consolidadas en el territorio. Así, se destaca que mientras que el suelo urbano disponible se incrementó un 70% en el período bajo estudio, el mismo no ha habría respondido a metas ni a una visión integral y sistémica de ciudad, que pudiera prever situaciones futuras -incluyendo cuestiones medioambientales, de crecimiento urbano, entre muchas otras-. Se demuestra asimismo, a partir del análisis de planos en los que se compara la disponibilidad y clasificación del suelo disponible que ha habido un crecimiento del territorio denominado como "urbano" en detrimento del aquel que anteriormente era clasificado como "rural".

Pueden identificarse para el caso de estudio dos etapas. La primera abarca entre la sanción del primer Código de Planeamiento en 1980 hasta 1996 en la que puede observarse cierta regularidad en la actualización de la normativa mediante ordenanzas municipales convalidadas en la Provincia. En la segunda en cambio, desde 1996 hasta 2017, solo se han observado dos actualizaciones al Código de Zonificación vigente. En este sentido, lo llamativo es que en ambos casos las modificaciones en el uso del suelo, en determinadas

situaciones no se han ajustado a la Norma y en consecuencia ésta se ha ido actualizando para regularizar situaciones existentes.

Por lo tanto, mediante el contraste entre lo establecido por la normativa y lo empíricamente observable, se concluye que el crecimiento del suelo urbano disponible en Tigre se realizó sin estar en concordancia con los Códigos y ordenanzas sancionadas por el Municipio y aprobadas por la PBA ni tampoco en línea con el DL N°8912/77.

Otro de los principales hallazgos de este estudio refiere a que existe una debilidad en las capacidades de los Estados provincial y municipal manifestada en la falta de cantidad y calidad de los recursos técnicos necesarios para que las decisiones que se toman en la materia se ajusten y estén conformes al marco regulatorio. A esto se le suma los problemas de financiamiento público, que disminuyen el poder estatal frente a la necesidad recaudatoria y por ello, los desarrollos inmobiliarios constituyen en definitiva una fuente de recursos que permiten enfrentar estas dificultades. Por esta razón, muchas veces el margen de maniobra de negociación se ve condicionado por esta situación.

Adicionalmente se halla que, si bien el DL N°8912/77 presenta ciertas virtudes, no ha sido suficiente para enfrentar la creciente complejización de la realidad territorial, entendiéndose que debido a la globalización surgen entramados que enlazan las nuevas tecnologías informáticas y los mercados financieros globales y digitalizados. Éstos determinan el surgimiento de formas de vinculación, desarrollo del territorio y las economías urbanas diferentes.

Así, el principal conflicto no se encuentra en la Ley en sí misma, sino en la dificultad que deriva de su interpretación. Esto hace que el proceso de aprobación en la Provincia se dificulte, situación que se ve agravada por la cantidad de organismos provinciales que intervienen en el procedimiento administrativo. Así, como se evidencia en las entrevistas realizadas, puede inferirse que el problema no radica en el texto de la Ley, sino que en cómo se interpreta y aplica y a la complejidad que resulta el procedimiento de aprobación en la Provincia.

Finalmente, a la dificultad en que conlleva el proceso de aplicación de la Norma, se suma la política como variable interviniente. En este sentido puede asegurarse que, si bien es difícil realizar afirmaciones categóricas al respecto, lo que se concluye es que la negociación política y el fortalecimiento de la comunicación constituyen condiciones necesarias para poder arribar a cambios en las políticas y que los mismos puedan sostenerse

en el tiempo. Esta negociación es aún más necesaria cuando los partidos políticos del nivel provincial y municipal no coinciden.

El actual análisis se realiza en el marco de la Maestría en Economía Urbana, con la intención de integrar el interés, conocimiento y complejidades atravesadas a lo largo de mi carrera profesional y académica, realizando un trabajo de investigación con el propósito de aportar soluciones en el desarrollo de suelo urbano disponible en la PBA.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la próxima sección se desarrolla el planteamiento del problema y se analizan los planos para mostrar los cambios ocurridos en el municipio de Tigre a lo largo de los años. Se presentan el objetivo general y los objetivos específicos. En la tercera sección se presenta el marco teórico, analizando el contexto normativo en el desarrollo del suelo urbano en la Provincia. La cuarta desarrolla la metodología de investigación, explicando la estrategia de investigación, justificando la selección del caso y detallando las fuentes de información, población de estudio, técnica de recopilación de datos, validez de la investigación y las limitaciones del estudio. Finalmente se presentan los hallazgos y conclusiones finales.

## **2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Como se ha mencionado en la Introducción, la planificación territorial formal de Tigre comienza en 1980 con la sanción de su primer Código de Planeamiento. A partir de allí, a lo largo de los años, se generaron modificaciones que se fueron añadiendo y modificaron el mismo.

En este sentido, se puede observar que para la selección temporal de este estudio se identifican dos etapas que se corresponden con ciertas regularidades. Por un lado, entre 1980 y 1999 se advierte un resultado entre dos y/o cuatro modificaciones por gestión de gobierno -cuatro años-. Incluyendo en 1996 la sanción al nuevo Código de Zonificación, bajo la Ordenanza N°1986/96, convalidada por Decreto N°3780/98.

Sin embargo, a partir del año 1999 esta normalidad ya no se identifica empíricamente y, desde ese año hasta el 2017 solamente se advierte la convalidación de dos ordenanzas municipales. En éstas dos oportunidades, se incorporan modificaciones al Código de Zonificación enunciado, -Ordenanzas N°2501/03 y N°273/17 convalidadas por Decretos N°1337/04 y N°3564/17 respectivamente-. (Tabla Nro. 1)

Esta observación contrasta con el movimiento de tierra, expansiones y consolidaciones de áreas urbanas y residenciales extraurbanas que pueden encontrarse en el

territorio entre los años 1996 y 2017. Por ello, es posible cuestionar si esos cambios han sido previstos previos o a partir de la sanción del Código de Zonificación -año 1996- o si fueron incorporadas en la Ordenanza modificatoria al Código en el año 2003. Si esto no fuese así, posiblemente generaría una situación problemática, ya que cabe la posibilidad que se haya avanzado en la modificación del uso, ocupación y subdivisión del suelo y quizás no se hayan tenido en cuenta las reglamentaciones exigidas por el DL N°8912/77.

En el cuadro a continuación, se detallan las ordenanzas municipales por gestión convalidadas por decreto provincial.

**Tabla Nro. 1. Gestiones de gobierno, ordenanzas municipales y convalidaciones provinciales.**

| Intendente                | Inicio | Fin        | Partido político      | Gobernador              | Inicio | Fin        | Partido político             | Ordenanzas Municipales Presentadas en PBA | Ordenanzas Municipales Convalidadas PBA |
|---------------------------|--------|------------|-----------------------|-------------------------|--------|------------|------------------------------|---|---|
| -                         | -      | -          | -                     | Adolfo Sigwald          | 1976   | 1974       | <i>De facto</i>              | -   | -                                       |
| Néstor Pozzi              | 1973   | 1976       | Partido Justicialista | Ibérico Saint-Jean      | 1976   | 1981       | <i>De facto</i>              | -   | -                                       |
| Cnel. Carlos Pérez Ibarra | 1976   | 1979       | <i>De facto</i>       | Oscar Bartolomé Gallino | 1981   | 1982       | <i>De facto</i>              | -   | -                                       |
| Ricardo Ubieto            | 1979   | 1983       | <i>De facto</i>       | Jorge Aguado            | 1982   | 1983       | <i>De facto</i>              | 5   | 5                                       |
| Oscar Giordano            | 1983   | 1987       | Unión Cívica Radical  | Alejandro Armendráiz    | 1983   | 1987       | Unión Cívica Radical         | 2   | 2                                       |
| Ricardo Ubieto            | 1987   | 1991       | Acción Comunal        | Antonio Cañero          | 1987   | 1991       | Partido Justicialista        | 2   | 2                                       |
| Ricardo Ubieto            | 1991   | 1995       | Acción Comunal        | Eduardo Duhalde         | 1991   | 1995       | Partido Justicialista        | 4   | 3                                       |
| Ricardo Ubieto            | 1995   | 1999       | Acción Comunal        | Eduardo Duhalde         | 1995   | 1999       | Partido Justicialista        | 2   | 3                                       |
| Ricardo Ubieto            | 1999   | 2003       | Acción Comunal        | Carlos Rukauf           | 1999   | 2002       | Partido Justicialista        | -   | -                                       |
| Ricardo Ubieto            | 2003   | 2006       | Acción Comunal        | Felipe Sola             | 2002   | 2003       | Partido Justicialista        | 1   | 1                                       |
| Hiram Gualdoni (interino) | 2006   | 2007       | Acción Comunal        | Felipe Sola             | 2003   | 2007       | Partido Justicialista        | -   | -                                       |
| Sergio Massa              | 2007   | 2008       | Partido Justicialista | Daniel Scioli           | 2007   | 2011       | Partido Justicialista        | -   | -                                       |
| Julio Zamora (interino)   | 2008   | 2009       | Partido Justicialista | <i>Daniel Scioli</i>    | 2007   | 2011       | <i>Partido Justicialista</i> | -   | -                                       |
| Sergio Massa              | 2009   | 2011       | Partido Justicialista | <i>Daniel Scioli</i>    | 2007   | 2011       | <i>Partido Justicialista</i> | -   | -                                       |
| Sergio Massa              | 2011   | 2013       | Partido Justicialista | Daniel Scioli           | 2011   | 2015       | Partido Justicialista        | -   | -                                       |
| Julio Zamora (interino)   | 2013   | 2015       | Frente Renovador      | <i>Daniel Scioli</i>    | 2011   | 2015       | <i>Partido Justicialista</i> | -   | -                                       |
| Julio Zamora              | 2015   | 2019       | Frente Renovador      | Maria Eugenia Vidal     | 2015   | 2019       | PRO                          | 1   | 1                                       |
| Julio Zamora              | 2019   | Actualidad | Unidos por Tigre      | Axel Kicilof            | 2019   | Actualidad | Partido Justicialista        | -   | -                                       |
|                           |        |            |                       |                         |        |            |                              | 17  | 17                                      |

Fuente: Elaboración propia, 2022.

Por lo tanto, de lo dicho previamente vale preguntarse acerca de cómo se lleva a cabo el proceso de la planificación territorial, su implementación y consecuente utilidad. En este sentido, Tigre como caso de estudio, podría representar lo que sucede en muchos de los partidos de la PBA en cuanto a las diferencias que se dan en torno a lo que se prevé por norma y luego lo que se materializa en el territorio. Puede verse entonces que, si bien el fin del planeamiento es anticipar y orientar el desarrollo, pareciera que en muchos casos constituye un mecanismo de “regularización”.

A continuación, se puede observar en los Planos Nro. 1, Nro. 2 y Nro. 3 cuál fue la evolución del uso real de la tierra en el municipio de Tigre contrastándolo con las modificaciones introducidas en la normativa<sup>10</sup>. (Planos Nro. 1, Nro. 2 y Nro. 3)

<sup>10</sup> Se discrimina al respecto en la Tabla 6 del Anexo, los indicadores urbanísticos y los planos ampliados para una mayor comprensión y detalle.

**Planos sobre Imagen Google Earth Nro. 1, Nro. 2 y Nro. 3  
Modificaciones normativas y el uso real de la tierra.<sup>11</sup>**

1. Ord. N°243/1981. Dto.  
N° 137/1981

2. Ord. N° 1894/1996. Dto.  
N° 1700/1996

3. Ord. N° 3564/2017. Dto.  
N° 57/2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Urbasig y Google Earth, 2022.

El planteamiento del problema de este trabajo se da en el marco del análisis comparado de la foto satelital del partido con la sanción del Código de Planeamiento de 1980, el Código de Zonificación de 1996, y con las últimas modificaciones introducidas al mismo mediante ordenanza en 2017.

En el Código de Planeamiento de 1980 se da una formalización de la situación existente en torno a los sectores residenciales (R1, R2, R3, R4, R5, R6) y la relación de los mismos con sus corredores centrales -comerciales- (C1, C2, C3), dado que ambos constituyen sectores complementarios en el momento que se desarrollan los centros urbanos. Enmarcando dentro de la Norma la situación existente -y suponiendo una posible planificación- se estima a partir del análisis efectuado, que se establecieron como áreas residenciales, superficies mayores a las consolidadas -al año 1980- y también se definieron indicadores urbanos superiores a los necesarios al momento de la sanción del Código. Se cree que esto se realizó con el objetivo de poder absorber la demanda a futuro. Estos ocupan un 30,41% aproximadamente del total del Partido, mientras que las zonas Comerciales alcanzan casi un 2%. Asimismo, y en relación a estos últimos se advierten zonas Central o

<sup>11</sup> Imágenes ampliadas para mayor comprensión y detalle en Anexo 8.2.

Residencial de edificación en torre (Tc y Tr) con poca relevancia a nivel partido -0,30% aproximadamente- ligado a la zona de Tigre Centro.

Por otra parte, se observa un sector destinado a la zona Club de Campo (CC), que según el DL N°8912/77 en su Art 64, se entiende por aquel complejo cerrado, ubicado en área no urbana, destinado al uso residencial no permanente y recreativo, debiendo contar con un área común destinada a actividades deportivas sociales y/o culturales. Cabe destacar que se define en el Art. 65 como aspecto definitorio de los CC que la responsabilidad de dotar de infraestructura y servicios básicos, debe ser garantizada por los desarrolladores. En ese marco, deben hacerse cargo de la provisión de agua, cloacas, forestación, accesos y vías de circulación, eliminación de residuos y franja perimetral.

En este sentido, el Código vigente contemplaba una superficie de 7,14% para esta zona en relación al total del Partido, complementando el sector residencial expresado anteriormente. Si bien según el análisis de la fotolectura, este porcentaje para ese entonces aún no se encontraba consolidado, se estima que al momento de la sanción del Código se preveía un crecimiento a futuro.

Asimismo, en este Código se precisan las zonas Industriales (I1, I2, IP) y sus entornos, con áreas mayores a las de los emprendimientos establecidos, contemplando que éstas podrían ser actividades con posible crecimiento. Se valora la presencia de la zona Industrial con un valor cercano al 20%, demostrando el establecimiento de empresas e industrias. En este sentido, en algunos sectores se observa una subdivisión del territorio con una cuadrícula mayor a la convencional empleada en zonas urbanas, atendiendo a las demandas de la práctica en cuestión. Esta morfología también se puede observar en algunos sectores Residenciales donde, según la Norma, es compatible la admisión de los usos industriales existentes, siempre que cumpla con las normas de las zonas en las que se encuentre.

Adicionalmente, según el Art. 7 del DL N°8912/77 por Uso Específico (UE), se entiende al territorio que implique un uso destinado al bien común<sup>12</sup>. En este aspecto, en el Código de 1980, se observa que el partido cuenta con cuatro áreas destinadas a esta función: en primer lugar, el predio destinado al depósito de los residuos sólidos urbanos; en segundo lugar el puerto de frutos; en tercer lugar el canal del río, que actualmente se conoce como

---

<sup>12</sup> Uso Específico: La delimitada para usos del transporte (terrestre, marítimo o fluvial y aéreo), de las comunicaciones, la producción o transmisión de energía, la defensa, la seguridad y otros usos específicos. DL N° 8912/77, Art. 7.

Camino de los Remeros; y por último, el predio que comprende a Radio Nacional. En total esta zona constituye el 13,20% del territorio.

Además en el Código, se agrega un gran sector sobre el Río Luján destinado a Esparcimiento y Equipamiento (E) que representa el 4,53% del partido. Y, se incorpora un Área de Recuperación sobre el Río Reconquista que representa menos del 1% del Municipio que, luego de realizarse sobre ella determinadas intervenciones, podría ser utilizada como área urbana.

Finalmente queda un sector, que ocupa un total 21,7% del territorio, destinado al área rural (A1), según DL N°8912/77 se entiende por aquellas zonas destinadas a la “producción agropecuaria extensiva, forestal, minera y otros”. En este sentido, el presente Código, en las planillas de Usos, indica como uso dominante el rural-agropecuario y por uso complementario, determinados equipamientos que complementan la eventual vida que podría desarrollarse en las colonias agrícolas<sup>13</sup>.

A partir de lo descripto anteriormente, se observa que de la superficie total del partido, quedan 118,55km<sup>2</sup> de suelo urbanizado o para urbanizar. Para 1996, a raíz de la sanción del nuevo Código de Zonificación la superficie disponible para urbanizar aumenta un poco más del 8,5%. En consecuencia Tigre dispone de 128,95km<sup>2</sup> de suelo para urbanizar, constituyendo el 85% del total de la superficie del partido -área continental-.

A continuación, mediante el análisis de la fotolectura de 1996, puede observarse que para ese año las áreas Residenciales del partido se consolidaron. En relación a ello, se identifican sectores más densos, en los que se afirma el tejido urbano existente, afianzando la traza urbana, observándose mayores edificaciones por manzana. Al analizar el Código de Zonificación, se advierten ciertos límites en los indicadores urbanos que fijan y diferencian las zonas Residenciales (R1, R1u, R2, R3, R4, R5, R6, Rp), que apoyan lo expuesto. Sin embargo, también debe mencionarse que, a futuro, éstos podrían significar determinados impactos en el territorio.

Por otro lado, se destaca que algunas de las zonas prácticamente no varían sus indicadores, mientras que otras aumentaron su densidad hasta en un 20%, a la vez que se redujeron el tamaño de sus lotes en un 20% -R1- y en un sector puntal más que el 50% -Rp-, elevando el FOS entre un 20% y un 100% y el FOT hasta más de un 160%. Dependiendo como se lleve a cabo en la práctica en el ideal esto permitiría una mejora en la

---

<sup>13</sup> Ver Código de Planeamiento 1980. Ordenanza N°56/1980. Disponible: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-ord-56-1980.pdf>

disposición y utilización de las infraestructuras de servicios, una forma más eficiente de distribuir los equipamientos, redundando en una optimización de los recursos que brinda el área urbana. Sin embargo, un exceso en el alza de los indicadores o el incremento de los mismos sin la dotación de los requerimientos necesarios, podría resultar en una saturación del territorio y una peor calidad de vida para los habitantes.

Vale destacar que, si bien no parece relevante en relación a su porcentaje, la zona comercial del partido ha aumentado de 3,01km<sup>2</sup> a 4,49km<sup>2</sup> en correspondencia a la superficie total. Asimismo, conforme al crecimiento de las áreas residenciales, es considerable el acrecentamiento en extensión de algunas zonas Centrales (C1, C2, C3, C4) en territorios que en el Código de Planeamiento de 1980 eran clasificados bajo uso Residencial, pasan a habilitarse como espacios comerciales. Esto guarda una lógica ya que, al consolidarse más zonas Residenciales, es esperable que surja una mayor demanda y esto traiga aparejado nuevos usos y requerimientos diarios y comerciales para complementar la vida cotidiana. En este caso, pueden identificarse variaciones en los indicadores urbanos aunque menores que en las zonas Residenciales. Con relación a la densidad, solo en algunos sectores se permiten mayor densidad en un 25%, mientras que la relación de las parcelas frente (m) superficie (m<sup>2</sup>) se mantiene igual en todos los sectores, al igual que el FOS se mantiene igual y el FOT solo aumenta en un 114% cuando la zona es dotada de servicios de infraestructura. Ante la creciente demanda de los sectores residenciales, éstas modificaciones podrían ser esperables.

Se observa un caso puntual la zona C3, que comprende un único corredor, en tanto la densidad bajó considerablemente -70%- y el FOT admitido con infraestructura solo aumentó en un 33%. Se puede esbozar como hipótesis explicativa que esto pudo haberse debido dada la ubicación en donde queda ubicado -cerca del límite del partido con Escobar y el Río Luján- y las dinámicas urbanas de demanda en dicho sector no alcanzaron las planificadas en 1980, por lo que requirieron disminuirlas.

En cuanto a la extensión ocupada por zona Industrial (I1, I2, I3, I4, IP), según la nueva Norma sancionada se advierte un pequeño aumento de la superficie destinada a este sector. En este sentido, la zona que en la Norma anterior -1980- era de Recuperación se incorpora a la zona Industrial (IP). Además, lo que se percibe es una modificación en los indicadores urbanos permitidos, aumentando en algunos sectores el FOS hasta 50% y el FOT 100%.

Conforme a la sanción del Código de 1996, se destaca en el plano la incorporación del NNU, aprobado en 1992 mediante el Decreto N°1736/92. Éste ocupa un poco más del

10% de la superficie total del Partido, destinado a este fin en detrimento del Área Rural. Esto permitiría inferir que para ese entonces Tigre quedaba configurado para desarrollar en gran medida esta fracción del territorio -en concordancia como indica la Norma, mediante la presentación y aprobación de Planes Particularizados-.

Por su parte, examinando la zona Esparcimiento y Equipamiento (E), puede concluirse que el partido aumenta muy poco su superficie en estas categorías -apenas 0,18%- . Mientras que, la zona para Uso Específico (UE) se reduce en relación a la superficie del partido en aproximadamente un 3,50%, ante la presencia del NNU.

Por lo tanto, en relación a lo analizado vinculado al Código de 1996, se advierte que de la superficie total del Partido, quedarían 128,98km<sup>2</sup> de suelo urbanizado o para urbanizar. Esto representa el 85% del total de la superficie continental de Tigre.

En relación a ello, y según fuentes analizadas, también se observa que la sanción del Código de Zonificación, tuvo particularmente dos cuestiones centrales. En primer lugar, regularizar y categorizar las nuevas situaciones urbanas que se estaban dando en el territorio -entre ellas muchas Urbanizaciones Cerradas (UC) en desarrollo y próximas a desarrollar (Ríos, 2005)-. En segundo lugar, y no por eso menos importante, otorgar la previsibilidad y la seguridad jurídica necesaria que los desarrolladores inmobiliarios necesitaban para que pudieran continuar con ese tipo de emprendimientos<sup>14</sup>. Y así, posicionar a Tigre como un lugar atractivo en el que los desarrolladores prefieran invertir (Ríos y Pérez, 2008).

De este modo, puede concluirse entonces que de acuerdo al estudio realizado hasta 1996, muchos de los cambios observados en el territorio no se encontraban de acuerdo a lo establecido por el Código de Planeamiento del 1980. Luego, con la sanción del Código de Zonificación de 1996, éstos fueron regularizados y encuadrados bajo la nueva Norma. A partir de esto, resta determinar si las previsiones realizadas en aquel momento fueron suficientes para enmarcar el desarrollo observado los años siguientes.

En 2017 se presenta la última modificación al Código de Zonificación, bajo la Ordenanza N°3564/17. En términos urbanos, estos cambios significan que quedaría consolidado el 98% de la superficie continental del Partido -148,62km<sup>2</sup>-.

---

<sup>14</sup> Sánchez (2000). Emprendimientos urbanísticos en el Tigre y Daños al Ecosistema. La llegada del aluvión edilicio. *Página 12*.

En este sentido, y en relación a la Norma, puede observarse sobre todo una disminución en la disposición de lo que se encontraba categorizado como suelo Rural - aunque en la práctica ya no lo era- y la creación de una nueva zona Residencial Mixta (RM1, R7, R8), que ocupa el 18,96% del territorio. Resulta razonable entonces la creación de esta zona Residencial Mixta, ya que pareciera ser el resultado de la detección de nuevas necesidades y demandas urbanas y la atención de las mismas. De esta manera, se observan complejos cerrados que pueden incluir -o no- multifamiliares, muchos incluyen centros comerciales, y otros usos que demandan particularidades que hasta el momento no estaban previstas.

En relación a esta nueva zona Residencial Mixta, se advierten tres zonas bien diferenciadas. En primer lugar, el sector RM1 que es el de mayor relevancia en extensión territorial y en el que, a partir del estudio de la fotolectura, se distinguen mayormente UC consolidadas. En conjunto, éste área cuenta con una proporción similar al NNU pero con pocas trazas viales que interconectan al partido.

Un aspecto que resulta llamativo en el sector RM1, es que por uso dominante se advierte unifamiliar y como complementario residencial multifamiliar y comercial. En este sentido, por fotolectura se observan consolidadas mayormente figuras que se asemejan a UC, aunque las definiciones incorporadas en los indicadores urbanos en la modificación al código distan bastante de estos perfiles. De este modo se contempla una densidad de 400hab/ha y la definición de un perfil urbano con una altura de hasta 12m que permite la construcción de PB más 3 pisos habitables. Esto podría indicar la presencia predominante del uso complementario suscitando implicancias que deberían ser tomadas en cuenta en la configuración próxima o actual del territorio.

En segundo lugar, se considera para el análisis la zona R7. Si bien ésta posee una superficie territorial mucho menor que la zona RM1, por los usos dominantes -residencial unifamiliar y multifamiliar- y complementarios -comercial- se requieren y/o promueven indicadores con mayor densidad 600hab/ha y FOT que se aproximan a los valores de las zonas Centrales (1.80).

En tercer lugar, a la zona puntual R8, al estar localizada en una zona céntrica de Tigre, se la reconoce como una unidad diferente. Posee los mismos usos dominantes y complementarios que R7, aunque con indicadores menores. Esto podría resultar razonable en concordancia con su entorno urbano.

Por otro lado, se crea la zona Corredor Comercial (C5 y C6) complementaria a la anterior figura Central (C1, C2, C3, C4). Al igual que en el Código de Zonificación de 1996, tanto para C5 y C6, el uso dominante es comercial y el complementario es residencial multifamiliar. Pero en esta instancia, se advierte un aumento de la densidad en un 166% aproximadamente y la superficie de las parcelas en un 25%. Esto podría evaluarse como un cambio positivo en términos de que una mayor densidad puede redundar en una mayor eficiencia. La contraparte de este cambio podría representarse en que, si no se proveen de los servicios esenciales, podría resultar en un agotamiento de los recursos y, por ende, en un deterioro de la calidad de vida de los habitantes, sobre todo aquellos sectores más vulnerables.

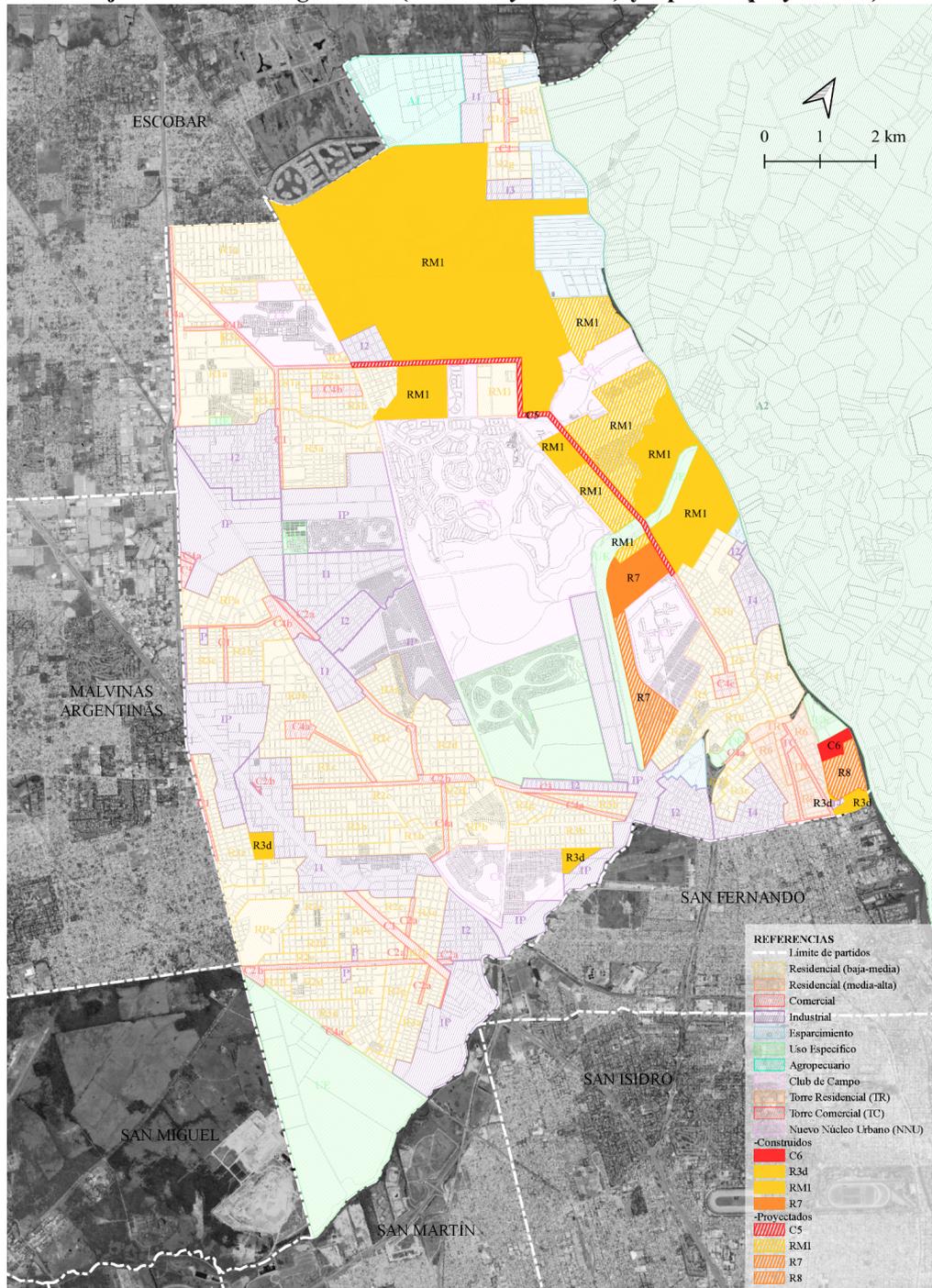
En particular, la zona comprendida como C5 -Ruta 27- que circunvala desde el centro de Tigre hasta el otro corredor comercial existente -C4b-, y la zona incorporada como C6 al lado del Puerto de Frutos, se definieron para refuncionalizar y formalizar las zonas. Mediante estos cambios, se las reconoce y encuadra legalmente. De esta manera, se identifica la situación vigente, como así también se promueve el desarrollo de nuevos proyectos en el Partido, poniendo en valor estos sectores.

Por último, en relación a las áreas preexistentes de Esparcimiento y Equipamiento (E) se advierte un detrimento en su oferta mayor del 50% que deviene de la zonificación anteriormente descripta para RM1. En este sentido, vale la pena plantearse qué superficie sería deseable destinar al esparcimiento y recreación, siendo que una mayor densidad poblacional en principio requeriría de mayores espacios destinados a este fin para que el Estado pueda garantizar una calidad de vida adecuada a la población actual y futura.

En relación a lo expuesto y según lo analizado, se advierte que esta modificación al Código de Zonificación buscaba, por un lado, regularizar situaciones en curso y, por el otro lado, planificar algunos sectores. En este marco se distingue que la zona RM1 ordena prácticamente más del 80% de lo aprobado por ordenanza y planifica menos de un 20%. Por su parte, la zonificación R7 -según la fotolectura- contaba casi con 50% de movimiento de tierra y pareciera que el restante 50% estaba destinado a anticiparse a proyectos próximos a desarrollarse en el territorio. En relación a lo aprobado en R3d y C6 se entiende que la totalidad de la zonificación se emplea para ordenar y normalizar situaciones de conflictos vigentes. En cuanto a R8 y C5 se estima que fueron implementados para proyectos a futuro, ya que no se advierten movimientos de suelo, ni proyectos en trámite de aprobación a la fecha.

Por lo tanto, se podría concluir que alrededor del 77% de la modificación al Código se implementa para regularizar situaciones existentes, mientras que aproximadamente sólo el 23% se dirige en pos de prever situaciones futuras y/o orientar el crecimiento del partido. (Plano Nro. 4)

**Plano sobre Imagen Google Earth Nro. 4 Ord. N°3564/2017. Dto. N°57/2017**  
**Cotejo situaciones a regularizar (existentes y en curso) y a prever (proyectadas).**



Fuente: Elaboración propia en base a Urbasig y Google Earth, 2022.

De lo dicho anteriormente, se desprende que las modificaciones al Código del Partido no han atendido la totalidad de las situaciones que se encontraban por fuera de la Norma. Esto demuestra que no siempre se puede prever y encuadrar todos los cambios simultáneamente.

En este sentido, puede suceder que aprobar cambios que afectan grandes superficies a veces resulte más complejo y engorroso que llevar a cabo modificaciones específicas y concretas. Pero, la Norma no admite la realización de cambios puntuales y precisos, por lo que se requiere alcanzar un equilibrio para compatibilizar el marco regulatorio con la planificación urbana. Asimismo, muchas veces se evita incluir en los proyectos de modificación de las ordenanzas algunas situaciones que suceden en el territorio por la dificultad de encuadrarlas legalmente en concordancia con el DL N°8912/77. En otras palabras, *“no existen planes integrales de planificación urbano-territorial sino sólo ordenanzas de zonificación que se cambian y ajustan de acuerdo a los proyectos que se van presentando y a los intereses privados que quieren posicionarse”*<sup>15</sup>.

En Tigre en particular, las autoridades municipales de aquel entonces manifestaban que a partir de la sanción del nuevo Código, el territorio se encontraba “ordenado” pero, como sostiene Ríos (2005), tal ordenamiento no había sido alcanzado. Si bien se sancionó un nuevo código, se reclasificaron los usos y regularizaron situaciones existentes, en virtud de lo cual las autoridades municipales consideraban que el ordenamiento territorial se encontraba “en regla”, a partir de lo señalado se evidencia que esto no fue alcanzado.

De lo argumentado anteriormente se desprende que finalmente algunas circunstancias no terminan de formalizarse ni normalizarse. Lo que se entiende en este trabajo es que, para prever el desarrollo y anticiparse a una visión de ciudad, se espera que los municipios proyecten su territorio y actualicen la Norma, en lugar de regularizar y atender cuestiones o proyectos puntuales.

Entonces, lo que se identifica en este análisis como situación problemática es que en el período seleccionado para este estudio en el municipio de Tigre las tierras se movilizaron previas a la Norma; y, aún cuando se hicieron modificaciones, no se contemplaron

---

<sup>15</sup> Ríos (2005). Producción privada del espacio urbano residencial y estado. El caso de la Mega-Urbanización cerrada Nordelta en el municipio de Tigre. Revista de Temas Sociales “Culturas Juveniles Urbanas” Proyecto “Culturas Juveniles Urbanas” Universidad Nacional de San Luis Año 9 – No 16 (Noviembre /2005). Disponible en: <https://revistakairos.org/produccion-privada-del-espacio-urbano-residencial-y-estado-el-caso-de-la-mega-urbanizacion-cerrada-nordelta-en-el-municipio-de-tigre/>

adecuaciones para incluir todas las circunstancias irregulares que se observan ni tampoco se previeron las que luego surgirían a futuro. Por ello es que puede verse que, si bien el territorio del Partido ha evolucionado notablemente durante este período, no obstante, el crecimiento no se ha correspondido estrictamente con lo determinado en la normativa.

Por lo expuesto anteriormente, en el contexto y estado de situación planteado, la pregunta de investigación que guía este trabajo es: ¿Cómo afectó la aplicación del Decreto-Ley N°8912/77 en el desarrollo de suelo urbano disponible en el municipio de Tigre entre 1980 y 2017?

A partir de esta pregunta, se desprenden las siguientes líneas de investigación complementarias:

- ¿Cuáles son las capacidades estatales para atender el ordenamiento territorial y qué ocurre cuando una provincia no tiene los recursos para poder observar y entender las demandas municipales?
- ¿Qué ocurre cuando la realidad territorial se complejiza y la normativa no puede atender ciertas demandas?
- ¿Qué ocurre cuando los partidos políticos que llevan adelante la gestión municipal y provincial no son de la misma agrupación?

## **2.1. Objetivo general**

El objetivo general de este trabajo es analizar, describir y presentar cómo la aplicación del DL N°8912/77 ha influido en el desarrollo del suelo urbano disponible en el municipio de Tigre entre 1980 y 2017. En este contexto, se analizó la problemática y la complejidad en los procesos que involucran la aplicación de la Norma -Art. 70 y Art. 73-, las deficiencias en términos de ordenamiento territorial que posee tanto la PBA, como los municipios que la componen -Art. 75, Art. 77, Art. 78, Art. 79, Art. 80 Art. 81, Art. 82. -; las exigencias que posee la mencionada Ley en términos de cesiones y completamiento de infraestructura al momento de crear, ampliar y/o reestructurar núcleos urbanos, áreas y zonas -Art. 56 y Art. 62- y la necesidad de contar con un marco normativo actualizado que permita la evaluación y aprobación de figuras urbanas nuevas como vigentes en el territorio.

A su vez, se han relevado las ordenanzas municipales con sus respectivos decretos de convalidación provincial en materia de ordenamiento urbano y territorial. En relación a ello, en el Portal Oficial del Digesto Municipal, en la Sección de Urbanismo se pueden observar cuatrocientas dieciséis ordenanzas vigentes a partir del año 2011, pero tal como se

explicó previamente, según el DL N°8912/77 -Título IV- para cumplir con el proceso de ordenamiento territorial, las ordenanzas deben ser convalidadas ante la PBA. (Tabla Nro. 2)

**Tabla Nro. 2. Ordenanzas municipales y convalidaciones provinciales.**

| N°ORD. MUNICIPAL | AÑO  | EXPT. PROVINCIAL | N°D.TO. PROVINCIAL | AÑO  | TEMATICA  |
|------------------|------|------------------|--------------------|------|---|
| 56               | 1980 | De facto         | De facto           |      | <b>Código de Planeamiento</b><br>Definición de Planilla de Usos:<br>-A1, A2.<br>-C1, C2, C3.<br>-E.<br>-I1, I2, Ip.<br>-R1, R2, R3, R4, R5, R6, Rp.<br>-Te, Tr.   |
| 69               | 1980 | De facto         | De facto           |      | Radicación y funcionamiento de "albergues por hora" (viene de la Ord. 96 con Dto. Reglamentario 3436/71) en Ip Industrial, ramales determinados.  |
| 137              | 1981 | De facto         | De facto           |      | Adecuar el COU ( <b>delimitación áreas, usos, factores de ocupación</b> ).<br>-Ip (Industrial Parque exclusiva --> pasa a Industrial mixta Residencial = I1).<br>-Se admite la figura de "precinto".<br>-Modificaciones a guarderías náuticas, clubes de campo.<br>-R1u (nuevo).<br>-R6 (modifica).<br>-Te, Tr (modifica).  |
| 243              | 1981 | De facto         | De facto           |      | Art. 48 8912/77 --> <b>Espacio Urbano Ambiental, ventilación</b> de los locales de 1a, 2a, 3a, 4a, 5a categoría.  |
| 867              | 1983 | De facto         | De facto           |      | Modificación al COU --> <b>delimitación de áreas y zonas</b> .<br>-Áreas Complementaria<br>-Zona UE (Terminal de Colectivos)<br>-Zona Club de Campo<br>-E --> Art.2 <b>Urbanizaciones Especiales sobre Río Lujan</b> : estas urbanizaciones deberán contar con todas las parcelas íntimamente relacionadas con los espejos de agua y acceso terrestre a través de la RP27 o perpendiculares asfaltadas. El Espacio Público será mayor por su relación con el agua y menor la superficie en m2 de las parcelas. EP 50%, Construcción 40%. Ver detalles ordenanza.  |
| 253              | 1985 | 4112-9.666/84    | 1658               | 1986 | Área complementaria --> <b>Ip</b> se desdobra:<br>-Ip: dominante industrial, edificación aislada parquizada.<br>-I4: uso dominante industrial con edificación continua.   |
| 280              | 1985 | 4112-15.606/85   | 2051               | 1986 | <b>Modificación artículos varios:</b><br>1.4.2.2 "Urbanizaciones Especiales" (parcelas iguales o mayores a 7.500m2, podrá considerarse como una urbanización especial y/o de uso específico. En estos casos el D.E. a través de sus organismos técnicos reglamentará sobre las mismas y elevará cada casa en particular al H.C.D. para su aprobación).<br>1.4.2.3 "Retiros Laterales"<br>1.4.2.5 "Ocupación de Fondo"<br>1.4.2.20 "Excepción a los Retiros Laterales"<br>1.4.3.10 "Estacionamiento"<br>1.4.3.14 "Usos Centrales"<br>1.4.3.15 "Estaciones de Servicio"<br>1.4.2.3 "Cementarios Parque"   |
| 3                | 1988 | 4112-26.742/87   | 3379               | 1989 | <b>Zona E</b> (Dique Lujan): se modifican los límites.  |
| 5                | 1988 | 4112-27.391/87   | 146                | 1990 | <b>Zona C2</b> (integran lotes frentistas R197)   |
| 1                | 1991 | 4112-9.535/89    | 3052               | 1991 | C1: modificación solo para una parcela  |
| 5                | 1991 | 4112-14.696/91   | 1736               | 1992 | <b>Nuevo Núcleo Urbano.</b><br>Plan Director.<br>Modificación al COU en el Uso del Suelo y edificación del predio correspondiente al emprendimiento. Empresa (Supercimiento y Dyopsa S.A.)  |
| 1297             | 1992 | 4112-14.696/91   | 1736               | 1992 | <b>Plan Director</b><br><b>Modificación al COU</b> (indicadores urbanos, subdivisión del suelo, usos)<br><b>Área Urbana, Zonas:</b><br>-UR1, UR2, UR3, UR4<br>-PU (Parque Urbano), PR (Parque Regional)<br>-PT (Parque Tecnológico)<br>-UE (Usos Especiales)<br><b>Área Complementaria, Zonas:</b><br>-PA (Paquete de Actividades, uso institucional, industrial y comercial)<br>-UE (Usos Especiales)<br>(Ver detalle pdf pag. 146)  |
| 3                | 1993 | 4112-3.037/93    | 1415               | 1995 | Designase Comercial C2 a los predios frentistas Boulogne Sur Mer  |
| 1614             | 1994 | 4112-7.953/94    | 4219               | 1996 | Modifican zonas del código:<br>-E: algunas zonas pasan a I1.<br>-C2: modifican predios frentistas.<br>-C1: algunas zonas pasan a R3.<br>-C2: se incorporan predios.   |
| 1894             | 1996 | 4112-23.287/97   | 3738               | 1998 | <b>Código de Zonificación</b> (Completo, Texto Ordenado) + Planillas de Usos + Planillas por Zonas + Plano  |
| 1996             | 1997 | 4112-23.287/97   | 3738               | 1998 | <b>Modificaciones al Código de Zonificación 1984/1996</b><br>-Precintos: establecimientos que hallan sido convalidados por Dto. Provincial con anterioridad a la vigencia de la Ley 11.459/96.<br>-Modificación a indicadores urbanísticos de R6<br>-Densidades potenciales por suministros de infraestructura correspondiente, las parcelas deberán cumplir según lo expresado en el Art. 52 del Dto. Ley 8912/77 y Dto. Provincial 1549/83.<br>-Densidades brutas y netas del partido.<br>-Art. 70: <b>Destinos Residenciales</b> en Áreas designadas según Art. 9.3. como <b>Áreas Rurales</b> : los propietarios de inmuebles en áreas rurales podrán destinar dichos predios a emprendimientos residenciales cuando los mismos se doten de la infraestructura que preve la Ley 8912 para la Subárea Urbanizada, <b>siendo de aplicación para estos supuestos los indicadores urbanísticos de R1u</b> , procediéndose en tal oportunidad a comunicar a las autoridades competentes.--> Art. 3 del Dto Provincial de convalidación, queda condicionado en cada caso a la consideración que realicen las autoridades provinciales competentes). |
| 2501             | 2003 | 4112-22.396/01   | 1337               | 2004 | Modifica Zona R1e y la zonifica como R3c y R2e  |
| 273              | 2017 | 4112-46.250/16   | 3564               | 2017 | Modificación al COU, incorporación de <b>nuevas zonas:</b><br>-RM1: Residencial Mixta.<br>-R7: Residencial Mixta, Camino de los Remeros.<br>-R8: Residencial Mixta, Costero.<br>-R3d: se amplía.<br>-C5: Corredor Comercial.<br>-C6: Comercial Costero.   |

Fuente: Elaboración propia en base a ordenanzas municipales, 2022.

Además, se han realizado entrevistas con funcionarios públicos -municipales y provinciales- con el propósito de entender e incorporar ambos puntos de vista, como también la visión del sector privado -grandes y pequeños desarrolladores-, con el fin de comprender a todos aquellos involucrados en la temática.

Este trabajo se realizará bajo la premisa fundamental de que un ordenamiento y desarrollo territorial integrado y sustentable debe priorizar el bien común por sobre el privado, prevaleciendo la seguridad y el cuidado de los ciudadanos, en pos de garantizar resultados óptimos en términos de cohesión social y cuidado del medioambiente.

## **2.2. Objetivos específicos**

Asimismo, del objetivo general planteado para el presente trabajo, se desprenden los siguientes objetivos específicos.

En primer lugar, se busca describir y explicar la relación entre las demandas insatisfechas por las posibles limitaciones del DL N°8912/77 y la creciente complejización de la realidad territorial. En este sentido, se pretende analizar la relación de la Ley con determinadas realidades sociales, económicas, ambientales y territoriales que tal vez desde su concepción no hayan sido consideradas. Al respecto, es importante tener en cuenta que difícilmente una Norma fundada hace más de 40 años pueda proveer de todas las herramientas necesarias para reflexionar sobre escenarios actuales, por ello es importante echar luz sobre la forma en que ésta se fue adaptando.

En segunda instancia, se intenta examinar cuáles son las restricciones que enfrentan la Provincia y Tigre para atender y comprender las demandas en cuestiones vinculadas al desarrollo del suelo urbano. Se explorará la posibilidad de explicar esto a partir de distintas variables: la extensión geográfica de la Provincia, la burocracia administrativa y las deficiencias en la cantidad y capacitación de los recursos humanos y físicos. En este sentido, se evaluará la facultad de la gestión estatal para poder dar cuenta de las necesidades surgidas y determinar cuáles son las principales dificultades.

En tercer lugar, se buscará dar cuenta de las limitaciones que presenta el DL N°8912/77 para atender a la complejización de la realidad territorial que se hizo referencia. En particular se sopesará el impacto de la multiplicidad de organismos que intervienen en el procedimiento administrativo y se indagará acerca de qué forma la ausencia de una política integral de hábitat y la falta de figuras que ayuden a enmarcar situaciones vigentes han modelado el desarrollo territorial del Partido.

En cuarto y último lugar, se propone analizar la relación que existe para llevar adelante cambios normativos en el uso del suelo cuando el signo político del Partido en el gobierno del municipio difiere del provincial. Se considerará qué impacto tienen sobre las políticas públicas los intereses políticos examinando el ordenamiento urbano y territorial en tanto asunto público. Así, se evaluará el impacto del entrecruzamiento de intereses sobre las políticas públicas, los planes y proyectos que se llevan a cabo, teniendo en cuenta que quienes mayormente terminan padeciendo las consecuencias ante la falta de acuerdos entre funcionarios, es la comunidad en su conjunto.

### **3. MARCO TEORICO**

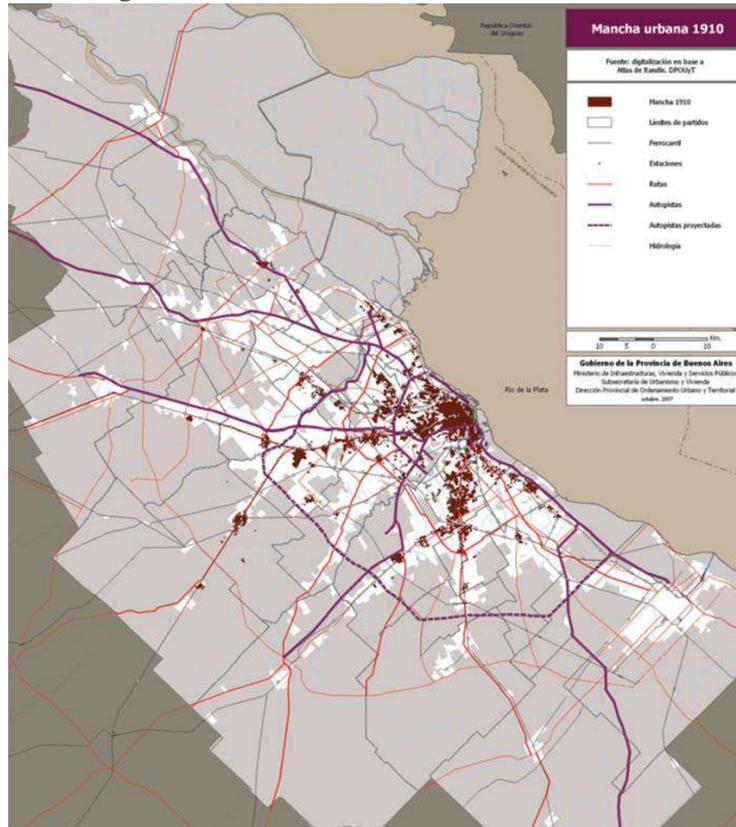
#### **3.1. Contexto normativo e histórico/territorial en el desarrollo de suelo urbano en la provincia del Buenos Aires previo al año 1977**

A partir del año 1913 el desarrollo del suelo urbano en la PBA se vio enmarcado bajo la Ley N°3487 “Fundación de Pueblos”. La misma establecía en 14 artículos los requerimientos para la creación, extensión y/o modificación de los trazados y subdivisiones vigentes en el territorio provincial. Las exigencias se consolidaron sobre todo en el Art. 2 donde se solicita acceso al agua de calidad para consumo humano; en el Art.3 en el cual se exige un informe sobre las condiciones topográficas del territorio; en el Art. 7 donde se establecía el ancho de las calles públicas; y en el Art. 12 en el que se determinaban las superficies de reserva para el uso público.

A principios del siglo XX, la estructura territorial se organizaba en torno al modelo agroexportador. En este sentido, el desarrollo económico y social respondía a una estructura monocéntrica y radial, supeditada a la expansión del ferrocarril desde el centro de la Provincia, a partir del cual se potenciaban y desarrollaban nuevas centralidades secundarias o subcentros en torno a las estaciones.

En la imagen a continuación se puede observar el sistema de circulación y puntos de accesibilidad -ferrocarril, estaciones, rutas y autopistas- y cómo la expansión de la mancha urbana surgió en torno a estos sectores. (Imagen Nro. 1)

**Imagen Nro. 1. Mancha urbana de la RMBA en 1910.**



Fuente: Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires, 2007.

Para fines de la década del '40, puede observarse en la PBA un notable incremento en la subdivisión de tierras que provocaba el incremento de los precios de los lotes a costas de los sectores más vulnerables de la sociedad. Estos lotes, carentes de la dotación de servicios de infraestructura que brindan condiciones de bienestar habitacional, desvirtuaba lo establecido en la Constitución Nacional que determina que la propiedad privada cumple con una función social.

Por ello, para alcanzar una regulación adecuada, en 1949 se sancionó el Decreto Provincial N°21891<sup>16</sup>. Éste buscaba establecer las condiciones que debían cumplimentarse para regular la subdivisión de tierras y venta de pequeñas fracciones de loteos de tipo urbano. En el Art. 1 del mencionado Decreto se plantean las condiciones para el desarrollo y/o ampliación tanto de núcleos urbanos, como para loteos de vivienda no permanente. A su vez, se añaden tamaños mínimos de lote según zona y solicitud de exigencia de estudio para demostrar la potabilidad del agua. Por otro lado, en el Art. 2, se determinan e involucran a

<sup>16</sup> Decreto Provincial N°21891. Disponible en: <https://normas.gba.gov.ar/documentos/0Qa4P3H4.html>

las reparticiones provinciales en sus respectivos asesoramientos para poder efectivizar con el propósito de la presente Norma.

Adicionalmente -de acuerdo a las fuentes consultadas para el presente estudio- durante el mencionado periodo, la expansión de la ciudad constituyó el proceso de urbanización que originó una gran extensión de suelo urbano. Este fenómeno se originó en terrenos localizados en entornos próximos a las estaciones del ferrocarril o cercanas a éstas, conectados a través del transporte en colectivo. En este sentido, la accesibilidad al transporte y la conectividad se constituyeron como uno de los principales atributos del suelo urbano.

El mercado de estos desarrollos urbanos funcionaba de la siguiente manera: los desarrolladores se asociaban en alianza con los propietarios de la tierra para llevar a cabo estos proyectos proponiéndoles realizar un loteo en sus propiedades. Esto incluía encontrar al público adecuado para ellos. Asimismo, los desarrolladores se ocupaban de las tareas técnicas-administrativas y la ejecución de obra, aunque éstas presentaban pocas exigencias -presentación y aprobación de planos en la PBA y la realización de la traza del barrio in situ-. Pero, no ejecutaban los movimientos de suelo, escurrimientos y/o redes de infraestructura de servicio<sup>17</sup>.

Por lo expuesto en el párrafo anterior, este modelo no estuvo exento de dificultades ya que la falta de control y regulación estatal permitió la participación de actores que aprovecharon esta deficiencia en su propio beneficio. En Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires (2007) se consigna que: *“En la producción de los loteos, sin embargo, predominaron los agentes privados especulativos, actuando en un marco de regulación y control muy laxo. La consecuencia fue una creciente dispersión de los asentamientos y una dotación mínima de servicios urbanos”*<sup>18</sup>.

Según consta en las entrevistas y es de público conocimiento, este tipo de modelo dio lugar a los conocidos loteos Vinelli y Kanmar, cuya principal consecuencia fue la expansión de la mancha urbana con gran facilidad, a costas de insuficiente planificación, poca dotación de servicios y equipamiento de infraestructura. El modelo resultaba muy atractivo desde el punto de vista económico para los propietarios de las tierras, que

---

<sup>17</sup> Fuente: entrevista realizada para este estudio. Informante Clave Nro.8.

<sup>18</sup> Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires (2007), disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Lineamientos-Estrategicos-para-la-Region-Metropolitana-de-Buenos-Aires.pdf>

compartían el negocio con los desarrolladores. El desarrollo y la venta de los lotes la realizaban los propietarios de los terrenos junto con reconocidas inmobiliarias.

Sin embargo, la situación descripta dio como resultado la expansión de la ciudad a costas de la falta de infraestructura y equipamiento básico (Torres, 1978 y 1993 como se cita en Catenazzi et. al., 2003); podemos ver entonces para este período una notable expansión de la metrópolis generada mediante lotes populares -sin la infraestructura y equipamiento básico requeridos- que favoreció el acceso a la vivienda gracias a la autoconstrucción. Este modelo se orientaba hacia los sectores sociales medios y bajos mediante la implementación de cuotas accesibles. (Torres, 1978 y 1993 como se cita en Catenazzi et. al., 2003).

De esta manera, puede asegurarse que, si bien este modelo permitió el acceso a los lotes a sectores medios y bajos -ya que las cuotas eran accesibles para estos segmentos- el marco regulatorio resultó inadecuado y falto de las precisiones necesarias para alcanzar un desarrollo sostenible.

La nueva realidad territorial exigió que, una vez consolidado los desarrollos, el Estado debía formalizar la dotación de las ausentes infraestructuras y equipamientos básicos, absorbiendo los costos económicos desprovistos por el desarrollador. A pesar de la implementación de estas mejoras, muchas veces existían asentamientos humanos bajo determinadas circunstancias que eran muy difíciles de remediar. En este sentido, se destacan sobre todo aquellos establecidos en zonas de fragilidad ambiental y/o que ocasionan perjuicios ambientales.

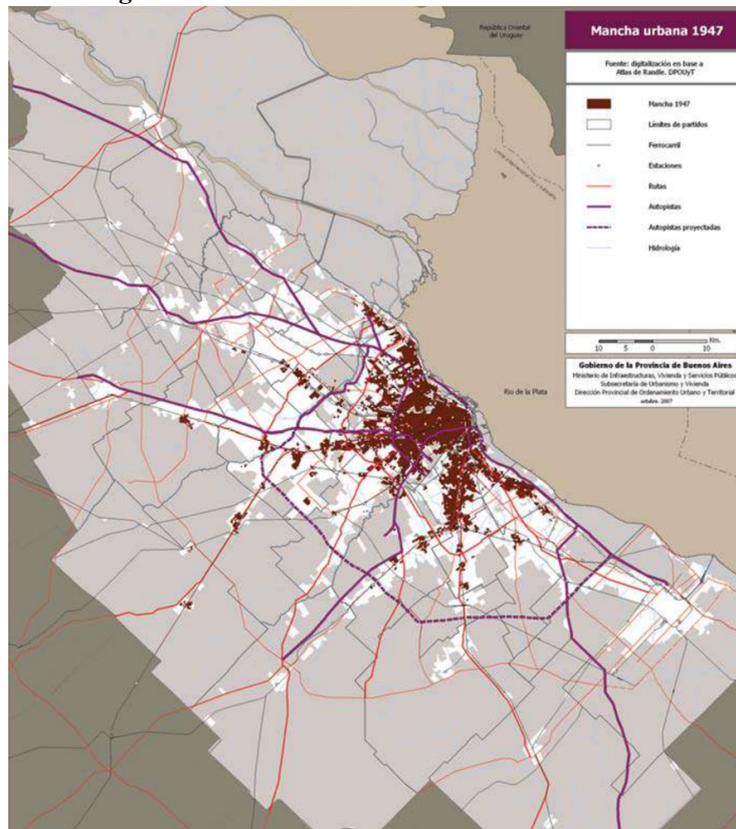
De este modo, se puede observar que, si bien existía una norma que pretendía regular algunas de las acciones llevadas a cabo en el territorio, en la práctica no era suficiente para dar cuenta de lo que sucedía en éste. Esto puede haber ocurrido tanto porque la Norma no contemplaba todos los escenarios posibles o porque la implementación de la misma no era adecuada.

De cualquier modo, el aspecto más relevante a tener en cuenta para este período es que el territorio se configuraba y desarrollaba sin planificación. Esto redundó en un crecimiento urbano caracterizado por la ausencia de cohesión social y bienestar general, llevando a que, en muchos casos, el bien privado prevaleciera sobre el bien común.

En la imagen que se muestra a continuación, se puede observar la mancha urbana del año 1947. Ese mismo año la población de la Ciudad de Buenos Aires se estabiliza en 3 millones de habitantes y comienzan los fuertes procesos migratorios internos hacia la RMBA, incluso alcanzando la consolidación de la primera corona. Esta situación añadida al

contexto planteado provocó como resultado una gran expansión de la mancha urbana. (Imagen Nro. 2)

**Imagen Nro. 2. Mancha urbana en la RMBA en 1947.**



Fuente: Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires, 2007.

En este proceso de expansión, mientras que la regulación no fue lo suficientemente estricta para garantizar un crecimiento ordenado y sostenible, el rol del Estado fue determinante ya que facilitó el desarrollo del transporte. Esto fue fundamental porque permitió el crecimiento de los asentamientos más lejanos de los núcleos urbanos, haciéndolos accesibles mediante el subsidio de tarifas y el acceso a la vivienda de los sectores obreros (Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires, 2007).

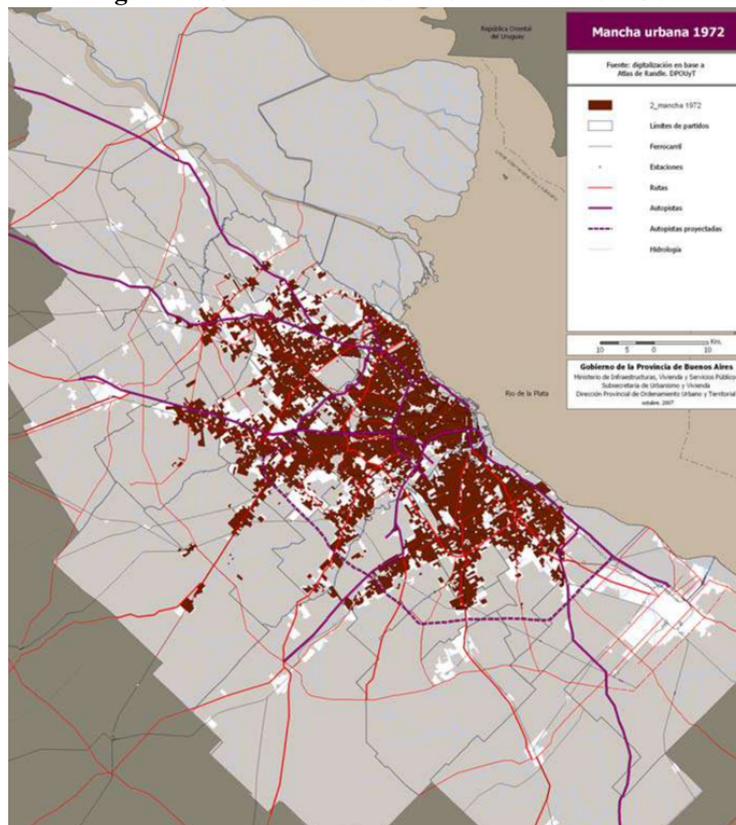
Pero para comienzos de la década de los '60, el modelo que subsidiaba y promovía el transporte y la vivienda fue desapareciendo y, con ello, las acciones que sostenían la expansión de la ocupación territorial de la Provincia. Esta reorientación de las políticas públicas ocasionó un deterioro en las condiciones de vida de las clases populares, provocando un incremento en los asentamientos informales en la RMBA (Torres, 1993 como se citó en Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires, 2007).

Para inicios de la década del '70 se puede apreciar la consolidación y expansión de la mancha urbana. Esto puede evidenciarse observando la Imagen 3 correspondiente al año 1972, y evaluándose en perspectiva comparada con las presentadas para años anteriores.

Este crecimiento urbano al que se hace referencia para inicios de la década del '70 coincide con el afianzamiento del modelo económico imperante en el país en tanto que para 1972 ya estaba consolidado el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones. Éste contemplaba el desarrollo de las ciudades y el empleo de la mano de obra en las industrias, ya no el campo y las áreas rurales. Por lo tanto, resultaba funcional al crecimiento económico centrado en la producción industrial, el asentamiento de la población en las ciudades, en dónde se encontraban las fábricas. En este sentido, la provincia de Buenos Aires no ha sido la excepción.

A continuación se puede observar en la imagen la mancha urbana de la RMBA correspondiente a 1972. Poniéndose en perspectiva comparada con las de años anteriores, podemos ver su consolidación y crecimiento en extensión geográfica. (Imagen Nro. 3)

**Imagen Nro. 3 - Mancha urbana en la RMBA en 1972.**



Fuente: Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires, 2007.

En conclusión entonces, observamos que el principal problema identificado en el desarrollo del ordenamiento territorial de la PBA previo a 1977 ha sido la insuficiente regulación estatal en términos de las exigencias que se solicitaban a los desarrolladores para la aprobación de los loteos. A pesar que, como se detalló, se sancionaron algunas normativas orientadas a listar algunas exigencias mínimas, este marco regulatorio ha sido escaso para que se alcance un desarrollo urbano más adecuado. Esta situación dio como resultado el crecimiento de la mancha urbana con un déficit en la cobertura de servicios de infraestructura y equipamiento comunitario.

Pero, por otro lado, si bien el Estado no reguló lo suficiente en términos de exigencias para el desarrollo de estas subdivisiones, la rápida y gran expansión urbana también se dio gracias a las acciones estatales que garantizaron la extensión del ferrocarril como medio de transporte.

Por lo tanto, previo a 1977, si bien por un lado se ha favorecido la expansión urbana, por el otro el mismo no ha tenido el ordenamiento deseado. Como se ha demostrado en la comparativa de las imágenes, el crecimiento del suelo urbano en la Provincia ha sido notable. Éste en parte fue consecuencia por la mayor facilidad en llevar a cabo loteos, en procesos carentes de mayores regulaciones que determinen exigencias o controles sobre la infraestructura urbana y asimismo gracias a la promoción de los medios de transporte.

### **3.2. Contexto normativo e histórico/territorial en el desarrollo de suelo urbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires<sup>19</sup> -RMBA- 1977-2017**

En el año 1977 ocurrió un cambio fundamental en la normativa que regula el ordenamiento territorial en la PBA se sancionó el DL N°8912/77. Éste se constituyó en la primera herramienta legal establecida a nivel nacional que incorporaba aspectos de ordenamiento territorial y usos del suelo de forma amplia e integral. En este sentido, puede asegurarse que *“Su promulgación ha sido determinante en la configuración del modelo de urbanización en la RMBA”*<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> “La Región Metropolitana de Buenos Aires es la totalidad de los asentamientos urbanos, y sus respectivas áreas de influencia, integrados funcionalmente con el área urbana principal. Comprende una regionalización operativa y funcional que abarca a la Ciudad de Buenos Aires + 40 partidos de la Provincia de Buenos Aires. Se extiende geográficamente en una unidad metropolitana delimitada, aproximadamente, por el área que abraza el Río de la Plata, el Delta y en su límite pampeano la Ruta provincial N°6.” (Observatorio Metropolitano)

<sup>20</sup> Murillo, Fernando; Artese, Gabriel & Schweitzer Pablo, (2012). “La dignidad humana: ¿responsabilidad urbana?”, en Cuadernos de Vivienda y Urbanismo Vol. 5, N°10 (p.278 a p.307). Disponible en: [https://www.academia.edu/5557221/La\\_dignidad\\_humana\\_Responsabilidad\\_urbana](https://www.academia.edu/5557221/La_dignidad_humana_Responsabilidad_urbana)

El DL N°8912/77 tenía por objeto principal establecer los lineamientos básicos del uso del territorio. Así, según consta en el Art. 2 de la mencionada normativa, su sanción se fundamentó principalmente en: “la preservación del medio ambiente y sitios de interés; la eliminación de los excesos especulativos de la tierra y protección de los intereses de la sociedad; y en la incorporación de la participación pública en los procesos de ordenamiento territorial”.

Por otro lado, se destaca que la normativa, en su Art. 75, establece cuatro etapas de planeamiento, mediante las cuales los municipios debían realizar su homologación y establecer el nivel de la etapa de planeamiento alcanzada: delimitación preliminar de áreas, zonificación según usos, planes de ordenamiento y planes particularizados.

En este sentido, el DL N°8912/77 define en su Art. 77 que se entiende por delimitación preliminar de áreas a la clasificación de zonas en áreas rurales, urbanas y de usos específicos que permiten dar un punto de partida para posibles cambios a partir de ciertas definiciones generales acerca de la ocupación y subdivisión del suelo.

Adicionalmente, en el Art. 78 se lista que, en cuanto a la zonificación según usos, se establecen normas de “uso, ocupación y subdivisión del suelo, dotación de infraestructura básica y morfología” para cada uno de los tipos de áreas.

En lo que se refiere a los planes de ordenamiento, Art. 80, la Norma define que los mismos podrán ser determinados por cada municipio o trabajados en conjunto entre varias jurisdicciones. Esto dependerá tanto si la Provincia define que esto es necesario por ser territorios limítrofes o también si se requieran adoptar soluciones integradas a problemas afines.

En los mencionados planes de ordenamiento se definen las áreas, subáreas, zonas y distritos para los cuáles se fijarán “*los sectores que deban ser promovidos, renovados, transformados, recuperados, restaurados, preservados, consolidados, o de reserva, determinando para cada uno de ellos uso, ocupación y subdivisión del suelo, propuesta de infraestructura, servicios y equipamiento, así como normas sobre características morfológicas*”<sup>21</sup>.

Además, la Norma define que se entiende por planes particularizados, a los instrumentos técnico-jurídicos que definen el ordenamiento y desarrollo físico “*parcial o sectorial de áreas, subáreas, zonas o distritos*” (Art. 82). Éstos pueden abarcar áreas de

---

<sup>21</sup> DL N°8912/77, Art. 80. Disponible en:  
<https://www.gba.gob.ar/static/gobierno/docs/DECRETOley891277.pdf>

partidos linderos como fueran definidos en el Art. 80 por ser limítrofes o requerir soluciones integradas a problemas comunes.

Entonces, según la información analizada se observa que, en la RMBA, una vez sancionado el mencionado Decreto, del total de los municipios<sup>22</sup>, casi el 18,2% establece su Plan de Ordenamiento en el año 1978, el 45,5% aproximadamente lo hace en 1979, alrededor del 18% lo hace en 1980 y el restante 18% lo hace entre 1981 y 1985<sup>23</sup>. (Tabla Nro. 3/Plano Nro. 5)

**Tabla Nro. 3. Etapa de planificación alcanzada hasta 1985 y hasta 2017 en la RMBA.**

| Etapa de Planeamiento Alcanzada<br>(Art. 75 DL N8912/77)   | Hasta 1985 | Hasta 2017 |
|--|------------|------------|
| Delimitación preliminar de áreas                           | 16         | 6          |
| Zonificación según usos                                    | 24         | 31         |
| Planes de ordenamiento municipal                           | -          | 2          |
| Planes de ordenamiento municipal + Planes particularizados | -          | 1          |
| Zonificación según usos + Plan particularizado             | -          | -          |
|  | 40         | 40         |

Fuente: Elaboración propia en base a Urbasig, 2022.

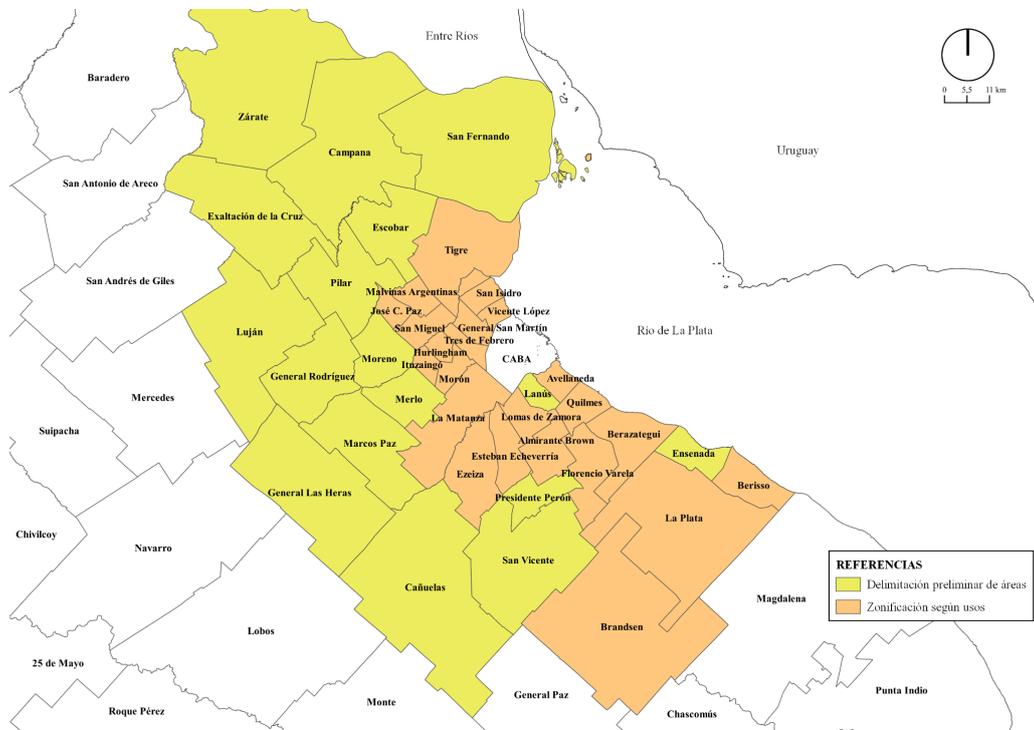
El cuadro presentado anteriormente muestra de forma agregada en qué etapa de planificación se encuentran los municipios de la RMBA, comparando los años 1985 y 2017. Del mismo se desprende -como se detalló en el Apartado 2- que la aplicación e implementación de la Norma es un proceso complejo. Se observa que la mayoría de los municipios no alcanza el máximo nivel de planificación deseada, necesarios sobre todo para una región que comprende complejas dinámicas urbanas. Esto queda demostrado resaltando el dato de que, del total de municipios, en el 2017 solo dos han logrado alcanzar un Plan de Ordenamiento Municipal y uno incluyó un Plan Particularizado. (Tabla Nro. 3/Plano Nro. 6)

En el Plano Nro. 5 se observa que -para el año 1985- el 40% de los municipios cuenta con una Delimitación Preliminar de Áreas, mientras que el 60% posee una Zonificación Según Usos. En este sentido, es importante analizar la variación que hubo en la planificación alcanzada a lo largo de los años. En relación a ello, se observa que, de la Delimitación Preliminar de Áreas, un poco más del 50% -9 partidos- avanzan a una Zonificación Según Usos, casi el 40% -6 partidos- mantienen la Delimitación Preliminar de Áreas y solo un municipio alcanzó un Plan de Ordenamiento Urbano.

<sup>22</sup> En 1977, la RMBA contaba con 33 municipios. En 1997 bajo definiciones políticas-administrativas entre Octubre y Diciembre se crearon 7 municipios a través de la subdivisión de partidos existentes.

<sup>23</sup> Fuente: elaboración propia en base a Urbasig.

**Plano Nro. 5. Etapa de planificación alcanzada hasta 1985 en la RMBA.**



Fuente: Elaboración Propia. Urbasig. 2022.

Respecto a la Zonificación Según Usos, la mayoría de los municipios se mantienen en la etapa alcanzada, sin haber prácticamente variaciones. De los veinticuatro partidos que previo a 1985 contaban con una Zonificación Según Usos, veintidós se mantienen en la misma condición, lo que representa un poco más del 90%, y solo dos progresan en un planeamiento con un Plan de Ordenamiento Urbano y uno de ellos formaliza un Plan Particularizado.

De este modo la RMBA queda constituida con Delimitación Preliminar de Áreas en un 15%, mientras que la Zonificación Según Usos continúa siendo la mayor etapa de planeamiento alcanzada con el 77,50% de los municipios. Finalmente, dos partidos alcanzan Planes de Ordenamiento Municipal, que representan un 5% y un partido con Plan de Ordenamiento Municipal a lo que debe agregarse apenas un Plan Particularizado, que representa un 2,5% del total de la RMBA. (Tabla Nro. 3/Plano Nro. 6)



Por otro lado, valdría la pena cuestionarse si el DL N°8912/77, en sus instrumentos de aplicación ha atendido o no las demandas a lo largo de los años. Para dar luz sobre esta cuestión, uno de los Informantes Clave sugirió la conveniencia de la sanción de un Decreto Reglamentario. Según lo indicaba, esto estuvo por suceder, pero por cuestiones políticas no llegó a concluirse.

En la tabla a continuación se desglosa el estado de avance de los planes por municipio (Tabla Nro. 4).

**Tabla Nro. 4. Etapa de planificación alcanzada hasta 1985 y hasta 2017 en la RMBA, desagregado por Municipio.**

| Municipio             | Etapa Planificación Alcanzada Previo Año 2017           | Año  | Etapa Planificación Alcanzada Año 2017             |
|-----------------------|---|------|--|
| Brandsen              | Zonificación Según Usos                                 | 1982 | Plan de Ordenamiento Urbano                        |
| Malvinas Argentinas   | Zonificación Según Usos (creado el 20/10/1994)          | 1996 | Plan de Ordenamiento Urbano + Plan Particularizado |
| Almirante Brown       | Zonificación Según Usos                                 | 1980 | Zonificación Según Usos                            |
| Avellaneda            | Zonificación Según Usos                                 | 1981 | Zonificación Según Usos                            |
| Berazategui           | Zonificación Según Usos                                 | 1979 | Zonificación Según Usos                            |
| General Las Heras     | Delimitación Preliminar de Áreas                        | 1979 | Delimitación Preliminar de Áreas                   |
| General Rodríguez     | Delimitación Preliminar de Áreas                        | 1979 | Delimitación Preliminar de Áreas                   |
| Lanús                 | Delimitación Preliminar de Áreas                        | 1978 | Delimitación Preliminar de Áreas                   |
| Merlo                 | Delimitación Preliminar de Áreas                        | 1982 | Delimitación Preliminar de Áreas                   |
| Berisso               | Zonificación Según Usos                                 | 1979 | Zonificación Según Usos                            |
| Presidente Perón      | Delimitación Preliminar de Áreas (creado el 25/11/1994) | 1998 | Delimitación Preliminar de Áreas                   |
| Esteban Echeverría    | Zonificación Según Usos                                 | 1979 | Zonificación Según Usos                            |
| Ezeiza                | Zonificación Según Usos (creado el 20/10/1994)          | 1996 | Zonificación Según Usos                            |
| San Vicente           | Delimitación Preliminar de Áreas                        | 1979 | Delimitación Preliminar de Áreas                   |
| Campana               | Delimitación Preliminar de Áreas                        | 1978 | Plan de Ordenamiento Urbano                        |
| Florencio Varela      | Zonificación Según Usos                                 | 1980 | Zonificación Según Usos                            |
| General San Martín    | Zonificación Según Usos                                 | 1978 | Zonificación Según Usos                            |
| Hurlingham            | Zonificación Según Usos (creado el 28/12/1994)          | 1995 | Zonificación Según Usos                            |
| Ituzaingó             | Zonificación Según Usos (creado el 28/12/1994)          | 1997 | Zonificación Según Usos                            |
| José C. Paz           | Zonificación Según Usos (creado el 20/10/1994)          | 2003 | Zonificación Según Usos                            |
| La Matanza            | Zonificación Según Usos                                 | 1981 | Zonificación Según Usos                            |
| Cañuelas              | Delimitación Preliminar de Áreas                        | 1980 | Zonificación Según Usos                            |
| La Plata              | Zonificación Según Usos                                 | 1978 | Zonificación Según Usos                            |
| Ensenada              | Delimitación Preliminar de Áreas                        | 1979 | Zonificación Según Usos                            |
| Lomas de Zamora       | Zonificación Según Usos                                 | 1978 | Zonificación Según Usos                            |
| Escobar               | Delimitación Preliminar de Áreas                        | 1979 | Zonificación Según Usos                            |
| Exaltación de la Cruz | Delimitación Preliminar de Áreas                        | 1979 | Zonificación Según Usos                            |
| Luján                 | Delimitación Preliminar de Áreas                        | 1979 | Zonificación Según Usos                            |
| Morón                 | Zonificación Según Usos                                 | 1981 | Zonificación Según Usos                            |
| Marcos Paz            | Delimitación Preliminar de Áreas                        | 1980 | Zonificación Según Usos                            |
| Moreno                | Delimitación Preliminar de Áreas                        | 1979 | Zonificación Según Usos                            |
| Quilmes               | Zonificación Según Usos                                 | 1979 | Zonificación Según Usos                            |
| San Fernando          | Zonificación Según Usos                                 | 1978 | Zonificación Según Usos                            |
| San Isidro            | Zonificación Según Usos                                 | 1979 | Zonificación Según Usos                            |
| San Miguel            | Zonificación Según Usos (creado el 20/10/1994)          | 1999 | Zonificación Según Usos                            |
| Pilar                 | Delimitación Preliminar de Áreas                        | 1979 | Zonificación Según Usos                            |
| Tigre                 | Zonificación Según Usos                                 | 1980 | Zonificación Según Usos                            |
| Tres de Febrero       | Zonificación Según Usos                                 | 1985 | Zonificación Según Usos                            |
| Vicente López         | Zonificación Según Usos                                 | 1979 | Zonificación Según Usos                            |
| Zárate                | Delimitación Preliminar de Áreas                        | 1980 | Zonificación Según Usos                            |

Fuente: Elaboración propia en base a Urbasig, 2022.

Por otra parte, otro de los aspectos que ha tenido mayor impacto es la regulación que se establece la Norma en el Título III “Del Uso, Ocupación, Subdivisión y Equipamiento del Suelo”. En éste se determinaron mayores exigencias en los aspectos vinculados a las infraestructuras de servicios (Arts. 37 y 62), equipamientos comunitarios y cesiones (Art. 56), y tamaño mínimo de lote (Art. 52). Esto -según las fuentes estudiadas- ha significado una restricción del acceso al suelo urbano para las clases más desprotegidas ya que quedaron fijados patrones demasiado altos para el desarrollo de suelo urbano. Así, resultaron prohibidas las subdivisiones de terrenos que no cumplimentaran con las exigencias establecidas y se finalizó con el desarrollo y venta de lotes populares. Para subsanar esta situación, la provincia de Buenos Aires sancionó en el año 2012 la “Ley de Acceso Justo al Hábitat” en la que se promueve el derecho a la vivienda mediante una diversidad de instrumentos urbanos de gestión y financiamiento.<sup>25</sup>

La situación descripta anteriormente comienza a modificarse a partir de la década de 1990 como consecuencia del cambio de paradigma Estatal hacia uno del tipo neoliberal, expresado en el Consenso de Washington no sólo para el caso de Argentina sino también para la región y el resto del mundo<sup>26</sup>. Esto significó, por un lado una reducción al mínimo de la participación del Estado en todas las áreas y, como consecuencia de ello, modificó su rol en torno a la planificación y el ordenamiento territorial, pasando a dedicarse a promover las inversiones privadas. Por el otro lado, las políticas de mercado y la globalización originaron un cambio profundo en el sistema inter-estatal para los flujos transfronterizos; donde como resultado de la privatización, desregulación y apertura de las economías nacionales a empresas extranjeras y la creciente participación de actores económicos nacionales en mercados globales, se observa un re-escalamiento de los territorios estratégicos que articulan el nuevo sistema (Sassen, 2003).

Esta forma de economía, abierta y global, impactó en el territorio de forma constante y veloz, haciendo que lo que ocurre en cualquier lugar del mundo puede incidir en otro en tan solo segundos. Así, el mundo globalizado genera repercusiones territoriales constantes, que a nivel local muchas veces no son abordadas. Como expresan Ciccolella y Baer (2008),

---

<sup>25</sup> Apartado 3.2.1.

<sup>26</sup> El Consenso de Washington, sancionado en 1989 suponía “La búsqueda de un modelo económico abierto, estable y liberalizado” que establecía “reformas de política económica estaban basadas en una lógica de mercado caracterizada por la apertura y disciplina macroeconómica”. Martínez Rangel, Rubí y Soto Reyes Garmendia, Ernesto (2012). “El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina”. Política y Cultura, primavera 2012, núm. 37, pp. 35-64. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a3.pdf>.

la expansión de nuevas actividades económicas, desvinculadas al modelo tradicional ha significado una dualización de los procesos socioeconómicos y territoriales en la Argentina. Generando variaciones notables en los indicadores socioeconómicos, acrecentando la desigualdad y pobreza.

En este contexto, esta reestructuración económica trae aparejada impactos en la planificación y el desarrollo urbano. Por ello, es necesario considerar al territorio a partir de dos enfoques. Por un lado, una visión global -donde se consideran los vínculos y los impactos que generan estas transacciones transnacionales - y por otro, una visión nacional -que incorpore lo regional y local mediante el estudio del territorio de forma integral, en pos de generar políticas de incentivo y distribución equitativa de los ingresos, apelando a generar igualdad de condiciones en los territorios nacionales-. Al respecto, nivel local, sería propicio pensar la economía de forma holística, incluyendo la articulación entre los municipios del área metropolitana entre sí y con los del interior, sin fragmentar el territorio. Con el fin de dinamizar los distintos sectores, buscando aumentar la productividad y fortalecer sus ventajas competitivas.

A su vez, poniendo el foco en el nivel local, el paradigma de Estado neoliberal resultó sobre todo atractivo para los éstos gobiernos, que encontraron una nueva fuente de ingresos para hacer frente a sus presupuestos, muchas veces deficitarios. En este sentido, la posibilidad de inversión de capital privado en el territorio se volvió una herramienta sumamente provechosa como instrumento recaudatorio. De este modo, la orientación del lucro inmobiliario se torna en uno de los principales criterios ordenadores del territorio, en tanto esta inversión estuvo acompañada del desarrollo de los servicios de infraestructura y equipamiento comunitario, como también de la contribución de tasas municipales (permisos de construcción y ABL) por parte de los consumidores.

A su vez, se destaca que otro factor a considerar es la visión de la RMBA como un área de oportunidad. En la Región es factible adquirir grandes fracciones de tierras a bajo costo, con ciertos atributos naturales y buena conectividad. A partir del acondicionamiento de las mismas -fundamentalmente infraestructuras de servicios- la subdivisión de las fracciones no solo se vuelve factible si no muy rentable.

En este tipo de proyectos, una vez que se consolida el proceso de la extensión urbana, la consolidación y densificación ocurren a la par. Esto se debe a la gran movilización de capital privado que traen aparejado.

Al igual que en la etapa previa al año 1977 -Apartado 3.1-, la ampliación del suelo urbano en esta oportunidad también se origina en torno a los sectores con mayor conectividad, fundamentalmente rutas y autopistas que conectan y vinculan la RMBA. Al respecto, según el estudio de Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires, vale destacar que el carácter que adoptó la evolución en la conectividad ha tenido impactos en el tipo de desarrollo alcanzado<sup>27</sup>. Por ello, se destaca la importancia que tiene la localización del capital privado y la radicación de las empresas líderes para la economía mundial y su injerencia en el ordenamiento y el desarrollo del territorio.

Es importante puntualizar que las industrias líderes demandan concentración masivas de servicios de infraestructura y tecnología, buena accesibilidad, oferta edilicia de primera generación y recursos humanos calificados, que por lo general sólo pueden obtenerse en las áreas centrales de las ciudades y algunos sectores del área metropolitana. A su vez, las firmas buscan estar cerca entre sí, generando redes y economías de aglomeración. Esto demuestra que a pesar del alto nivel de interconexión y la globalización, la centralidad a nivel territorial se vuelve trascendental, revelando que estas no pueden estar emplazadas en zonas que no sean áreas centrales o subcentros que posean los recursos mencionados.

Estos fenómenos en Argentina han promovido una segregación socioespacial que se verá acentuada en la década de los '90: junto con las autopistas hacia el norte crecieron las clases medias y altas; mientras que los ferrocarriles hacia el sur promovieron los asentamientos informales y la radicación de los sectores populares. Por lo tanto, es posible relacionar la disponibilidad de servicios de transporte y su tipo con la forma que adopta el crecimiento del suelo urbano disponible.

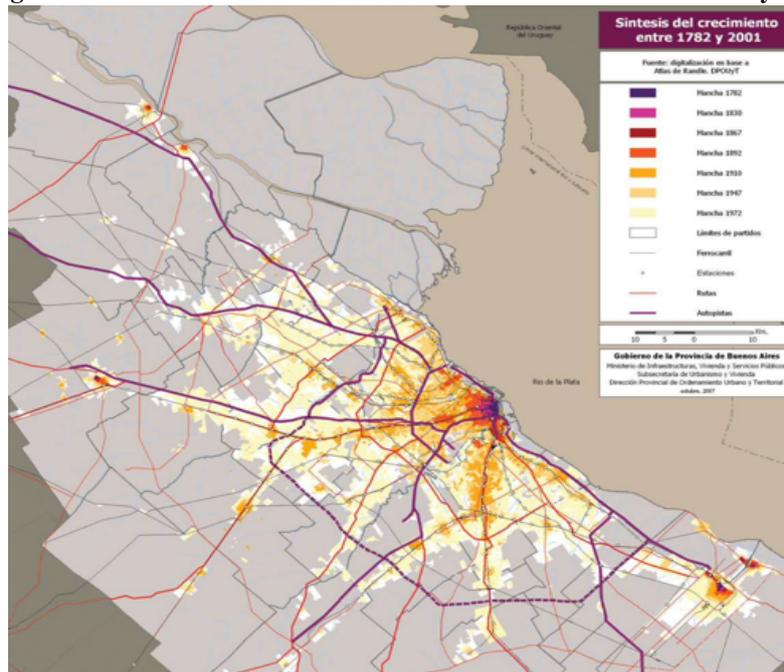
Lo expuesto anteriormente puede evidenciarse en el análisis de las Imágenes Nro. 4 y Nro. 5, que se presentan a continuación. En ellas puede darse cuenta del crecimiento de la mancha urbana. Particularmente, en el periodo de estudio 1991-2019, la población aumentó un 32%, a la vez que la superficie un 57%, mientras que la densidad disminuyó un 16%<sup>28</sup>. Esto produjo un mayor consumo de suelo por habitante.

---

<sup>27</sup> Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Lineamientos-Estrategicos-para-la-Region-Metropolitana-de-Buenos-Aires.pdf>. Pág. 50

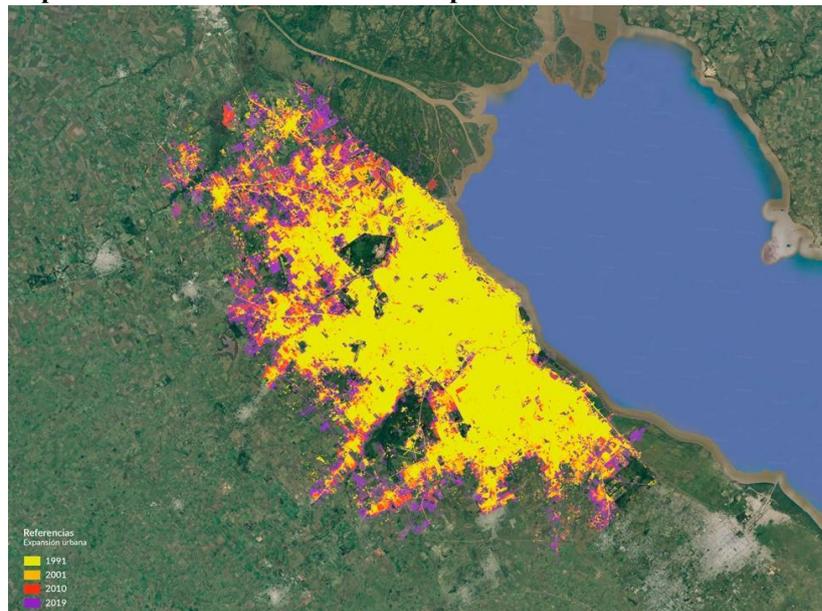
<sup>28</sup> Fuente: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/au\\_2018.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/au_2018.pdf)

**Imagen Nro. 4. Síntesis de la mancha urbana en la RMBA entre 1972 y 2001.**



Fuente: Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires, 2007.

**Imagen 5. Expansión urbana - consumo de suelo por habitante en la RMBA entre 1991-2019.**



Fuente: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. 2019.

En resumen, si bien desde 1977 se observa un gran crecimiento de la mancha urbana, se puede advertir que éste ha sido alcanzado a costa de una gran fragmentación social. Se evidencia por lo tanto que el Estado como promotor de capital privado no ha podido generar un desarrollo territorial inclusivo e integrado. Esto puede percibirse dando cuenta del

incremento en los índices de pobreza, el crecimiento de los asentamientos urbanos sin servicios de infraestructura, equipamiento, expansión de urbanizaciones cerradas y avance sobre terrenos frágiles (Apaolaza, 2021<sup>29</sup>).

Este tipo de desarrollo urbano caracterizado por una gran fragmentación social dio como resultado que muchos partidos de la RMBA presenten indicadores altos y muy altos de riesgo social, sanitario y de salud medidos por el índice de vulnerabilidad en agua y saneamiento (Ministerio de Obras Públicas, Argentina, 2021<sup>30</sup>); según el Observatorio Metropolitano el 8% de los hogares presenta necesidades básicas insatisfechas<sup>31</sup>.

### 3.2.1. Una mención sobre Ley de Acceso Justo al Hábitat N°14.449

Como se señaló previamente, una de las deficiencias del DL N°8912/77 ha sido el desarrollo de un territorio con ausencia de cohesión social, en parte debido a las grandes exigencias que establece para la generación de suelo urbano. Por ello, en el año 2012 se sancionó la Ley Provincial N°14.449 “Ley de Acceso Justo al Hábitat” para saldar las deudas pendientes en términos de desarrollo e integración socio urbana y alcanzar un acceso igualitario al derecho al hábitat.

Según se detalla en el texto de la Ley, su objetivo principal “es la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable”<sup>32</sup>, considerando de manera integral la diversidad y complejidad urbana. Su eje central, el derecho a la vivienda, priorizando a los sectores más vulnerables y con menos oportunidades. Alineado a lo establecido por los Derechos Humanos y la Constitución Nacional en su Art. 14 bis, se propicia que todas las personas tengan la posibilidad de satisfacer sus necesidades, viviendo de forma digna, segura y en paz.

En este sentido, la Ley promueve el derecho a la ciudad, concepto expuesto por Henri Lefebvre en la década del ‘60, donde buscaba desmercantilizar a las ciudades y reivindicar la idea de que la gente se volviera dueña de la ciudad, “*rescatar al ciudadano como elemento principal, protagonista de la ciudad que él mismo ha construido*”<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Disponible en: <https://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/GEOe087/13762>

<sup>30</sup> Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indice\\_de\\_vulnerabilidad\\_por\\_deficit\\_de\\_agua\\_y\\_saneamiento\\_documento\\_metodologico.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indice_de_vulnerabilidad_por_deficit_de_agua_y_saneamiento_documento_metodologico.pdf)

<sup>31</sup> Disponible en: <https://observatorioamba.org/planes-y-proyectos/rmba#datos>

<sup>32</sup> Ley Provincial N°14.449. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/B3mgaUj0.html>

<sup>33</sup> Lefebvre (1968) como se cita en Baldivieso, J. (2018). ¿Qué es el derecho a la ciudad? Observatorio del derecho a la ciudad. Disponible en: <https://observatoriociudad.org/que-es-el-derecho-a-la-ciudad/>

Así, gracias a los principios rectores que se formalizan en el texto -Capítulo II- pone en valor la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de las cargas. Estos son componentes relevantes, ya que promueve la justicia social a partir de una administración y un uso equitativo y consciente del territorio. Con este fin, se aplica un paradigma basado en la responsabilidad social y ambiental, incorporando la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Para alcanzar estos propósitos, incorpora políticas públicas con acciones concretas que impulsan este modelo de ciudad con cohesión social y equidad. En relación a ello, se fomentan y llevan a cabo proyectos para el desarrollo de viviendas -construcción y mejoramiento gradual- y la promoción de lotes con servicios -facilitando la dotación progresiva de los servicios de infraestructura-.

Asimismo, destina herramientas para la integración socio urbana, buscando la accesibilidad y conectividad de los barrios, mediante la dotación de infraestructura y equipamiento comunitario. También propicia el mejoramiento de viviendas, incluyendo la redimensión parcelaria, la regularización dominial de los inmuebles y la administración de las escrituras. Mediante estas acciones se favorece el acceso al título de propiedad sumamente necesario para obtener la certificación legal de los mismos. De esta manera, cada ciudadano puede disponer de forma independiente y legal de sus inmuebles, permitiéndoles transferirlos o alquilarlos, como así también evitar padecer amenazas para abandonar su vivienda y/o riesgos de desalojo. Estas acciones, en definitiva, incentivan el arraigo y sentido de pertenencia fundado.

Para alcanzar la concreción de los proyectos mencionados, se promueven los procesos participativos, incentivando el debate, donde las personas pueden manifestar sus demandas y necesidades y el Estado -al reconocerlos- posee la capacidad para accionar concretamente y acorde a las circunstancias y requerimientos.

Otra de las acciones importantes que crea la Ley, es la participación de los municipios en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística. Esto no solo reduce las especulaciones sobre la valorización del suelo, si no que a partir de la redistribución de las cargas permite generar nuevos recursos promoviendo la equidad social. Se pone en relieve que la importancia de las valorizaciones inmobiliarias producidas por la comunidad y/o el Estado no deben ser adueñadas solo por algunos. (Arenaza et.al., 2017)

Para formalizar las acciones expresadas, la Ley crea un fondo fiduciario público para su financiamiento denominado: “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la

Mejora del Hábitat”. Éste se aplica a través de municipios y Organizaciones No Gubernamentales -ONGs- y busca financiar los mencionados proyectos, apoyando a las personas que poseen restricciones para obtener financiamiento por las vías bancarias formales. Un dato a destacar es que el fondo fiduciario incorpora para su financiamiento un impuesto adicional sobre los terrenos baldíos, que ayuda a reducir las especulaciones inmobiliarias. Esta regla acompaña la noción de que las valorizaciones urbanas no sean apropiadas por privados, si no por toda la comunidad.

Por último, se distingue que la mencionada Ley promueve y remarca la importancia de la participación ciudadana, buscando que los proyectos estén en concordancia con sus intereses y también sean promovidos e impulsados por la sociedad. Esto redundaría en definitiva en la generación de un ámbito democrático, donde la comunidad participa en la toma de decisiones. En este sentido, crea el “Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat”, donde se asegura participación de diversos actores con representantes del gobierno Poder Ejecutivo -provincial y municipal- y Legislativo, ONGs, Colegio de Profesionales y Universidades, para la toma de decisiones en la promoción y el desarrollo del hábitat.

Ahora bien, es importante remarcar que la Ley de Acceso Justo al Hábitat, complementa y salda deudas del DL N°8912/77, y con esta finalidad, emplea dentro de los instrumentos y proyectos, valores normativos que permiten un desarrollo urbano más equitativo.

En ese marco, se observan cuestiones puntuales que permiten desarrollar proyectos exceptuando el DL N°8912/77. Por un lado, se admiten parcelas con dimensiones menores a las estipuladas en esa Norma. En relación a ello, se contemplan unidades que pueden tener hasta un 33,33% menos de superficie. La diferencia admitida en la medida del frente, facilita y promueve la gestión de un hábitat más inclusivo. A su vez, en casos puntuales, donde no puedan concretarse un frente mínimo de 8m y las cesiones destinadas para equipamiento comunitario y espacios verdes públicos sean un 30% mayor a lo establecido por el DL N°8912/77, la Ley de Acceso Justo al Hábitat acepta un frente de 7m y una superficie de 150m<sup>2</sup>. Esto facilita el desarrollo de proyectos en concordancia con lo estipulado por la Norma y con dimensiones más accesibles.

Por otro lado, la posibilidad de generar desarrollos con una dotación progresiva de servicios públicos facilita la creación de los mismos. De este modo, no solo se promueve la consolidación del área urbana y su ampliación -área adyacente-, sino que también el desarrollo territorial se efectúa en el marco de la Ley. En contrapartida, dadas las exigencias

-vinculadas a servicios de infraestructuras y equipamiento comunitario- del DL N°891/77, se observa que en varios casos los proyectos se realizan por fuera del marco establecido por la Norma y en consecuencia, muchas veces, con una falta de consideración de los impactos negativos que estos tienen en la sociedad y el ambiente.

Otro punto a destacar, son las modificaciones directas que la Ley N°14.449/12 impone sobre el DL N°8912/77. Entre ellos se destacan, por un lado, el reconocimiento -a través de planes de ordenamiento urbano y/o ordenanzas puntuales- de los inmuebles urbanos considerados: baldíos, edificación derruida y edificaciones paralizadas, para precisar dónde aplicar el impuesto de terrenos baldíos mencionado. Esto permite restringir y/o limitar las especulaciones inmobiliarias efectuadas por los propietarios en los inmuebles en desuso. Por otro lado, prevé la puesta en práctica del mecanismo de reajuste de tierras como instrumento que habilita la ejecución de proyectos urbanos en tierras que poseen más de un propietario. Este podría ser implementado en sectores para crear y/o ampliar áreas urbanas, como también para reestructurar situaciones parcelarias existentes.

En conclusión, a partir del análisis formulado se observa que mediante la sanción de esta Ley, se modifica y complementa el DL N°8912/77, entendiendo así la planificación urbana de forma integral. Reconociendo las realidades, requisitos y las necesidades de toda la sociedad, busca equilibrio y equidad en el desarrollo del suelo urbano, promocionando un hábitat digno, sustentable y por sobre todo más justo.

### **3.3. Contexto normativo e histórico-territorial en el desarrollo de suelo urbano, el Caso de Tigre 1980-2017**

Para alcanzar el objetivo planteado para este trabajo, este Apartado realiza una breve caracterización socio-demográfica de Tigre y su relación con la RMBA y luego analiza cualitativamente describiendo la evolución de la configuración urbano territorial.

El municipio de Tigre se encuentra ubicado al norte de la PBA; limita al norte con el Río Paraná de las Palmas, al este con el Río de la Plata, al sudeste con los partidos de San Fernando, San Isidro y Gral. San Martín, al suroeste con los partidos de San Miguel, Malvinas Argentinas y al noreste con el partido de Escobar.

Para comenzar a analizar este espacio, sería conveniente realizar un breve recorrido histórico. Así, se señala que los primeros asentamientos en el territorio que actualmente se conoce como municipio de Tigre se instalaron alrededor del año 1770 en las cercanías a la parroquia conocida como Inmaculada Concepción del Puerto de Santa María de las Conchas.

Las zonas habitadas en ese momento eran las orillas del arroyo Sarandí, arroyo Guazú-Nambí y La Bellaca, en Villa La Ñata. A partir de ellas, fueron cobrando vida el poblado, las actividades agrícolas y el puerto.

Para mediados del siglo XIX la zona del delta fue “descubierta” como lugar ideal para el descanso, la recreación y el turismo. Esto originó la creación de clubes de remo y el Tigre Club, que hoy alberga al Museo de Arte Tigre. En 1880, se instalaron los Talleres Nacionales de Marina y sobre la ribera se situaron astilleros y talleres de embarcaciones favorecidos por el aumento de la inmigración y el crecimiento demográfico. A partir de ellas, se fueron diversificando las actividades económicas, dando lugar a la explotación forestal, la fruticultura, la floricultura y distintas manufacturas y artesanías. Con ello, se creó un nuevo perfil productivo para Tigre, destacando el Puerto de Frutos como lugar emblemático.

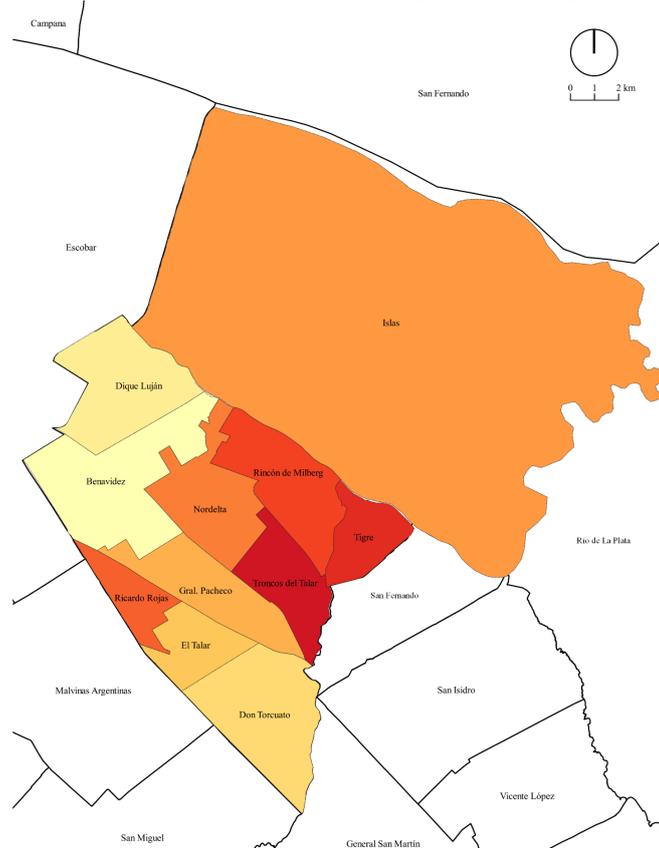
Pero sin dudas el hito que potenció el desarrollo local fue la llegada del ferrocarril en 1895. Por ello, ya para inicios del siglo XX el partido adquirió un nuevo rasgo productivo con la radicación de astilleros, la explotación forestal, la fruticultura y la producción de artesanías. Durante este siglo, se crearon nuevas localidades, a partir de la división y el loteo de antiguas estancias y chacras, que dieron origen a zonas de quintas y residencias de descanso.

Aunque no fue recién hasta 1954 en que Tigre fue reconocida como ciudad y posteriormente a partir de 1960 y en concordancia con el modelo económico imperante en el país, que se instalaron en el municipio establecimientos fabriles, lo que generó nuevos polos productivos.

Para finales del siglo XX, y con los cambios ya descriptos puede notarse que han tomado fuerza los emprendimientos inmobiliarios que articulan áreas residenciales, recreativas, comerciales y de servicios.

Actualmente el Municipio se encuentra conformado por las localidades de: Tigre, Troncos del Talar, Don Torcuato, El Talar, Gral. Pacheco, Ricardo Rojas, Rincón de Milberg, Nordelta, Benavidez y Dique Luján. (Plano Nro. 7)

**Plano Nro. 7. Localidades del partido de Tigre.**



Fuente: Elaboración propia en base a Urbasig, 2022.

**3.3.1. Breve caracterización socio-demográfica de Tigre y su relación con la RMBA**

El municipio de Tigre se ubica geográficamente en la zona norte de la PBA. Su superficie representa el 0,13% del territorio total de ésta, ubicándose muy por debajo de la media provincial -0,75%-. En relación a la RMBA, la participación de su superficie supera la media -2,50%- con un 2,82%, aunque debe señalarse que estos valores contemplan tanto la región continental como insular del partido.

Conforme a la población, según el Censo del 2010, el municipio cuenta con 376.381 habitantes, esto representa un 2,54% de la población provincial. En relación a la RMBA, Tigre se ubica por encima de la media -297.805 habitantes-, dentro del tercer cuartil, siendo el más poblado de este rango por debajo del promedio de la RMBA.

La población registra una tasa de crecimiento ascendente: entre 1980 y 1990 aumentó un 26,85%, entre 1990 y 2001 un 16,28% y entre 2001 y 2010 un 27,07%. Según un informe de la Dirección Provincial de Estadísticas realizado en 2016, la proyección poblacional para

el 2022 sería de 478.432 habitantes, lo que arrojaría una proyección intercensal nuevamente alrededor del 27%.<sup>34</sup>

De lo expuesto se entiende que Tigre cuenta con una densidad de 957,47 hab/km<sup>2</sup>, muy por encima si se toma la densidad media de la PBA -51,2 hab/km<sup>2</sup>- pero alrededor del promedio de la densidad habitacional de la RMBA -1.064 hab/km<sup>2</sup>.<sup>35</sup>

En relación al indicador de las Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>36</sup> (NBI), el Partido cuenta con valores que están por encima de la media de la RMBA; en concreto, mientras que para el total de la RMBA el porcentaje de población con NBI es de 8%, para el Municipio es del 11%<sup>37</sup>.

Con respecto a los equipamientos de servicio se advierten 34 establecimientos de salud públicos, posicionando al partido por encima del promedio de la RMBA con 24 unidades. Aunque, se encuentra un 10,74% por debajo de la media si se considera la distribución de la población en relación a los establecimientos.

Algo similar ocurre con las instituciones educativas: Tigre cuenta con 182 instituciones educativas de gestión privada y 215 públicas<sup>38</sup>. En cuanto a los establecimientos privados, se encuentra por encima de la media de la RMBA que es de 133, mientras que está por debajo de ella para los públicos, que es de 230. En este sentido, podría sugerirse que -por distintas razones que exceden los objetivos de este trabajo- el sistema educativo de gestión privada se ha desarrollado con mayor consistencia que el público.

En relación a la provisión de infraestructuras de servicio, si bien durante el período 2001-2010 se mejoraron los indicadores de cobertura de servicios de agua y red cloacal, el Municipio presenta aún muy bajas coberturas de servicio de agua de red<sup>39</sup>. Según el índice de riesgo sanitario -que incluye una dimensión sanitaria, de salud y de vulnerabilidad social- se clasifica al municipio de Tigre dentro de los de riesgo alto, destacándose bajas coberturas

---

<sup>34</sup> Obtenidos los datos del Censo 2022, sería importante notar la cantidad de hogares conformados, ya que se estima que a partir de la pandemia producida por el Covid-19, muchas familias han optado por radicarse de manera permanente en localidades alejadas de los grandes centros urbanos, gracias a las nuevas modalidades virtuales adoptadas.

<sup>35</sup> Fuente: Censo, 2010. Indec. Disponible en: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>

<sup>36</sup> Fuente: Ministerio de Economía. Disponible en: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/NBIAmpliado.pdf>

<sup>37</sup> <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/NBIAmpliado.pdf>

<sup>38</sup> Fuente: IGN y <https://www.argentina.gov.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa/padron-oficial-de-establecimientos-educativos>

<sup>39</sup> Fuente: [https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/interior\\_agua\\_plan\\_agua\\_saneamiento.pdf](https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/interior_agua_plan_agua_saneamiento.pdf)

de servicio de cloacas<sup>40</sup>. Si bien las zonas más críticas de la RMBA son las conformadas por la franja noroeste y sudoeste, en las que el índice se categoriza como “Muy alto”, la situación en el municipio en cuestión dista de ser óptima.

En este sentido, se encuentra que el Partido está cubierto aproximadamente con red de agua potable un 64%, red de cloacas un 50% y red de gas 56%. Esto lo posiciona en una situación semejante -pero por debajo- a la RMBA cuyos valores se encuentran en un 67%, 52%, 58% -respectivamente para cada servicio-.

### **3.3.2. Evolución de la configuración urbano territorial en el Municipio de Tigre**

A partir del análisis realizado en este trabajo mediante la consulta de fuentes de información, mapas, relevamiento del territorio y consulta de la normativa, se observa que el Partido ha sufrido una reconfiguración territorial significativa durante el período de estudio. A continuación, se detallan las distintas condiciones que se cree, han facilitado y propiciado los cambios.

En primer lugar, resulta por demás relevante mencionar el impacto que tuvo el desarrollo de los accesos a la zona norte de la RMBA. En este sentido, la construcción de la autopista Ingeniero Pascual Palazzo, conocida como Panamericana, marcó un hito fundamental. Este constituyó un evento que impulsó el desarrollo del Partido, en tanto cambió los paradigmas de movilidad imperantes hasta el momento, acercando las distancias con la ciudad de Buenos Aires a la vez que promoviendo la conectividad hacia el norte.

Asimismo, la ubicación geográfica estratégica del Municipio en el sector norte de la RMBA, potenciada por la facilidad que brindaron los nuevos accesos a partir de la década de los '90, fomentaron aún más el crecimiento y emplazamiento de fábricas productivas y centros de distribución.

En relación a ello, según la IDE del Conurbano -Universidad General Sarmiento-, el partido cuenta con un agrupamiento industrial y con 198 industrias. Entre los sectores tradicionales y pioneros podemos destacar en primer lugar, los astilleros. A éstos se le fueron sumando -sobre todo desde la década de los '60- el sector alimenticio con el emplazamiento de la producción de la empresa Terrabusi, y principalmente el sector automotriz, con la instalación de Ford Motor Argentina y Volkswagen Argentina que impulsaron la cadena autopartista. Otro de los sectores importantes y tradicionales del partido es la petroquímica.

---

<sup>40</sup> Fuente: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior\\_agua\\_plan\\_agua\\_saneamiento.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior_agua_plan_agua_saneamiento.pdf)

Los anteriormente descriptos dieron una base a la cual fueron sumándose más empresas y ramas de la cadena productiva de las mismas. Pero el sector que ha sido característico a partir de la construcción de la Panamericana ha sido el logístico, con el surgimiento de centros de distribución, creando en este Municipio un núcleo destinado al almacenamiento y reparto de mercaderías.

Esta misma ubicación estratégica en conjunto con la gran disponibilidad de tierras -dispuestas en ubicaciones ambientalmente frágiles con la posibilidad de ser desarrolladas obteniendo una gran rentabilidad<sup>41</sup>-, trajo consigo aparejados cambios en los modelos de producción de espacio urbano residencial, para los cuáles el modelo de negocio imperante incluía comprar lotes baratos, construir y vender.

En este sentido, las UC comenzaron a constituirse a partir de mediados de los años '90 como opciones de vivienda permanente dirigidos a sectores medios y medio-altos para toda la RMBA (Ríos y Pérez, 2008<sup>42</sup>). Un dato que ilustra este fenómeno es el que indica que para el año 1990 en la RMBA existían 91 UC, contrastándolo con las 461 que se registraban para el año 2001, de las cuáles el 70% de ellas se encontraban en las cercanías de la autopista Acceso Norte<sup>43</sup>.

En este marco, se observa que a la fecha en la RMBA hay 644 Conjuntos Inmobiliarios -categoría: Viviendas Registradas- de los cuales 94 -14,44%- se encuentran en Tigre<sup>44</sup>. En términos de superficie, constituyen un 38,5km<sup>2</sup> de los 414,21km<sup>2</sup> correspondientes para la Región. Esto corresponde al 25% de la superficie total del partido -sin considerar el sector insular-. Es importante distinguir que aquí no se encuentran incluidas todas las UC del municipio.

En relación a ello, se destaca que en el año 2002 en el marco del Programa de la Descentralización Administrativa, la Provincia le transfirió a las municipalidades la facultad para aprobar Convalidaciones Técnicas Preliminares y Convalidaciones Técnicas Finales de CC y Barrios Cerrados (BC) que se encontrasen encuadrados bajo la Norma -Decreto N° 1727/02-. De esta manera, los municipios que hubiesen adherido al régimen descripto,

---

<sup>41</sup> Se entiende en este caso como rentabilidad al “El diferencial entre la renta real de estos suelos y la alta renta potencial vinculada al uso residencial para sectores de ingresos altos tiende a ser capturado como una ganancia extraordinaria, y representa por ende un fuerte estímulo para la (re)inversión de capital y el avance inmobiliario” (Apazola, 2021)

<sup>42</sup> Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612008000100005&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612008000100005&script=sci_arttext&tlng=pt)

<sup>43</sup> Torres (2001) como se cita en Ríos y Pérez, 2008.

<sup>44</sup> <https://carto.arba.gov.ar/cartoArba/>

debían inscribir las UC aprobadas en el Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas (RPUC) como condición necesaria para poder comercializar las unidades. Aunque según fuentes analizadas se distingue que en el 2007 el Partido ya contaba con el 40% de su superficie destinada a este tipo de urbanizaciones<sup>45</sup>, se observa que en 2017 solo disponía de 30 UC registradas<sup>46</sup>.

Ante el incumplimiento de lo establecido en el Decreto N°1727/02, las disfuncionalidades presentadas, la falta de coherencia erguida en el territorio, con el consiguiente daño al medio ambiente y la inequidad social resultante, la mencionada Norma fue derogada por el Decreto N°1069/2013. Sin embargo, ya se habían materializado una gran cantidad de irregularidades.

De este modo, como se ha expuesto, Tigre amplió la superficie destinada a este tipo de desarrollos configurando un territorio fragmentado, protagonizado por las inversiones privadas en la producción del suelo urbano y orientada a intereses económicos particulares. Así, el Partido se vio retroalimentado por la demanda de los BC. Resulta evidente que el “*fenómeno country*” es una de las grandes transformaciones que se instalan en los modos de habitar, como la ciudad abierta y los enclaves tigurizados (Vidal-Koppmann, 2007).

En este sentido, el desafío implicaría entender cómo se puede contemplar esta figura urbana, siendo que es demandada por la sociedad para que, a partir del ordenamiento y la planificación integral, se pueda evitar la fragmentación territorial y social que muchas veces su presencia e implementación sin evaluación conlleva.

En contraposición y muchas veces como consecuencia de esta fragmentación urbano-territorial, se encuentran los barrios marginales y villas de emergencias. Barrios precarios y con diferentes grados de hacinamiento, con déficit de acceso formal a los servicios de infraestructura y con situaciones dominiales irregulares en la tenencia del suelo<sup>47</sup>.

En este marco, según el relevamiento realizado por el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), en la RMBA se advierten 1.603 barrios populares, de los cuáles 64 se encuentran en Tigre. A nivel regional se observan, 607.256 familias, ocupando una superficie de 197.002km<sup>2</sup>, mientras que en el Partido hay 12.893 familias que viven en

---

<sup>45</sup> Vidal-Koppmann, Sonia (2007). Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/svidal.htm>

<sup>46</sup> [https://urbasig.gob.gba.gob.ar/rpuc/print/printf\\_rpuc.php?partido=tigre&nordenanza=](https://urbasig.gob.gba.gob.ar/rpuc/print/printf_rpuc.php?partido=tigre&nordenanza=)

<sup>47</sup> Dto. N°358/2017.

3.62km<sup>2</sup><sup>48</sup>. Esto posiciona a Tigre por encima de la media -40 barrios populares- en relación a la cantidad de barrios populares, aunque la cantidad de familias parecería ser menor - 15.181 familias-. No obstante, la superficie destinada a los mismos sería bastante menor a la media -122,9km<sup>2</sup>-, lo que implicaría que la densidad de los barrios es alta, lo que está asociado con condiciones de vida deficitarias.

En otro orden de ideas, otro aspecto significativo que trajo aparejado esta reconfiguración territorial fue el asentamiento de UC sobre terrenos frágiles. Si bien desde el sector privado defienden este avance argumentando que se han recuperado estos espacios, desde el punto de vista ecológico se sostiene que los cambios introducidos sobre el territorio generaron efectos adversos en materia ambiental. (Ríos y Pírez, 2008)

Se enumeran como los principales conflictos socio-ambientales derivados de la urbanización de terrenos que naturalmente conforman humedales (Aguirre Pacheco, 2019) la desaparición de áreas de amortiguación, transformación del entorno de las reservas, pérdida de humedales en tanto ecosistemas naturales y su consecuente pérdida de biodiversidad, entre otros. Asimismo, cuando se alteran o eliminan los humedales, el riesgo de inundaciones crece en las zonas aledañas (Ríos y Pírez, 2008) ya que, de acuerdo con lo que argumenta Pintos y Narodowski (2012), la ocupación urbana de las llanuras de inundación impide que los terrenos puedan escurrirse normalmente cuando se enfrentan crecidas del Río de la Plata.

Los datos que pueden citarse al respecto son elocuentes: según Ríos y Pírez (2008) en el período comprendido “entre los años 1991 y 2001, la superficie ocupada por las UC sobre rellenos en las áreas inundables del sector continental de Tigre creció cerca de 20 veces, superando las 3.300 hectáreas”<sup>49</sup>. El problema que destaca Pintos (2014) es que, en el marco del Estado neoliberal, se han flexibilizado las normas y procedimientos establecidos para dar curso a este tipo de proyectos, en pos de garantizar el negocio inmobiliario de privados. El modelo de negocios ha estado basado en ofrecer lotes con valores por debajo del mercado, lo que ha derivado en someter una situación de riesgo ambiental a la zona analizada, alcanzada por la privatización de las zonas de la planicie de inundación del Río Luján y sus afluentes. Por lo tanto, el caso de Tigre nos enfrenta a la

---

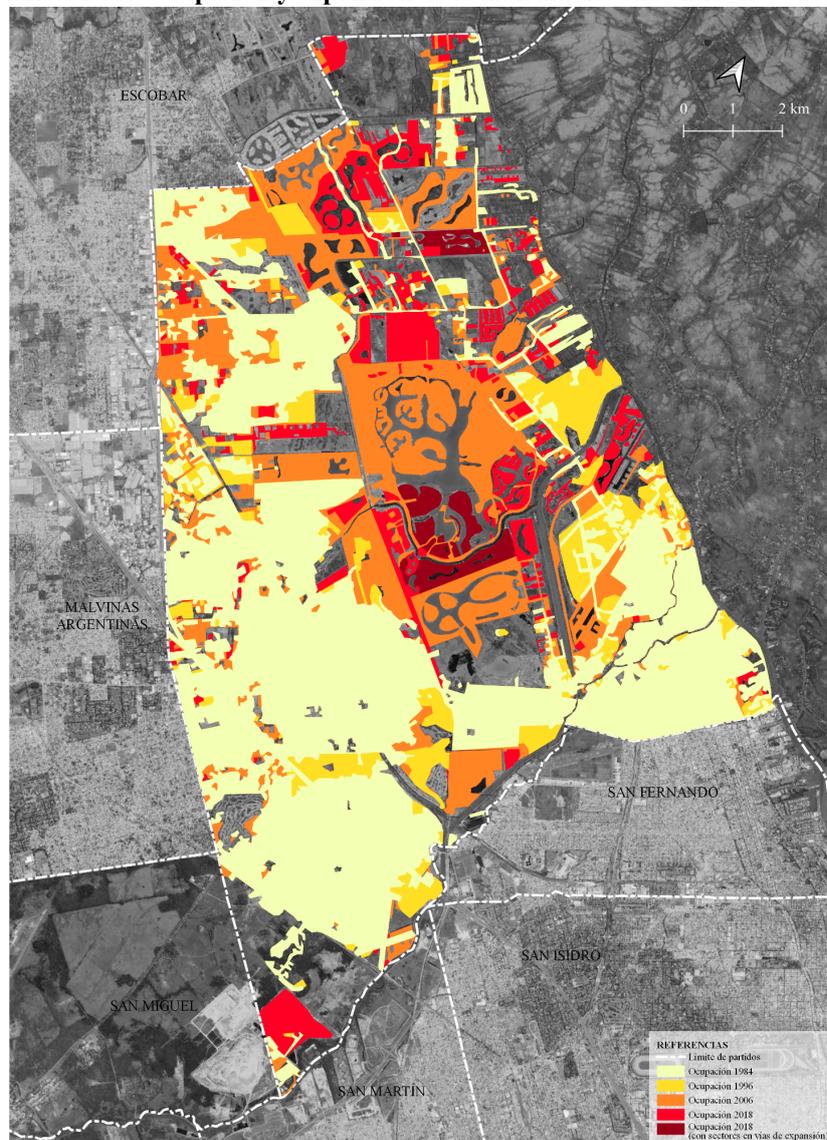
<sup>48</sup> Fuente: RENABAP.

<sup>49</sup> Ríos y Pírez (2008). Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612008000100005&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612008000100005&script=sci_arttext&tlng=pt)

situación de preguntarse hasta qué punto se justifica el desarrollo urbano en pos del crecimiento económico y en qué medida se evalúa el daño al ambiente.

A modo de resumen, es importante señalar que entre 1977 y 2017 Tigre ha aumentado su mancha urbana en una gran proporción. Se arriba a este dato a partir de un estudio de imágenes en el que se seleccionaron cuatro cortes en el tiempo: 1984 primer imagen disponible de Google Earth del partido, 1996 asociado la sanción del Código de Zonificación, 2006 para realizar un corte equitativo en el tiempo hasta llegar al 2018, año posterior a la última modificación incorporada al mismo. En función de los movimientos de tierras, se realizó un análisis considerando qué territorio quedó transformado y materializado en suelo urbano. (Plano Nro. 8)

**Plano Nro. 8. Ocupación y expansión de la mancha urbana entre 1977-2017.**



Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth, 2022.

Por medio de este estudio, se advierte que entre 1984 y 1996 el Partido aumenta su expansión de suelo urbano aproximadamente 16%, y luego entre 1996 y 2018 aumenta un poco más que el 50%. La mayor parte se da entre 1996 y 2006 que se expande por encima del 33% y luego un 20% aproximadamente, coincidente con el fenómeno urbano anteriormente descrito de la expansión de las UC. Concluyendo en un total cercano al 70%.

### **3.3.3. Conclusión: la implementación del DL N°8912/77 en el municipio de Tigre**

En términos analíticos-problemáticos se podría decir que la ausencia de una visión y gestión sistémica trajeron aparejadas consecuencias negativas en el desarrollo del Partido. Un oportuno crecimiento urbano requiere adoptar una visión comprehensiva que incorpore una noción de multicapas en la que se trabaje de forma interdisciplinaria incorporando cuestiones sociales, culturales, ambientales, económicas, productivas, administrativas, entre otros. Se puede decir que en este entramado los procesos de planificación territorial constituyen una dinámica multiactoral. Ante la ausencia de esta visión y una gestión territorial fragmentada se advierte como resultado mayor desigualdad y segregación socioespacial, con una acentuación en la disparidad económica y una pérdida y degradación del ecosistema por el daño efectuado en el ambiente. Esto concluye en una peor calidad de vida sobre todo para todos los ciudadanos locales, pero también repercutiendo en toda el conjunto de la sociedad, ya que estos impactos no se restringen al límite físico-político del Partido.

Como se ha mencionado, la creciente complejización de la realidad territorial, vinculada a las nuevas dinámicas urbanas y procesos de la globalización, las ciudades pasan de ser zonas a territorios en red; así, la planificación y el desarrollo urbano enfrentan desafíos para afrontar esta nueva realidad. Por esta razón, la ausencia de un plan estratégico para el desarrollo urbano de Tigre ha llevado a decisiones riesgosas, muchas de las cuales son y poseen resultados prácticamente irreversibles. Se evidencia entonces la ausencia de una metodología adaptable y flexible que pueda acompañar los procesos sociales y articule las iniciativas de los actores públicos y privados (Steinberg, 2001). Esta metodología se requiere para compatibilizar y conciliar voluntades que estén alineadas bajo una visión común de largo plazo (Fernández Güell, 1997; como se cita en De Mattos, 2010) y que se exprese en una decisión política de continuidad en los proyectos, trascendiendo el cambio de autoridades en la administración gubernamental.

En este sentido, es importante valorar que se ha demostrado que los planes estratégicos son considerados instrumentos exitosos, gracias a su desarrollo y gestión participativa con criterios colectivos que promueven la democratización de la planificación (Steinberg, 2001). Así, el resultado de un enfoque con liderazgo compartido entre el gobierno local y la sociedad permite aumentar la capacidad de gestión municipal (Steinberg, 2001). Gracias a ellos, se pueden estimar posibles sucesos, aunque se desconozca la forma que tomarán efectivamente. Por ello, se destaca la importancia de la ductilidad de los planes estratégicos, pues admiten una revisión integral regular, valorando los escenarios cambiantes. De este modo, al comprender los procesos de producción de la estructura y vida urbana, se pueden construir alternativas sociales, ambientales y económicas más justas.

Para concluir entonces, lo que puede observarse es que durante el período bajo estudio, la Norma generalmente no se implementó para planificar, sino que se ha empleado para regularizar situaciones existentes y encuadrar legalmente los cambios que en la práctica ya se habían efectuado. En este sentido, si bien como se expuso anteriormente en el período entre 1980 y 1999 ha habido regularidad en las actualizaciones -incluyendo el Código de Zonificación de 1996-, éstas no fueron suficientes para prever el crecimiento del Partido.

A partir de 1999, sólo se observan dos modificaciones al Código, donde se reitera esta situación con una falta de programación y previsión de los sucesos a devenir. Esto pone en evidencia, la falta de un plan estratégico que formalice y ordene la creciente complejización territorial.

## **4. METODOLOGIA**

En este Apartado se detalla la estrategia de investigación empleada en este estudio. Se listan los criterios que determinan la selección del caso y se distinguen las fuentes de información en primarias y secundarias, detallando la población de estudio que participó de las entrevistas y las técnicas de recopilación de datos empleadas. En las dos últimas secciones se discuten tanto la validez como así también las limitaciones de este trabajo.

### **4.1. Estrategia de Investigación**

En el presente trabajo se llevó a cabo una investigación de tipo cualitativa, específicamente un estudio de caso del tipo descriptivo.

Según Yin (1994, p. 13), un estudio de caso es:

«[...] an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident. [...] The case study inquiry copes with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points, and as one result relies on multiple sources of evidence, with data needing to converge in a triangulating fashion, and as another result benefits from the prior development of theoretical propositions to guide data collection and analysis »<sup>50</sup>

De la anterior cita se entiende como características distintivas de los estudios de caso el hecho de que se trata de una investigación empírica, que examina un fenómeno contemporáneo contextualizado a partir del foco en más variables de interés que puntos de datos.

Se argumenta que la elección de la estrategia de investigación de este trabajo se fundamenta en que es la que mejor permite responder al objetivo planteado: examinar cómo se implementó el marco regulatorio en un espacio y tiempo determinados. A partir de esto, se pueden extraer conclusiones y lecciones aprendidas para comprender la implementación del DL N°8912/77 en otros municipios de la Provincia. Se presume que Tigre puede considerarse un caso representativo de lo acontecido en otros partidos.

En la aplicación de la estrategia del estudio de caso de tipo descriptivo -según la categorización de Robert Yin- se tiene el propósito de dar cuenta del acontecimiento en cuestión; en concreto, mostrar cómo fue implementada la normativa, qué figuras se utilizaron y cómo esto repercutió en la ampliación del suelo urbano disponible.

Para ello se define territorialmente el caso de estudio con los límites del municipio de Tigre y temporalmente se emplea el recorte temporal desde 1977 hasta el 2017.

#### **4.2. Selección del caso**

La selección del caso de estudio del municipio de Tigre en relación con el desarrollo de suelo urbano entre 1980 y 2017 se justifica por diversas razones.

En primer lugar, se considera que el análisis de la expansión urbana del partido puede ser interesante porque se encuentra situado en la zona norte de la RMBA, formando parte del territorio de la PBA que experimentó una transformación considerable durante el período de análisis, sobre todo a partir de los años noventa.

---

<sup>50</sup> Yin (1994, p.13) como fue citado en Estevez (2021). La técnica del informante clave en los estudios de tipo cualitativo. Notas del Taller de Tesis (MU98), Maestría en Economía Urbana, Universidad Torcuato Di Tella.

En segundo lugar, porque se entiende que el Partido ha aumentado la expansión de su suelo urbano de una manera significativa, en detrimento de su tierra vacante.

En tercer lugar, porque en él se aplican figuras urbanas que no han sido utilizadas por otros partidos de la Provincia. En este sentido, resulta interesante comprender de qué manera se aplicó la Norma y el impacto que tuvo en la planificación urbana, y qué lecciones aprendidas se pueden extraer como insumo para plantear el ordenamiento urbano en otros municipios.

En cuarto lugar, la selección del caso y la factibilidad de poder llevar adelante este estudio se justifica en la disponibilidad de las fuentes de información necesarias para poder investigar lo ocurrido en este partido y obtener mayor conocimiento en la materia. De este modo, se considera que es posible elaborar de manera responsable el presente estudio.

Por último, es interesante el caso de Tigre ya que puede representar lo ocurrido en otros municipios de la PBA.

#### **4.3. Fuentes de información**

El presente trabajo de investigación se llevó a cabo apelando a dos tipos de fuentes de información, primarias y secundarias.

Por un lado, las fuentes de información secundarias consultadas, constituidas por los documentos elaborados por terceros, provinieron de la revisión de documentos gubernamentales, principalmente aquellos vinculados a la legislación como ordenanzas municipales, leyes y decretos provinciales; documentos y artículos académicos de profesionales expertos en la materia, con diversas tendencias en relación al asunto en cuestión con el propósito de contar con múltiples miradas, evitando inferir conclusiones sesgadas; relevamientos cartográficos y por imágenes tanto de fuentes públicas oficiales y no oficiales.

Por otro lado, entre las fuentes primarias generadas por el propio investigador encontramos la elaboración de mapas y entrevistas a personas idóneas en la materia. En relación al desarrollo de los planos, los mismos permitieron analizar y comprender la evolución del ordenamiento territorial en el municipio de estudio.

En cuanto a las entrevistas realizadas mediante un cuestionario semi estructurado, aplicando la técnica del informante clave, se logró conseguir una mayor aproximación y profundidad en la temática planteada. Aplicando la técnica del informante clave, se los seleccionó por dos variables: el nivel de conocimiento técnico y profesional en la materia y

el interés en colaborar con información de manera precisa, responsable y transparente. Las entrevistas se realizaron tanto de forma presencial como por escrito. Para aquellas realizadas personalmente, se realizó la transcripción textual de las mismas con el fin de poder elaborar un análisis más profundo y detallado de las respuestas obtenidas. El total de ellas se incorporan en el Apartado del Anexo. (Anexo 8.3)

Las entrevistas a partir del siguiente cuestionario:

Pregunta 1: ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector público a nivel local -municipio- para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

Pregunta 2: ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector público a nivel provincial para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

Pregunta 3: ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector privado a nivel local -municipio- para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

Pregunta 4: ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector privado a nivel provincial para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

Pregunta 5: ¿Considera que la realidad territorial se ha complejizado en relación a lo establecido por el DL N°8912/77 y la Norma no puede atender dichas demandas?

Pregunta 6: ¿El nivel provincial es consciente de las demandas municipales? En caso afirmativo, ¿Puede atender dichas demandas?

Pregunta 7: ¿El nivel local -municipios- son cuidadosos y responsables en las demandas establecidas al nivel provincial?

Pregunta 8: ¿Qué ocurre cuando los partidos políticos que llevan adelante la gestión local -municipal- y provincial no son de la misma agrupación?

Pregunta 9: ¿Hay algo más que quisiera decir que no se le ha preguntado?

Finalmente, a partir de la observación y el estudio de las fuentes de imágenes satelitales, y la elaboración de documentos cartográficos, se intentó contrastar el proceso de

crecimiento de suelo urbano del partido y verificar el vínculo entre la Norma y la realidad plasmada en el territorio durante el periodo seleccionado.

Por otro lado, en relación a las fuentes de información secundarias, se analizaron textos en los que se aborda el desarrollo urbano en Argentina y en la provincia de Buenos Aires con el fin de brindar un contexto histórico y dar marco conceptual al estudio. En particular, a partir de los textos se analizaron marcos y procesos históricos-legislativos.

Las principales fuentes secundarias de información consultadas fueron: artículos académicos de profesionales expertos en la materia, con diversas tendencias en relación al asunto en cuestión con el propósito de contar con múltiples miradas, evitando inferir conclusiones sesgadas; relevamientos cartográficos y por imágenes tanto de fuentes públicas oficiales y no oficiales

#### 4.3.1. Población de Estudio

Para llevar a cabo las entrevistas se buscaron informantes claves de diversos perfiles. Con el fin de cumplir con la garantía del secreto de identidad de los mismos, se procedió a identificarlos según su trayectoria académica y/o profesional.

A continuación, se presenta un perfil anónimo de cada uno de ellos. (Tabla Nro. 5)

**Tabla Nro. 5. Informantes clave y perfil profesional.**

| <b>Informante clave</b>  | <b>Perfil profesional</b>   |
|--------------------------|---|
| Informante clave Nro.1:  | Arquitecto/a. Docente Universitario/a. Ex funcionario/a público/a nivel provincial en periodo en estudio -10 años de gestión en el cargo- durante el periodo de estudio.<br>Amplio conocimiento en temáticas urbanas e instrumentos urbanos vigentes. Gran entendimiento para el desarrollo y gestión de UC a nivel municipal y provincial.   |
| Informante clave Nro. 2: | Arquitecto/a. ex Docente Universitario. Ex funcionario/a público/a nivel provincial en periodo en estudio -40 años de gestión en el cargo- durante el periodo de estudio.<br>Vasto conocimiento en materia urbana y legislativa a nivel municipal y provincial. Comprensión de las diferentes complejidades y realidades territoriales que abarca la PBA.   |
| Informante clave Nro. 3: | Arquitecto/a. Docente Universitario/a. Empleado/a público/a nivel provincial -12 años de gestión- durante el periodo de estudio.<br>Amplia competencia en el análisis y aplicación del DL N°8912/77, Decreto N°8404/86 y Decreto N°27/98. Capaz de discernir con idoneidad el análisis de realidades urbanas en relación a normativas actuales. Competencia para analizar ágilmente el marco regulatorio de cada municipio con el propósito de comprender con solidez cada situación. |
| Informante clave Nro. 4: | Arquitecto/a. Docente Universitario/a. Empleado/a público/a nivel provincial -15 años de gestión- durante el periodo de estudio.<br>Gran interés por cuestiones urbanas mayormente orientadas a temáticas sociales y ambientales. Capaz de articular el DL N°8912/77 con la Ley N°14.449, competencia para evaluar alternativas en cuanto a la captación de las valorizaciones inmobiliarias.   |

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas, 2022

**Tabla Nro. 5. Informantes clave y perfil profesional (continuación)**

| Informante clave         | Perfil profesional   |
|--------------------------|--|
| Informante clave Nro. 5: | Arquitecto/a. Ex funcionario/a público nivel municipal -6 años de gestión en el cargo- durante el periodo de estudio. Actual desarrollador privado -6 años de experiencia-.<br>Visión estratégica para proyectar y concretar desarrollos urbanos, comprendiendo las exigencias demandadas en cada nivel estatal, de manera justa y precisa, para poder formalizarlas de manera acertada.                 |
| Informante clave Nro. 6: | Arquitecto/a. Asesor para gestión de desarrollos inmobiliarios -20 años de experiencia- durante el periodo de estudio.<br>Gran noción en materia normativa y su aplicación en el desarrollo de emprendimientos urbanos de gran escala. Gran entendimiento de los requerimientos y actores involucrados en el proceso y para la aprobación y el desarrollo de los mismos.                                 |
| Informante Clave Nro. 7  | Arquitecto/a, funcionario/a público nivel nacional -4 años de gestión en el cargo-, nivel municipal -7 años de gestión en el cargo- durante el periodo de estudio.<br>Amplio conocimiento en materia urbana, con una visión capaz de abarcar desde lo local a lo regional. Gran competencia para identificar y aplicar instrumentos urbanos precisos ante necesidades puntuales.                         |
| Informante clave Nro. 8: | Arquitecto/a. Docente Universitario/a. Consultor/a BID. Funcionario/a público nivel provincial -4 años de gestión en el cargo-, nivel municipal -2 años de gestión en el cargo-, durante el periodo de estudio.<br>Vasto conocimiento en materia de urbana y las complejidades que interpela el desarrollo y la norma. Amplio entendimiento del entramado que comprende del desarrollo urbano de la PBA. |

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas, 2022

#### 4.4. Técnica de recopilación de datos

En el presente estudio se emplearon como técnicas de recolección de datos para la generación de información el análisis bibliográfico, como las entrevistas con cuestionario semiestructurado a informantes clave y la elaboración de mapas a partir de Google Maps, procesamiento y foto lecturas de imágenes empleando Autocad para estimar superficies.

El análisis bibliográfico fue realizado mediante la búsqueda, recopilación, sistematización de trabajos de investigación y análisis de normativa relacionada con la materia de estudio.

Las entrevistas a través de un cuestionario semi estructurado permitieron generar información inédita a partir de conocer la opinión y percepción de personas idóneas en el tema. Se han utilizado los datos obtenidos para ejemplificar y dar sustento a lo encontrado empíricamente.

Finalmente, se elaboraron mapas mediante imágenes de Google Maps para corroborar los cambios ocurridos. Se distinguen en los mismos los tipos de zonas y usos y cómo éstos fueron evolucionando a lo largo del tiempo. Asimismo, se han utilizado los mapas para analizar a la luz de los cambios regulatorios en qué aspectos fue evolucionando el territorio respondiendo a ellos y en cuáles no.

#### **4.5. Validez de la investigación**

Las distintas metodologías de investigación -cuantitativas y cualitativas- nos brindan distintas ventajas y desventajas; de manera resumida, mientras que las primeras nos permiten realizar inferencias estadísticamente sustentadas y realizar generalizaciones, las segundas nos dan la posibilidad de conocer más exhaustivamente el o los casos de estudio y entender la complejidad de los mismos. Así, mientras que los estudios cuantitativos son útiles para agrupar e inferir, los cualitativos lo son para poner luz sobre las particularidades específicas del acontecimiento para poder determinar cadenas causales.

En particular, los estudios de caso se enmarcan dentro del grupo de investigaciones cualitativas. Su principal punto en ventaja es que nos permiten conocer profundamente el objeto de análisis. Así, a partir del estudio de caso del municipio de Tigre se pudo conocer exhaustivamente las dinámicas ocurridas en este territorio y para este tiempo determinado. Si bien, en línea con lo dicho anteriormente, lo hallado no permite generalizar la situación de los demás municipios, sí nos brinda un marco sobre el cual desarrollar el análisis de éstos.

Una vez que fue sistematizada la información obtenida, para asegurar la validez de nuestra investigación, Robert Yin (1994) propone que los estudios de caso se sujeten a una triangulación. De este modo, se verifica la veracidad de los datos obtenidos con la fuentes consultadas y también se contraponen distintas tendencias frente a la temática planteada.

#### **4.6. Limitaciones del estudio**

Mientras que, como se detalló en el Apartado anterior, la principal fortaleza de los estudios de caso son su capacidad de proveer información detallada sobre el objeto de estudio; por el contrario, su principal limitación es que no proporcionan información suficiente para realizar generalizaciones.

Se entiende entonces que la principal restricción de este trabajo es que no es posible realizar generalizaciones ni inferencias estadísticas a partir del mismo. Pero, como se había establecido en el Apartado 2 y 4.2, a partir del análisis de este caso de estudio, se propone proveer herramientas que permitan comprender parte de lo sucedido en otros municipios de la RMBA. Al respecto, como afirma Yin, los hallazgos de los estudios de caso “tienen validez analítica, aplicable a casos de características similares.” (Yin, 1994, 2016). Así, este trabajo puede ser una guía para analizar la aplicación del DL N°8912/77 en otros municipios de la RMBA.

Otra de las limitaciones de este estudio se relaciona con las dificultades que se presentan al intentar realizar análisis de Códigos de Ordenamientos integrales -1980 y 1996-, en base a las fotografías, mapas y cartografía disponibles. En este sentido, resulta más accesible y preciso, trabajar en situaciones puntuales como la última modificación a la Norma plasmada en la Ordenanza N°3564/17. En este último caso, el material fotográfico, cartográfico y la cercanía en el tiempo permitieron elaborar un análisis con mayor precisión, ya que además incorpora el conocimiento de la situación, que deriva de la posibilidad de verificar empíricamente los cambios en el territorio.

## **5. HALLAZGOS**

A continuación, se presentan los principales hallazgos del estudio, en base al análisis efectuado y su contraste y validación con las entrevistas realizadas a expertos en la materia.

### **5.1. Falta de planificación adecuada para programar el ordenamiento territorial**

El primer hallazgo responde a la pregunta de investigación acerca de cómo afectó la aplicación del DL N°8912/77 en el desarrollo de suelo urbano disponible en el municipio de Tigre entre 1980 y 2017. Al respecto se observa una falta de planificación tanto en el nivel provincial como el municipal.

Por un lado, como se detalla en el Art. 3 del DL N°8912/77, la PBA tiene la obligación de formalizar un plan de ordenamiento territorial que defina las pautas que guíen las acciones del sector público y establezcan normas y límites para el sector privado. Éste debería estar en concordancia con el PET Nacional mencionado en la Introducción. Sin embargo, lo que se encuentra como uno de los principales hallazgos de este estudio es que, en tanto la Provincia nunca formalizó este documento, los municipios carecerían de un modelo a seguir y hacia el cual orientarse.

Como se detalla en el estudio Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires (2007), una de las razones que demanda y justifica la necesidad de formalizar el ordenamiento territorial tiene que ver con la evolución que ha tenido la Provincia, para lo que se requiere el empleo de herramientas que garanticen un uso racional del suelo y permita a partir de ello que se fortalezcan las autonomías municipales. En línea con esto, un Informante Clave manifestaba que: *“La mayor deuda del Decreto Ley N°8912/77, además de lo planteado en la pregunta 7, es no haber realizado nunca el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial, tal como se plantea en sus primeros artículos.*

*Hubo intentos, en correspondencia con el Plan Estratégico Territorial de Nación, pero no se profundizó, ni se le dio carácter de imperativo legal. Hubiera sido fundamental, tener la planificación a escala provincial, con lineamientos, ejes de desarrollo, que orienten el proceso”<sup>51</sup>.*

Por otro lado, en las entrevistas varios exponían que muchas veces en los municipios hay falta de planificación y que la normativa a nivel municipal no está actualizada. Un Informante Clave consignaba que: *“La falta de un Plan y Código de Ordenamiento Urbano y Territorial en la totalidad de los municipios –el porcentaje de municipios que lo tienen es muy bajo- es una de las mayores deudas que posee el Decreto Ley N°8912/77 a 45 años de su entrada en vigencia.”<sup>52</sup>.*

Por esta razón, la potencial existencia de un plan provincial sería de relevancia ya que facilita un marco de referencia para los gobiernos locales, a partir del cual se deberían haber orientado y definido los lineamientos y planes municipales. Mientras el nivel provincial debe establecer una visión general, luego son los municipios quienes deben plasmar los criterios específicos en su territorio -Art. 70-. En base a lo encontrado en las entrevistas, observando específicamente el caso de los municipios, se identifica en general una falta de planificación y actualización de los Códigos. En lo que se refiere a la relación de éstos con el DL N°8912/77 y al proceso de planeamiento -como se explicó en el Apartado 3.2- que en general los municipios no han logrado alcanzar un Plan de Ordenamiento en concordancia con el Art. 75. En esta dirección, los Informantes Claves han hecho mención a la ausencia de una visión de desarrollo urbano integral y con ello la falta de actualización obligatorias en concordancia con las exigencias de la mencionada Norma.

En este sentido, como se advierte en las encuestas, la demanda de generación de suelo urbano en muchos casos no se realiza como una política planificada, ni en concordancia con el nivel provincial ni con la planificación municipal, sino que pareciera que responden más a demandas municipales puntuales y/o según las demandas de intereses privados. Para ilustrar esto, un Informante Clave sostenía que el *“(…) funcionamiento a demanda de (...) particulares, y no como una política planificada desde el nivel provincial, en base a problemas de acceso a la tierra y vivienda, valorados en forma integral y situados respecto de la diversidad del territorio provincial”<sup>53</sup>.*

---

<sup>51</sup> Informante clave Nro. 6.

<sup>52</sup> Informante clave Nro. 6.

<sup>53</sup> Informante clave Nro. 5.

Otro informante consignaba al respecto que: *“El sector privado según mi entender desconoce la regulación, o frente a la ausencia de la misma y de una planificación del desarrollo urbano actúa según la demanda en virtud de su interés individual como único factor a considerar”*<sup>54</sup>.

## **5.2. Déficit estatal en las capacidades de gestión en el ordenamiento territorial**

El segundo hallazgo de este estudio responde a la pregunta de cuáles son las capacidades estatales para dar respuesta ante el ordenamiento territorial y qué ocurre cuando una Provincia no tiene los recursos para poder atender y entender las demandas municipales.

Lo que se halla en este trabajo es que pareciera existir un déficit estatal en las capacidades de gestión en relación a la materia, tanto del nivel municipal como así también provincial. En este sentido, podemos encontrar que la PBA tiene limitaciones para reparar y comprender la totalidad de las demandas municipales. El caso de estudio del municipio de Tigre muestra que, sobre todo en una provincia tan extensa y compleja, el Estado provincial tiene dificultades para dar cuentas sobre estas solicitudes.

Este déficit en las capacidades estatales se manifiesta en la falta de recursos técnicos, tanto en términos de calidad como de cantidad de los mismos. A partir de las respuestas de los entrevistados se concluye que muchas veces los municipios enfrentan dificultades para trabajar sobre estos temas porque requieren especialistas y frecuentemente puede encontrarse que el conocimiento en la materia es insuficiente por parte de quienes tienen que tomar decisiones al respecto.

Este manejo técnico es especialmente necesario porque las decisiones que se toman al respecto deben ajustarse y estar conformes al marco regulatorio. Por ello, es importante que los recursos humanos tomen decisiones adecuadas en términos urbanísticos -en tanto tendrán un impacto directo sobre la calidad de vida de los habitantes-. Pero que asimismo éstas respondan a la normativa vigente.

Sin embargo, también se observa que, a pesar de los obstáculos que encuentran los municipios para formalizar su ordenamiento territorial, éstos logran sobrellevar la situación y progresar en su desarrollo, ya que son ellos los que finalmente tienen la potestad en definir en éstos asuntos. Resulta lógico entonces que así sea, en tanto de esto depende su capacidad de brindarle a sus comunidades distintas oportunidades y/o diferentes modos de vida. Con

---

<sup>54</sup> Informante clave Nro. 7.

el fin de que queden establecidas formalmente estas prioridades y orientaciones para el accionar de los actores involucrados, se cree conveniente que es necesario plasmarlas en un Código de Ordenamiento.

Al respecto, uno de los Informantes Clave señaló que *“Este es un punto importante para considerar porque habla a favor de la autonomía de los municipios, que de alguna manera pueden elegir el modo de vida que le está proponiendo a sus habitantes, porque de alguna manera el Código, la normativa urbanística va diferenciando al modo de vida”*<sup>55</sup>.

Otra de las formas en que se representa la falta de capacidades estatales es en la necesidad de financiamiento, sobre todo de los Estados municipales. Así, los desarrollos inmobiliarios se han ido constituyendo como una fuente de recursos públicos importante y el poder de los gobiernos para resistirse a llevar adelante cambios en el ordenamiento territorial se debilita tanto frente a las urgencias de financiamiento como a los requerimientos de los ciudadanos para recibir más y mejores servicios públicos. Para ilustrar esto, de acuerdo a uno de los Informantes Clave consultados para este estudio: *“Las altas demandas insatisfechas de la población, las presiones políticas y el pensamiento y necesidad político/económica cortoplacista de las organizaciones políticas, sumado a las presiones de los desarrolladores de generar desarrollos, fuente muy importante de desarrollo económico para las economías municipales y provincial”*<sup>56</sup>.

Por otro lado, analizando particularmente las capacidades estatales de la Provincia, se puntualiza que, a la vez que centraliza fuertemente la administración y aprobación en la regulación del uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo, posee una diversificación de actores y organismos involucrados con autoridad de aplicación para llevar a cabo esta gestión. Estos entes intervienen en el proceso, generando como consecuencia que el procedimiento se ralentice y se torne más complejo.

Asimismo, se contempla entre los organismos provinciales intervinientes una falta de consenso y unificación de criterios, que suman complejidad a los trámites administrativos que dan curso a la validación provincial de cambios en los usos del suelo. A su vez, según la información que pudo recabarse para este trabajo, la falta de reglamentación clara de artículos, deviene en escasa previsibilidad y tiempos de gestión predecibles, dando como resultado un proceso lento y difícil de modificar. Como bien definió uno de los entrevistados,

---

<sup>55</sup> Informante clave Nro. 8.

<sup>56</sup> Informante clave Nro. 7.

*“(…) a veces las normas no son del todo claras y quedan bastante a la interpretación de los funcionarios de turno”<sup>57</sup>.*

Por otro lado, al déficit en las capacidades estatales también se adiciona la ausencia de políticas públicas a largo plazo, con una visión sistémica, que integre a los organismos intervinientes. Esta situación conspira en contra de la posibilidad de alcanzar adecuaciones normativas y está disociada de las demandas y necesidades de los tres principales actores involucrados: tanto de los municipios, que requieren desarrollar económica y socialmente sus territorios; como de los inversores inmobiliarios, que necesitan un contexto de previsibilidad; y fundamentalmente de los ciudadanos, que solicitan al Estado mejoras en las condiciones de vida.

Pero no puede hacerse referencia a la falta de consistencia temporal de las políticas públicas sin referirse a las limitaciones que imponen las gestiones de gobierno de cuatro años. Al respecto, varios entrevistados manifestaron que éstas suelen resultar un obstáculo para concretar cambios de estas características, en tanto cada vez que asume un nuevo gobierno primero debe hacer las evaluaciones y plasmarlas en documentos técnicos y, a la hora de lograr las aprobaciones pertinentes, es necesario que ya cuente con la ordenanza aprobada por HCD y su correspondiente Decreto Provincial. De esta manera, muchas veces no se logra cumplir con los plazos, y permanecen sin actualizaciones ni sancionar modificaciones.

Dada esta situación, en varias entrevistas para superar las cuestiones anteriormente descriptas, se propuso como sugerencia la creación de oficinas descentralizadas, que compartan una mirada común pero que, a partir de la descentralización permitan atender los principales problemas y acercar el gobierno provincial a los municipios. En este sentido se consigna en una de ellas que: *“El gobierno de la Provincia de Buenos Aires debe encarar procesos de integración entre sus distintas áreas técnico-administrativas, y de descentralización de la gestión fortaleciendo vínculos de intercambio y actualización de conocimientos y procedimientos con los Municipios para habilitar mayor participación de estos en la creación de suelo urbano y el ordenamiento territorial”<sup>58</sup>.*

Otro de los expertos consultados puntualizó que una solución pertinente sería *“(…) tener oficinas provinciales descentralizadas en el interior, con dependencia del gobierno*

---

<sup>57</sup> Informante clave Nro. 5.

<sup>58</sup> Informante clave Nro. 2

*central, que reciban, resuelvan y aprueben trámites de generación de suelo urbano, en tiempos razonables respecto a las posibilidades de inversión estatal o privada”<sup>59</sup>.*

En conclusión, se expuso como hallazgo que los Estados tienen dificultades para llevar adelante la planificación del ordenamiento territorial. Estos obstáculos podrían superarse a través de una interpretación clara y precisa de la normativa, para que resulten más concretas y previsibles en el tiempo. A su vez, la posible implementación de un cambio que traiga aparejada la descentralización administrativa, podría contribuir agilizando la gestión burocrático-administrativa.

### **5.3. Limitaciones del DL N°8912/77 frente a la creciente complejización de la realidad territorial**

El tercer hallazgo responde a la pregunta de qué ocurre cuando la realidad territorial se complejiza y la Norma no puede atender ciertas demandas. En este sentido, se observa que ha habido una ausencia de planificación en el ordenamiento territorial que se manifiesta en una falta de encuadre normativo que pueda dar cuenta de los cambios en la realidad de los municipios. Esto se desprende del hecho de que el territorio evoluciona en un mundo activo y variable; y la velocidad en la que se da esa transformación también varía. Entonces, las regulaciones deberían ir acompañando estas modificaciones.

La falta de *aggiornamento* y adaptación en materia de planificación urbana, genera menor previsibilidad y posibilidad acción y reacción, frente a la presente realidad económica-territorial, tan dinámica y cambiante.

Por esta razón, el planeamiento urbano debe afrontar este desafío donde el espacio es central. Para ello, se torna sustancial comprender al territorio actual de manera multiescalar y transfronteriza, ya que los procesos que ocurren en distintos espacios pueden afectar un territorio puntual. Es un momento donde priman las redes y los flujos. Por eso, como se mencionó anteriormente, es necesario trabajar de manera interdisciplinaria, considerando colaboración intra e inter jurisdiccional: *“Una de las claves es generar medios innovadores y creativos en la macro de esta economía mundializada”<sup>60</sup>.*

---

<sup>59</sup> Informante clave Nro. 1

<sup>60</sup> Mignaqui, Iliana (2011) “La productividad en las ciudades metropolitanas: los desafíos del urbanismo y la planificación urbana en un mundo globalizado”. En Revista A&P N°26, noviembre 2011, Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina. Pág 10. Disponible en: <https://docplayer.es/51641133-La-productividad-en-las-ciudades-metropolitanas-los-desafios-del-urbanismo-y-la-planificacion-urbana-en-un-mundo-globalizado.html>

Tal como indican Ciccolella y Baer (2008), el cambio de paradigma estatal de un Estado de Bienestar hacia uno neoliberal, en conjunto con la globalización económica, han desarticulado las estructuras regulatorias de las administraciones públicas, dotado a los inversores privados de mayor libertad de acción y decisión. Esto ha llevado a cambios en los usos del suelo, reestructurando el territorio en base a estos intereses.

A la par de los cambios que ocurren en el territorio y las dinámicas urbanas que surgen y se desprenden de ellos, podría ser oportuno considerar alguna instancia de revisión y/o actualización del DL N°8912/77. Como uno de los entrevistados refiere, *“la realidad del territorio provincial, como parte integrante de un sistema nacional, a su vez inserto en una organización política de escala global, es afectada por los cambios sociales, económicos y tecnológicos que se desarrollan en nuestro país y en el mundo”*<sup>61</sup>. Por esta razón, si bien la Norma tiene aspectos positivos -como parámetros muy claros y precisos- también tiene otros que podrían ser susceptibles de revisar en pos de que se adecúen al momento presente.

Asimismo, el cuerpo legal vigente ha ido conformándose a lo largo del tiempo sin tener en cuenta una visión sistémica, que integre la forma en que se interrelacionan los distintos instrumentos legales. Como consignaba uno de los entrevistados: *“intervienen en esa gestión distintas áreas técnicas con competencias en la aplicación de otras leyes que reglamentan aspectos vinculados con el manejo del agua (ADA), el medio ambiente (OPDS), la subdivisión de terrenos (ARBA), la dotación de servicios públicos (empresas de energía, agua corriente y desagües cloacales, gas...), acceso al hábitat popular, entre otros”*<sup>62</sup>.

Finalmente queda expuesta la necesidad de implementar una mirada sistémica sobre el tema, ya que la generación de suelo urbano fue incluyendo a distintos organismos públicos que intervienen en diferentes instancias sin que haya sido considerado el procedimiento en su conjunto. Para sobrepasar esto, en el documento Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires (2007) se sugiere al respecto la creación de una Comisión de Gestión que tenga el fin de dotar de eficiencia y diligencia a los procedimientos administrativos del Poder Ejecutivo. Se sugiere que es necesario estudiar todos los organismos intervinientes con el propósito de generar un marco regulatorio acorde y consistente, en el que se eviten contradicciones y solapamientos. De esta manera, la Ley

---

<sup>61</sup> Informante clave Nro. 2.

<sup>62</sup> Informante clave Nro. 2.

debería actualizarse en conjunto y teniendo en cuenta las normas complementarias. Al respecto un entrevistado señaló que *“no es la única Norma que establece lineamientos, políticas e instrumentos para la generación de suelo urbano. (...) Se requieren de actuaciones planificadas, pensadas de antemano, articuladas, continuas. Se necesita una política integral del hábitat”*<sup>63</sup>.

Más aún, se debiera incluir no sólo a los que intervienen en el trámite de aprobación de los procesos de sanción del DL N°8912/77 -regulación, uso ocupación y subdivisión del suelo-; sino también a aquellos que tienen injerencia en la materia en general, como ser ambiente, hábitat, bases del ordenamiento jurídico en materia civil y comercial, entre otras. Como conclusión, en relación a ello, muchos precisaron en las entrevistas la idea que se resume en la siguiente cita: *“Se ha complejizado el cuerpo legal que actúa sobre un mismo espacio territorial, encontrando que a la actualidad existen leyes específicas de ambiente, industria, hábitat, aguas, bosques, entre otras, que complementan en parte al DL, pero no se integran. En este punto, me parece sumamente importante plantear que es necesario consensuar y unificar criterios, para evitar contradicciones dentro del Estado provincial. La multiplicidad de leyes con la multiplicidad de organismos que actúan como autoridad de aplicación de las mismas, es el mayor motivo de complejidad, conflicto e impericia”*<sup>64</sup>.

Adicionalmente, se puntualiza que el DL N°8912/77 presenta algunas limitaciones en los instrumentos y figuras que ofrece si se lo contrasta con la creciente complejización de la realidad territorial. Podemos ver que, por un lado, la Norma no provee las figuras necesarias que permitan encuadrar distintas situaciones que se manifiestan en el territorio y, por el otro lado también, la falta de planes urbanos que anticipen posibles desafíos innovadores que surgen de las nuevas dinámicas urbanas y constituyen la actualidad en muchos de los municipios.

Por ejemplo, se manifiesta la falta de encuadre normativo para casos particulares, como ser usos puntuales para zonas residenciales permanentes, que en determinados casos no poseen todos los servicios esenciales que exige la Norma, en concordancia con lo expuesto en los Art. 7, Art. 16, Art. 62. Asimismo, pueden distinguirse parcelas con usos y dimensiones que no encuadran en las áreas en las que se encuentran emplazadas, en correspondencia con los Art. 7 y Art. 52.

---

<sup>63</sup> Informante clave Nro. 5.

<sup>64</sup> Informante clave Nro. 1.

En este sentido, en el documento Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires (2007), anexo el Proyecto de Decreto reglamentario del DL N°8912/77, se observa la propuesta de nuevas regulaciones en materia de ordenamiento territorial y la aprobación de emprendimientos urbanísticos. Los mismos permitirían en su propuesta, regulaciones para diferentes tipos de fraccionamiento y/o urbanizaciones con uso residencial predominante, no contempladas hasta entonces y que podrían encuadrar una situación existente y/o próxima a desarrollarse en el territorio. Quedaría por evaluar si esto constituye una solución acabada al tema; sin embargo marca una iniciativa en relación a ello.

Por último, es importante mencionar las exigencias en relación a la dotación de servicios de infraestructura que señala la mencionada Norma. Como manifiestan los entrevistados, existe una contradicción entre lo que exige la Ley y la realidad. Esto se observa en la configuración del territorio y en el desarrollo del suelo urbano, para el que se determina que las áreas o zonas sólo podrán habilitarse luego de haber completado las infraestructuras y su correcto funcionamiento -Art. 62-. En este sentido, los entrevistados plantean varias cuestiones, principalmente el vinculado al déficit de servicios que posee la RMBA, en donde muchas veces suelen ser los desarrolladores los que llevan a cabo estas cuestiones. Frente a esto, vale la pena problematizar acerca de dos temas.

El primero es si es adecuado que el sector privado sea el que lleve adelante las inversiones en infraestructura, en tanto la orientación de ellas podría responder a sus intereses particulares y no a factores de asignación social de recursos. Entonces, sería deseable que se defina la visión de ciudad y con ello el rol de los desarrolladores para que sea la mirada del Estado la que marque el camino, no el interés particular que sobrevenga bien común.

Por ello, sería conveniente evaluar los términos bajo los cuales se realizan estas alianzas, sobre todo teniendo en cuenta que los municipios muchas veces cuentan con escasa dotación de recursos e infraestructura. Entonces, si bien *“El propio DL N°8912/77 plantea exigencias en materia de ubicación, dotación de servicios de infraestructura y cesión de terrenos para espacios verdes y reservas de equipamiento, que de por sí resultan de difícil cumplimiento para municipios con escasez de recursos”*<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Informante clave Nro. 2.

Otro de los entrevistados clarifica este asunto señalando que *“En general en los grandes centros urbanos, y/o en el conurbano bonaerense es donde se encuentran los mayores problemas. En estos casos considero que el atraso en la provisión de servicios de infraestructura, genera que las obras se realicen a cargo de los desarrolladores, ello conlleva a que la definición de la planificación, ejes, estrategias se defina/oriente por la voluntad del sector privado, que no siempre sigue las directrices o lineamientos del Estado municipal”*<sup>66</sup>.

El segundo aspecto a cuestionar y evaluar es quiénes y cómo se hacen cargo de los costos y el tiempo asociados al desarrollo de infraestructura urbana. Es importante señalar que ésta es una cuestión necesaria para el desarrollo del suelo urbano y lo deben tener en consideración tanto los actores públicos como los privados. Uno de los informantes señala que *“La tercera cosa es el tiempo. Es decir, cuál es el costo financiero del tiempo que vos tenes un barrio construido, o sea que pusiste toda la infraestructura y esperas que te que te lo pueblen...¿Quién paga el costo financiero de esa inversión que tenes enterrada en el barrio?”*<sup>67</sup>.

Relacionado con la necesidad de dotación de infraestructura y con las deficiencias señaladas en la falta de consistencia y superposiciones en el marco regulatorio en conjunto, ocurre que en determinadas ocasiones se desarrollan lotes enmarcados en otras normativas, que eluden las demandas anteriormente expuestas. De este modo, por ejemplo, se emplea la Ley N°14.449/12 -Ley de Acceso Justo al Hábitat- con la posibilidad de dotar los servicios de infraestructura progresivamente -Art. 20-.

Un Informante Clave explica *“Utilización de programas que tienen finalidad social (por ej. Programa Lotes con servicios) para evitar requerimientos que establece el DL N°8912/77 para la urbanización de tierras (dotación de servicios, medidas mínimas, etc.)”*<sup>68</sup>. Con esto, lo que termina ocurriendo es que con el objeto de evitar las instancias que determina el DL N°8912/77, se desvirtúa el fin social que posee la Ley N°14.449/12 que busca promover el derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable.

Entonces, muchas veces la Ley queda desactualizada y por ello se implementa a posterior para saldar situaciones pendientes materializadas en el territorio, tratando de

---

<sup>66</sup> Informante clave Nro. 1.

<sup>67</sup> Informante clave Nro. 8.

<sup>68</sup> Informante clave Nro. 4.

adecuarlas a la legislación. Se obtiene como resultado un marco regulatorio complejo y, en algunos aspectos, inconsistente y contradictorio consecuencia de que se van sancionando ordenanzas, resoluciones, decretos, orientados a saldar situaciones pendientes que no terminan de atender las cuestiones de fondo. Así: *“En los 45 años desde la sanción del DL N°8912/77 el escenario territorial de la Provincia de Buenos Aires ha cambiado sustancialmente y las normativas que reglamentan los usos, la ocupación y la subdivisión del suelo han ido siempre detrás de esos cambios, y a resultas de ello suelen ser herramientas poco efectivas para encauzar el desarrollo urbano”*<sup>69</sup>.

Por último, se destaca que la gran mayoría de los entrevistados reconocen fortalezas en el DL N°8912/77, advirtiendo que las directrices y lineamientos que establece son adecuados y acertados. Como ejemplifica la siguiente: *“En general, no creo que los problemas sean de las normas en sí, sino de la aplicación de las mismas, y fundamentalmente del contralor”*<sup>70</sup>. Como contrapartida, consideran que los mayores conflictos son los esbozados anteriormente.

En conclusión, y en línea con lo dicho anteriormente, los entrevistados no se han expresado a favor de derogar ni realizar cambios de artículos puntuales para la Norma en cuestión. Se advierte como la única excepción a esta generalidad la expresada desde el sector privado para la reglamentación en el cálculo de la población y con ello las cesiones vinculadas a los cambios efectuados sobre proyectos o nuevos desarrollos. En relación a ello, la Norma expresa valores mínimos, por ello son los gobiernos locales quienes tienen la potestad de establecer mayores exigencias.

#### **5.4. La política como variable interviniente en el ordenamiento territorial**

El cuarto hallazgo de este estudio se relaciona con el hecho de que, finalmente, el ordenamiento territorial es un tema público y como tal, intervienen intereses en conflicto sobre los que se presenta la necesidad de negociar para lograr gestionar de forma eficiente. Si bien no es el tema central de este trabajo, se cree que es necesario hacer referencia a la influencia de la política como variable interviniente, ya que es una cuestión en la que el Estado debe dirimir posiciones contrapuestas y priorizar el bien común por sobre el particular.

---

<sup>69</sup> Informante clave Nro. 2.

<sup>70</sup> Informante clave Nro. 1.

En este trabajo se planteó como hipótesis inicial que, en principio, cuando el signo político del partido en el gobierno municipal difiere del provincial, pueden preverse mayores dificultades para alcanzar acuerdos que se cristalicen formalmente en cambios normativos. Pero lo que se halló en este sentido a partir de las entrevistas y del análisis efectuado para el municipio de Tigre, es que este no siempre resulta un factor determinante y que hay otras variables y cuestiones a tener en cuenta. Lo que se encuentra es que la política es una variable que puede influir en los tiempos de gestión y aprobación. Además, se señala que puede constituirse en un problema cuando entra en discusión en las negociaciones políticas.

En primer lugar, algunos informantes coinciden en destacar que la pertenencia partidaria puede no ser determinante para lograr acuerdos. Un informante clave señaló: *“Si bien en esos casos es dable esperar la aparición de conflictos en virtud de intereses o ideológicos, en mi experiencia no es lo habitual”*<sup>71</sup>. Asimismo, se destaca que importa más la disposición al diálogo y la habilidad de los funcionarios para desempeñar sus responsabilidades que su pertenencia partidaria. Conforme a ello en las entrevistas se menciona que muchas veces el poder alcanzar modificaciones normativas, planes y/o proyectos, *“depende de las personas en ese sentido”*<sup>72</sup> o que *“no se puede generalizar. Depende de la capacidad de gestión de cada intendente y su gabinete”*<sup>73</sup>.

En segundo lugar, también se manifiesta que en algunas ocasiones cuando los gobiernos local y provincial difieren políticamente, puede ocurrir que la comunicación y la gestión experimenten ciertas dificultades. Al respecto, un entrevistado definió que *“en ciertos casos ha ocurrido que la comunicación no es fluida, por lo que no se puede realizar la gestión correspondiente”*<sup>74</sup>. En este sentido, la falta de comunicación se traslada al desempeño y ejecución de tareas administrativas, que termina retrasando los trámites y, en consecuencia, afectando a la comunidad en su conjunto. Al respecto, un entrevistado expone: *“No siempre, pero las aprobaciones son demoradas”*<sup>75</sup>.

En tercer lugar, lo que se encuentra es que varios entrevistados manifiestan que los períodos de gestión de cuatro años muchas veces dificultan la adecuación normativa. Al

---

<sup>71</sup> Informante clave Nro. 2.

<sup>72</sup> Informante clave Nro. 5.

<sup>73</sup> Informante clave Nro. 4.

<sup>74</sup> Informante clave Nro. 3.

<sup>75</sup> Informante clave Nro. 7.

respecto, uno señalaba que *“Los periodos de gestión (4 años) son insuficientes para realizar cambios urbanos”*<sup>76</sup>.

Finalmente, se encuentra que la política puede interferir en las decisiones del ordenamiento territorial cuando pasa a constituirse como moneda de cambio de negociaciones; esto puede afectar la consecución de un resultado óptimo en términos sociales. Entonces, como lo señalaba un entrevistado, si bien *“no se puede generalizar, pero lamentablemente el Ordenamiento Territorial muchas veces es utilizado para negociaciones políticas (...) muchas veces se toman decisiones vinculadas a la política y su construcción de poder, sin sopesar sus consecuencias”*<sup>77</sup>. Por ello, es importante señalar que como destacaba un informante *“tienen que negociar políticamente, tienen que acordar”*<sup>78</sup>.

Por lo expuesto previamente, al respecto se concluye que no se puede realizar una generalización categórica, ya que no se encuentra evidencia suficiente para sostener que cuando los partidos políticos de los niveles de gobierno difieren, la gestión se vea complicada. Lo que sí puede asegurarse es que en todos los casos se requieren negociaciones políticas para establecer políticas públicas y avanzar en la agenda.

## 6. CONCLUSIÓN

La conclusión a la que se arriba en este estudio es que, como se ha argumentado anteriormente, el municipio de Tigre aumentó su suelo urbano en el período analizado en un 70% y que esto se dio por fuera de la Norma vigente. Se encuentra que este incremento no respondió a una planificación formal del nivel provincial ni municipal, demostrando las dificultades que podría presentar el DL N°8912/77 para hacer frente ante la creciente complejización de la realidad territorial. Si bien, como se ha mencionado, existen otras normativas a partir de las cuáles se puede enmarcar el desarrollo del suelo urbano, este trabajo se propuso analizar de qué manera se implementó el mencionado Decreto.

En este estudio, se parte de la premisa de que en la planificación urbana debe primar la noción de equidad e inclusión social. Por eso, es necesario una planificación integral de regiones considerando la totalidad del territorio para sostener una base económica diversificada e inclusiva que permita lograr una mayor competitividad urbana (Mignaqui,

---

<sup>76</sup> Informante clave Nro. 2.

<sup>77</sup> Informante clave Nro. 1.

<sup>78</sup> Informante clave Nro. 8.

2011). Al respecto, vale preguntarse: ¿Qué formas adoptó la creciente complejización territorial en el municipio de Tigre?

Se encuentra que el desarrollo territorial del Partido ha estado caracterizado por la ampliación del suelo disponible destinado principalmente al sector residencial, en el que se distingue especialmente la expansión de UC frente a la ausencia de una planificación urbana integral. Se observa también que este crecimiento no siempre ha sido acompañado por cambios en la normativa vigente que fueran regulando y dando un marco formal a lo que ocurrió en la práctica. Se desprende de ello que al menos para el caso en cuestión, ni el DL N°8912/77 ni el Código de Zonificación de Tigre lograron contener y enmarcar la producción de suelo urbano.

Entonces, se concluye que la falta de cohesión social y la desintegración y fragmentación territorial que se presenta en el Municipio en cuestión determinan que éste no se asume dentro de un ecosistema general. Por un lado, no se consideran las demandas locales, y por otro, no se contempla el nivel regional, comprendiendo al municipio como la parte de un todo integrado al resto del territorio.

Adicionalmente, se resalta que el capital privado se vuelve ordenador del territorio. En este sentido, uno de los rasgos más significativos del caso de estudio en el marco del DL N°8912/77, es la reglamentación del único NNU en la PBA, hoy conocido como Nordelta. Sin embargo, el proyecto planteado, justificado y aprobado como ciudad abierta, en la práctica también terminó materializándose como un conjunto de UC, aumentando la expansión de estas figuras en el Partido.

En cuanto al entorno general se puede puntualizar que, tanto el Estado municipal como provincial, presentan dificultades para ejercer plenamente sus funciones de gestión del ordenamiento territorial. Se sostiene que esto se da por la falta de recursos técnicos en cantidad y calidad adecuada, como así también por la ausencia de una mirada sistémica y orientada a objetivos puntuales que responden a una visión de ciudad. Esto en conjunto, limita las posibilidades de dar respuestas a los requerimientos que surgen por el devenir propio de los procesos demográficos, socioeconómicos y culturales que tienen un correlato específico en el territorio.

También se arriba a la necesidad de considerar la aplicación de una mirada sistémica sobre el procedimiento administrativo, ya que si bien por un lado la Provincia centraliza los procesos de aprobación, en el mismo intervienen una multiplicidad de organismos públicos,

lo que termina complejizando el trámite. Por ello es que se requeriría de un análisis y reconfiguración de los mismos para otorgar la previsibilidad suficiente a los trámites.

En otro orden de cuestiones, se cree que un plan de ordenamiento territorial provincial podría favorecer las autonomías municipales y evitar lo observado para el caso de este municipio en particular, en el que la Ley se encuentra desactualizada y regulariza una vez que los cambios ya han efectivamente ocurrido en el territorio.

Se concluye también que la Ley presenta ciertas limitaciones que se derivan de un cuerpo legal complejo y que manifiesta la falta de mirada sistémica a la que se hizo referencia anteriormente. Esto demuestra en definitiva que hace falta una política integral del hábitat que defina y provea de instrumentos legales para enmarcar el crecimiento urbano.

Resulta evidente que actualmente aplicar la Ley se dificulta con la realidad territorial en tanto a lo largo de los últimos 40 años se ha ido dando un crecimiento que no ha estado apegado a lo que establece la Norma. Por ello, una alternativa razonable para poder regularizar estas situaciones podría ser la de explorar la posibilidad de crear nuevas figuras urbanas como un medio para normalizar la situación preexistente.

A partir de lo dicho, surge como pregunta ¿por qué cuando se elabora y aplica una Norma no se logran adecuar todas las situaciones que se encuentran por fuera de ésta? Más aún, ¿puede ser que incluir todo en una misma ordenanza resulte difícil la aprobación dada la gran cantidad de organismos intervinientes y su imposibilidad de conciliar en una mirada común, sistémica e integral? Por otro lado, vale cuestionarse ¿hasta qué punto funciona una provincia tan compleja, en la que atender la infinidad de cuestiones que tiene bajo su órbita es casi una tarea imposible? Entonces se podría pensar en la posibilidad de crear unidades territoriales descentralizadas.

Por consiguiente, la pregunta que se desprende es ¿por qué siempre la Norma viene por detrás? De lo planteado en este trabajo, se deriva como principal línea de investigación futura cuestionarse: ¿podría un municipio de la PBA contar un plan de ordenamiento territorial con lineamientos y estrategias para el desarrollo físico del territorio, económico y social, basado en directrices, estrategias y programas, que le permitan administrar y regir su territorio sin generar excepciones?

Se plantea también como otra arista a explorar el abordar la cuestión de la interpretación y aplicación de la Norma: examinar qué ocurre en otros municipios posicionando el caso de este estudio en perspectiva comparada permitiría alcanzar una impresión clara para saber hasta qué punto la Ley cumple su función real en otras

jurisdicciones. En este sentido, valdría preguntarse cómo lograr que éstas la observen y adecúen sus desarrollos a la misma.

Finalmente, merece la pena cuestionarse acerca de cuán prioritaria es la cuestión de la planificación territorial tanto para el País, la Provincia y el Municipio ya que, al final estas indefiniciones llevan a cuestionar qué modelo está en juego: si se tendrá como prioridad requerimientos particulares o si, por el contrario, se diseñará de acuerdo a criterios de eficiencia social, ambiental y económica definidos para el largo plazo. En concreto, si ésta tendrá como prioridad el bien privado o si, por el contrario, se diseñará de acuerdo a criterios de eficiencia social apoyados en un plan de ordenamiento territorial.

En conclusión, lo que se encuentra en este estudio es que muchas veces se observa, por un lado, que la aplicación de la Norma no acompaña el desarrollo territorial y, por el otro, que la instrumentación para la ejecución e implementación -ágil y efectiva- de instrumentos normativos entre gobiernos locales y el gobierno provincial, es un proceso lento y engorroso.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### 7.1. Legislación

- Ley N°3.487, 1913. “Fundación de Pueblos”, Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1913/3487/15069>
- Decreto N°21.891, 1914. Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0Qa4P3H4.html>
- Decreto-Ley N°8.912, 1977. “Ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo”, Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.gba.gob.ar/static/gobierno/docs/DECRETOley891277.pdf>
- Decreto N°1.549, 1983. “Reglamentario Decreto-Ley N°8.912/77”, Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VNRI3khM.html>
- Ley 14.449, 2012. “Ley de Acceso Justo al Hábitat”. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/B3mgaUj0.html>
- Decreto N°1.062, 2013. “Reglamentario Ley de Acceso Justo al Hábitat N°14.449/12”, Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BLmgO6sQ.html>
- Decreto Provincial N°1658/86. Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-dec-1658-1986.pdf>
- Decreto Provincial N°2051/86. Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-dec-2051-1986.pdf>
- Decreto Provincial N°3379/89. Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-dec-3379-1989.pdf>
- Decreto Provincial N°146/90. Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-dec-146-1990.pdf>
- Decreto Provincial N°3052/91. Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-dec-3052-1991.pdf>
- Decreto Provincial N°1736/92. Disponible: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-dec-1736-1992.pdf>
- Decreto Provincial N°1415/95. Disponible: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-dec-1415-1995.pdf>

- Decreto Provincial N°4219/96. Disponible en:  
<https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-dec-4219-1996.pdf>
- Decreto Provincial N°3780/98. Disponible en:  
<https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-dec-3780-1998.pdf>
- Decreto Provincial N°1337/04. Disponible en:  
<https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-dec-1337-2004.pdf>
- Decreto Provincial N°273/17. Disponible en:  
<https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-DECTO-2017-273-E-GDEBA-GPBA.pdf>
- Ordenanza Municipal N°56/80, Honorable Concejo Deliberante Partido de Tigre, “Código de Planeamiento”. Disponible en:  
<https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-ord-56-1980.pdf>
- Ordenanza Municipal N°69/80, Honorable Concejo Deliberante Partido de Tigre. Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-ord-69-1980.pdf>
- Ordenanza Municipal N°137/81, Honorable Concejo Deliberante Partido de Tigre. Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-ord-137-1981.pdf>
- Ordenanza Municipal N°243/81, Honorable Concejo Deliberante Partido de Tigre. Disponible: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-ord-243-1981.pdf>
- Ordenanza Municipal N°867/83, Honorable Concejo Deliberante Partido de Tigre. Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-ord-867-1983.pdf>
- Ordenanza Municipal N°253/85, Honorable Concejo Deliberante Partido de Tigre. Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-ord-253-1985.pdf>
- Ordenanza Municipal N°280/85, Honorable Concejo Deliberante Partido de Tigre. Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-ord-280-1985.pdf>
- Ordenanza Municipal N°3/88, Honorable Concejo Deliberante Partido de Tigre. Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-ord-3-1988.pdf>
- Ordenanza Municipal N°5/88, Honorable Concejo Deliberante Partido de Tigre. Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-ord-5-1988.pdf>
- Ordenanza Municipal N°1/91, Honorable Concejo Deliberante Partido de Tigre. Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-ord-1-1991.pdf>
- Ordenanza Municipal N°5/91, Honorable Concejo Deliberante Partido de Tigre. Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-ord-5-1991.pdf>

- Ordenanza Municipal N°1927/92, Honorable Concejo Deliberante Partido de Tigre. Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-ord-1297-1992.pdf>
- Ordenanza Municipal N°3/93, Honorable Concejo Deliberante Partido de Tigre. Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-ord-3-1993.pdf>
- Ordenanza Municipal N°1614/94, Honorable Concejo Deliberante Partido de Tigre. Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-ord-1614-1994.pdf>
- Ordenanza Municipal N°1894/96, Honorable Concejo Deliberante Partido de Tigre, “Código de Zonificación del Partido de Tigre”. Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-ord-1894-1996.pdf>
- Ordenanza Municipal N°1996/97, Honorable Concejo Deliberante Partido de Tigre. Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-ord-1996-1997.pdf>
- Ordenanza Municipal N°2501/03, Honorable Concejo Deliberante Partido de Tigre. Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-ord-2501-2003.pdf>
- Ordenanza Municipal N°3564/17, Honorable Concejo Deliberante Partido de Tigre. Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/57-ORD-3564-2017.pdf>

## 7.2. Bibliografía

- Aguirre Pacheco, Vanesa Soledad (2019). La degradación ambiental en los bosques ribereños de Hudson, Provincia de Buenos Aires. Presentado en las XXI Jornadas de Geografía de la UNLP, del 9 al 11 de octubre de 2019. Disponible en: [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.13476/ev.13476.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.13476/ev.13476.pdf)
- Apazola, Ricardo (2021). “Cambios de usos del suelo en la periferia del área metropolitana de Buenos Aires. Aportes para una teoría de la rent gap periurbana”, Geograficando, Vol.17, N°1, e087, mayo - octubre 2021. ISSN 2346-898X Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Geografía. Disponible en: <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/YIN%20ROBERT%20.pdf>
- Arenaza, S., Carballo, F., Miguens, L., Molinatti, C., Píngaro Lefevre, C., Pugliese, L., Reese, E., Sánchez S. y Vera Belli, L. (2017). “Ley de acceso justo al hábitat, guía para su aplicación”. Asociación Civil Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Buenos Aires, Argentina. Disponible en: [https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/08/Manual\\_ley\\_habitat.pdf](https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/08/Manual_ley_habitat.pdf)

- Baldivieso, J. (2018). ¿Qué es el derecho a la ciudad? Observatorio del derecho a la ciudad. Disponible en: <https://observatoriociudad.org/que-es-el-derecho-a-la-ciudad/>
- Catenazzi, Andrea; Clichevsky, Nora; Garay, Alfredo M.; Kullock, David; Lombardo, Juan D.; Da Representação, Natalia; Torres, Horacio A.; Varela, Omar; Fernández Wagner, Raúl (2003). “La cuestión urbana en los noventa en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. Disponible en: <https://repositorio.ungs.edu.ar/bitstream/handle/UNGS/380/lacuestionurbana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ciccolella, Pablo y Baer, Luis (2008). “Buenos Aires tras la crisis: ¿Hacia una metrópolis más integradora o más excluyente?” en Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, Vol. XL (158) (p.641 a p. 660). Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/issue/view/3646>
- Observatorio Metropolitano. Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo - CPAU. Disponible en: <https://observatorioamba.org/planes-y-proyectos/rmba>
- De Mattos, Carlos A. (2010). “De la planificación a la gobernanza: hacia un nuevo modo de gestión urbana”. En de Mattos, Globalización y metamorfosis urbana en América Latina, OLACCHI, Textos Urbanos 4, Quito, Ecuador. Disponible en: [https://www.uned.cr/extension/images/ifcmdl/De\\_Mattos\\_De\\_la\\_Planificacion\\_a\\_la\\_gobernanza.pdf](https://www.uned.cr/extension/images/ifcmdl/De_Mattos_De_la_Planificacion_a_la_gobernanza.pdf)
- Hernández Peña, Yolanda Teresa (2010). “El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?”, en Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía. Disponible en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121215X2010000100008&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121215X2010000100008&script=sci_arttext&tlng=en)
- Lombardo, Juan D.; Di Virigilio, Mercedes; Fernandez, Leonardo (2003). “La conformación del espacio urbano en un país de economía emergente. El caso de cinco municipios en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, Vol. XXXV (138) (p.589 a p.615). Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75427/45941>
- Maiztegui, Belén (2019). “¿Cómo crecieron las ciudades de Argentina en los últimos 30 años?”, en ArchDaily. Disponible en: <https://www.archdaily.cl/cl/929915/como-crecieron-las-ciudades-de-argentina-en-los-ultimos-30-anos>

- Martínez Rangel, Rubí y Soto Reyes Garmendia, Ernesto (2012). “El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina”. Política y Cultura, primavera 2012, núm. 37, pp. 35-64. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a3.pdf>.
- Mignaqui, Iliana (2011) “La productividad en las ciudades metropolitanas: los desafíos del urbanismo y la planificación urbana en un mundo globalizado”. En Revista A&P N°26, noviembre 2011, Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina. Disponible en: <https://docplayer.es/51641133-La-productividad-en-las-ciudades-metropolitanas-los-desafios-del-urbanismo-y-la-planificacion-urbana-en-un-mundo-globalizado.html>
- Ministerio de Economía, Subsecretaría de Coordinación Económica, Dirección Provincial de Estadística (2016). “Proyecciones de población por Municipio provincia de Buenos Aires 2010-2025”. Disponible en: [http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Proyecciones\\_x\\_municipio\\_2010-2025.pdf](http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Proyecciones_x_municipio_2010-2025.pdf)
- Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, Subsecretaria de Vivienda y Urbanismo, Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (2007). “Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires”. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Lineamientos-Estrategicos-para-la-Region-Metropolitana-de-Buenos-Aires.pdf>
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2019). “Plan Estratégico Territorial Avance 2018: Argentina Urbana”. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/au\\_2018.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/au_2018.pdf)
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011). “Plan Estratégico Territorial Avance II: Planificación Estratégica Territorial”. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/secretaria/plan-estrategico-territorial>
- Murillo, Fernando; Artese, Gabriel & Schweitzer, Pablo (2012). “La dignidad humana: ¿responsabilidad urbana?”, en Cuadernos de Vivienda y Urbanismo Vol. 5, N°10 (p.278 a p.307). Disponible en: [https://www.academia.edu/5557221/La\\_dignidad\\_humana\\_Responsabilidad\\_urban](https://www.academia.edu/5557221/La_dignidad_humana_Responsabilidad_urban)  
a

- Pintos, P.; Narodowski, P., coordinadores. (2012). La privatopía sacrílega: Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján. Buenos Aires: Imago Mundi. (Bitácora Argentina). En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.796/pm.796.pdf>.
- Portal Oficial del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: <https://www.indec.gob.ar/>
- Portal Oficial CartoArba: <https://carto.arba.gov.ar/cartoArba/>
- Portal Oficial urBASig: <https://urbasig.gob.gba.gov.ar/urbasig/>
- Portal Oficial Municipio Tigre, Digesto Municipal, Sección Urbanismo. Disponible en:  
[http://servicios.tigre.gov.ar/digesto/index.php?option=com\\_content&view=article&id=126:urbanismo-ordenanza-321211&catid=43:urbanismo&Itemid=226](http://servicios.tigre.gov.ar/digesto/index.php?option=com_content&view=article&id=126:urbanismo-ordenanza-321211&catid=43:urbanismo&Itemid=226)
- Ríos, Diego Martin (2005). “Producción privada del espacio urbano residencial y estado. El caso de la Mega-Urbanización cerrada Nordelta en el municipio de Tigre”, en Revista de Temas Sociales “Culturas Juveniles Urbanas” Proyecto “Culturas Juveniles Urbanas” Universidad Nacional de San Luis. Año 9 - N°16 (Noviembre). Disponible en: <https://revistakairos.org/produccion-privada-del-espacio-urbano-residencial-y-estado-el-caso-de-la-mega-urbanizacion-cerrada-nordelta-en-el-municipio-de-tigre/>
- Ríos, Diego y Pérez, Pedro (2008). Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿producción de espacio urbano de alta calidad ambiental? Revista Eure, Vol. XXXIV, (N° 101), (p.99 a p.119). Santiago de Chile, abril de 2008. Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612008000100005&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612008000100005&script=sci_arttext&tlng=pt)
- Sánchez, Liliana (2000). “La llegada del aluvión edilicio”. Diario Página 12, 11/11/2000. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/2000/suple/M2/00-11-11/nota1.htm>
- Sassen, Sakia (2003). “Localizando ciudades en circuitos globales” en Revista EURE Vol. XXIX / N°88, diciembre de 2003. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19608801>
- Steinberg, Florian (2001). “Planificación estratégica urbana en América Latina: experiencias de construcción y gestión del futuro”. Lima: Programa de Educación en Gestión Urbana para el Perú. Disponible en: <https://repub.eur.nl/pub/32231>

- Vidal-Koppmann, Sonia (2007). “La expansión de la periferia metropolitana de Buenos Aires. Villas Miserias y Countries: de la ghattización a la integración de actores en el desarrollo local urbano”. IX Coloquio Internacional de Geocrítica, Porto Alegre, 28 de mayo – 1 de junio de 2007. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponible en: <https://www.ub.edu/geocrit/9porto/svidal.htm>
- Yin, Robert K. (2014). “Investigación sobre estudio de casos. Diseño y Métodos”, Applied Social Research Methods Series, Volume 5. Disponible en: <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/YIN%20ROBERT%20.pdf>

## 8. ANEXOS

### 8.1. Caso particular: Nordelta

El caso de Nordelta merece una mención aparte por la importancia que tiene para el Partido, tanto por su extensión geográfica como por su impacto sobre la organización territorial en todos los aspectos: ambiental, social, económico, entre otros. Sin embargo, este análisis excede los límites y objetivos de este trabajo, por lo que no será desarrollado en profundidad. No obstante, se mencionan en este Anexo algunas cuestiones particulares que es importante abordar.

En primer lugar, se resalta que el partido de Tigre fue el primer y único municipio de la provincia de Buenos Aires capaz de aprobar un proyecto sancionando un Nuevo Núcleo Urbano figura legal prevista según el Art. 15 del DL N°8912/77. Para ello, en el año 1991 se aprueba el Nuevo Núcleo Urbano y el Plan Director, bajo las Ordenanzas N°5/1991 y N°1927/1991 respectivamente, ambas convalidadas por Decreto N°1736/1992.

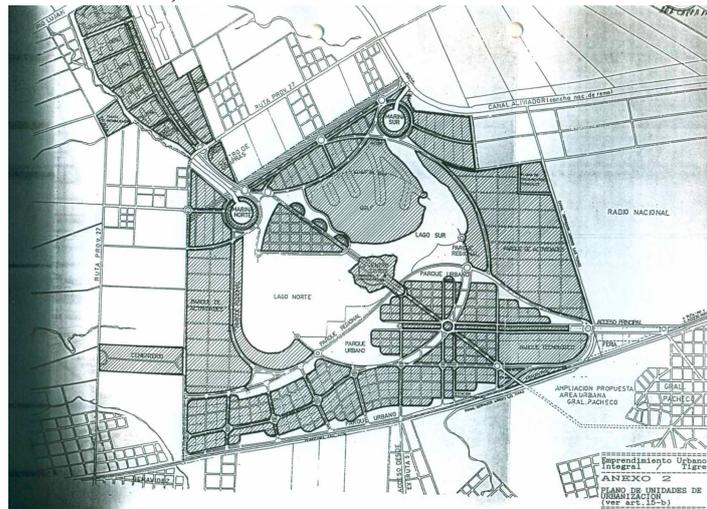
Mediante la normativa que lo formalizaba, el Plan Director dejó establecidos: una estructura urbana; criterios de producción; normas de uso, ocupación, subdivisión y edificación; espacios públicos a ceder; red primaria de servicios públicos; el emprendimiento y su desarrollo en el tiempo y los efectos que éste pudiera traer aparejados. El proyecto original contemplaba la creación de una ciudad abierta sobre un predio de casi 1600 has. constituyéndose como un *emprendimiento urbano integral*<sup>79</sup>, en donde convivieran espacios residenciales, comerciales, laborales, recreativos y de esparcimiento. Asimismo, se contemplaba que la estructura urbana acompañara de forma integral el crecimiento del partido, incluyendo un sistema de movilidad y trama circulatoria acorde.

Pero, en segundo lugar, se destaca que existe una diferencia entre lo planificado y aprobado por Norma y lo que se observa en el territorio luego de más de dos décadas. Esto puede observarse contrastando los planos del proyecto original y el masterplan ejecutado, reflejado en la imagen de la foto satelital y el territorio actual. (Imágenes Nro. 6, Nro. 7, Nro. 8 y Nro. 9)

---

<sup>79</sup> Referencia: Ordenanza N°1927/1991

**Imagen Nro. 6. Emprendimiento Urbano Integral, Tigre.  
Plan Director, Anexo 2: Plano de Unidades de Urbanización.**

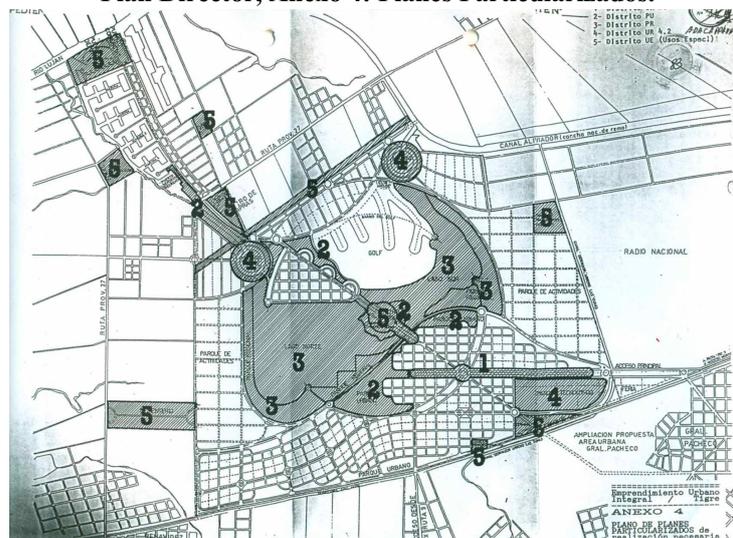


Fuente: Urbasig. Decreto N°1736/1992.

Como se preveía que éste era un proyecto de grandes dimensiones y a desarrollarse a largo plazo la Ordenanza estipulaba que su materialización debía formalizarse a través de planes particularizados, para responder a lo que efectivamente sucedería en el territorio. Éstos tienen el propósito de ordenar y anticiparse ante el futuro crecimiento urbano, mediante la identificación y previsión de problemas para garantizar un desarrollo equilibrado e inclusivo.

A continuación, se presenta una imagen en la que puede observarse la secuencia de planes particularizados prevista en el Plan Director aprobado.

**Imagen Nro. 7. Emprendimiento Urbano Integral, Tigre.  
Plan Director, Anexo 4: Planes Particularizados.**



Fuente: Urbasig. Decreto N°1736/1992.

No obstante, a lo largo del tiempo, el desarrollo del territorio fue diferente como resultado de diversas causas, cuya discusión no corresponde ahondar en este Apartado. Sin embargo, importa señalar que éstas determinaron una configuración territorial distinta a la planificada y el predio mencionado se desarrolló como una ciudad cerrada. Como consecuencia de ello, el acceso es restringido para libre circulación de la ciudadanía, creando por sus grandes dimensiones una barrera urbana en el Partido. Al día de hoy el sector está conformado por 25 UC<sup>80</sup>, un centro comercial, un centro médico privado y cinco colegios privados.

A continuación se observa el masterplan del proyecto y una imagen satelital del año 2022, donde se puede observar que a la fecha la mayor parte se encuentra consolidado y una parte en desarrollo, como se pudo ver en el Plano Nro. 8 “Ocupación y expansión de la mancha urbana entre 1977-2017” del Apartado 3.3.

**Imagen Nro. 8. Masterplan Nordelta.**



Fuente: Sitio Oficial Nordelta. 2022.

<sup>80</sup> De las 25 UC, solo una se encuentra registrada en el Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas (RPUC). En Tigre, la mayor cantidad de UC fueron aprobadas en el periodo de Descentralización Administrativa a partir del Dto. N°1727/2002, en el cual la Provincia le atribuyó a las municipalidades capacidad para otorgar Convalidación Técnica Preliminar y/o Final de UC. Esta potestad fue suprimida en el año 2013 por el Dto. N°1069/2013 ante las frecuentes disfuncionalidades en relación a las aprobaciones de las mismas.

**Imagen Nro. 9. Imagen Satelital Nordelta, Tigre.**



Fuente: Elaboración Propia. Google Earth. 2022.

Es inevitable hacer mención a que estos desarrollos -según fuentes estudiadas- se han realizado sobre terrenos frágiles. Conforme manifiestan Ríos y Pírez (2008), una importante extensión de este territorio se ha realizado en la zona de los bajos de la ribera del Delta del Paraná, donde una de sus condiciones ambientales es el área máxima de inundación, por el alto nivel de la napa freática y por los desbordes de los ríos y arroyos que penetran la zona. En este sentido, Apazola 2021 expresa, que la adquisición de estos suelos es a precios relativamente bajos y con el paso de rural a urbano -para uso residencial de clase media y/o alta- permitiría una alta rentabilidad para la inversión gracias a la “brecha de renta periurbana”.

En conclusión, es importante señalar que según lo aprobado formalmente la justificación de este proyecto se fundamentaba en crear una ciudad abierta mixta e integral, generando oferta de terrenos anticipándose a la demanda y logrando un crecimiento territorial planificado que en el ideal pudiera constituirse en oportunidad para los desarrolladores y el Estado. En este modelo, ambos trabajarían en conjunto para garantizar calidad de vida para los habitantes. Pero, como se ha querido mostrar en este Anexo, existe una diferencia sustancial entre lo aprobado en el Nuevo Núcleo Urbano y el Plan Director y lo efectivamente realizado y actualmente comprobable en el territorio.

El caso en sí merece un análisis detallado que excede los objetivos de este trabajo, en tanto conlleva una discusión en la interpretación de las normativas entre la Provincia y el Municipio. Sin embargo, dada la magnitud e importancia que tiene Nordelta para el municipio de Tigre resulta necesario hacer mención al mismo y argumentar por qué no se analiza el mismo de forma detallada.

## 8.2. Planteamiento del Problema

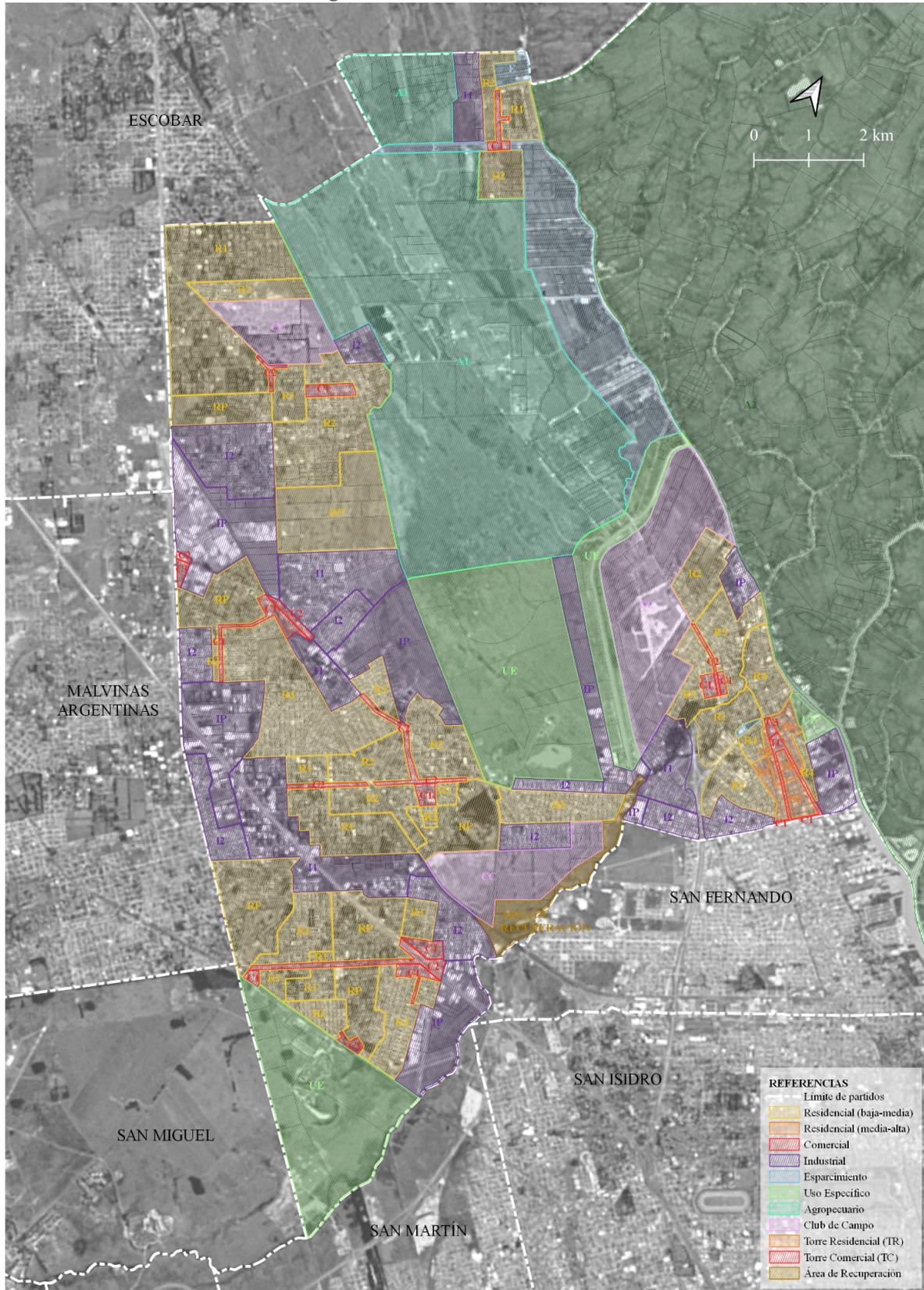
Tabla con indicadores urbanísticos y los planos ampliados para una mayor comprensión y detalle.

**Tabla Nro. 6. Indicadores Urbanísticos.  
Código de Planeamiento 1980, Código de Zonificación 1996 y Modificatoria 2017.**

| Expediente Provincial | Referencia                             | Área                | Zona  | Nomenclatura | Densidad                          | Frente (m)             | Superficie (m2) | F.O.S. | F.O.T.                       | Plano                                      |
|-----------------------|--|---------------------|---|--------------|-----------------------------------|------------------------|-----------------|--------|------------------------------|--|
| De Facto              | Código de Planeamiento 1980            | Área Complementaria | Residencial                                   | Rp           | 60 hab/ha                         | 25                     | 1.500           | 0.20   | 0.30                         | Rp   |
| De Facto              | Código de Planeamiento 1980            | Área Urbana         | Residencial                                   | R1           | 90 hab/ha                         | 15                     | 750             | 0.30   | 0.45                         | R1   |
| De Facto              | Código de Planeamiento 1980            | Área Urbana         | Residencial                                   | R1           | 90 hab/ha                         | 15                     | 750             | 0.30   | 0.45                         | R1   |
| De Facto              | Código de Planeamiento 1980            | Área Urbana         | Residencial                                   | R2           | 110 hab/ha                        | 15                     | 400             | 0.40   | 0.60                         | R2   |
| De Facto              | Código de Planeamiento 1980            | Área Urbana         | Residencial                                   | R3           | 120 hab/ha                        | 12                     | 300             | 0.50   | 0.70                         | R3   |
| De Facto              | Código de Planeamiento 1980            | Área Urbana         | Residencial                                   | R4           | 120 hab/ha                        | 12                     | 300             | 0.40   | 0.70                         | R4   |
| De Facto              | Código de Planeamiento 1980            | Área Urbana         | Residencial                                   | R5           | 150 hab/ha                        | 12                     | 300             | 0.60   | 0.80                         | R5   |
| De Facto              | Código de Planeamiento 1980            | Área Urbana         | Residencial                                   | R6           | 500 hab/ha                        | 20                     | 600             | 0.60   | 1.80                         | R6   |
| De Facto              | Código de Planeamiento 1980            | Área Urbana         | Central o Residencial de edificación en torre | Tr           | 1.000 hab/ha                      | 30                     | 900             | 0.6    | 2.50 s/infra<br>3.00 c/infra | Tr   |
| De Facto              | Código de Planeamiento 1980            | Área Rural          | Club de Campo                                 | CC           | Art. 35<br>Código - Cap<br>V 8912 | -                      | 800             | 0.30   | 0.45                         | CC   |
| De Facto              | Código de Planeamiento 1980            | Área Urbana         | Central                                       | C1           | 120 hab/ha                        | 12                     | 300             | 0.60   | 1.20                         | C1   |
| De Facto              | Código de Planeamiento 1980            | Área Urbana         | Central                                       | C2           | 120 hab/ha                        | 12                     | 300             | 0.60   | 1.40                         | C2   |
| De Facto              | Código de Planeamiento 1980            | Área Urbana         | Central                                       | C3           | 500 hab/ha                        | 15                     | 375             | 0.60   | 1.80                         | C3   |
| De Facto              | Código de Planeamiento 1980            | Área Urbana         | Central o Residencial de edificación en torre | Tc           | 1.000 hab/ha                      | 30                     | 900             | 0.6    | 2.50 s/infra<br>3.00 c/infra | Tc   |
| De Facto              | Código de Planeamiento 1980            | Área Urbana         | Industrial                                    | I1           | 80 hab/ha                         | 20                     | 800             | 0.40   | 0.60                         | I1   |
| De Facto              | Código de Planeamiento 1980            | Área Urbana         | Industrial                                    | I2           | 100 hab/ha                        | 12                     | 300             | 0.55   | 0.80                         | I2   |
| De Facto              | Código de Planeamiento 1980            | Área Complementaria | Industrial                                    | IP           |                                   | 75                     | 10.000          | 0.25   | 0.40                         | IP   |
| De Facto              | Código de Planeamiento 1980            | Área Complementaria | Equipamiento                                  | E            | 30 hab/ha                         | 40                     | 2.500           | 0.25   | 0.40                         | E  |
| De Facto              | Código de Planeamiento 1980            | Área Rural          | Colonias Agrícolas                            | A1           | 5 hab/ha                          | Segun<br>Cog.<br>Rural |                 | 0.10   | 0.20                         | A1   |
| De Facto              | Código de Planeamiento 1980            | Área Complementaria | Colonias Agrícolas                            | A2           | 30 hab/ha                         | 50                     | 10.000          | 0.10   | 0.25                         | A2   |
| De Facto              | Código de Planeamiento 1980            | Área Rural          | Uso Especifico                                | UE           | -                                 | -                      | -               | -      | -                            | UE   |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Complementaria | Residencial                                   | Rp           | 90 hab/ha                         | 20                     | 800             | 0.60   | 1.20                         | Rpa, Rpb,<br>Rpc                           |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Urbana         | Residencial                                   | Tr           | 2.000 hab/ha                      | 25                     | 1.000           | 0.60   | 2.50                         | Tr   |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Urbana         | Residencial                                   | R1           | 100 hab/ha                        | 15                     | 600             | 0.60   | 1.20                         | R1a, R1b,<br>R1c                           |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Urbana         | Residencial                                   | R1u          | 400 hab/ha                        | 15                     | 450             | 0.60   | 1.20                         | R1u  |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Urbana         | Residencial                                   | R2           | 140 hab/ha                        | 15                     | 450             | 0.60   | 1.20                         | R2a, R2b,<br>R2c, R2d,<br>R2e, R2f,<br>R2g |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Urbana         | Residencial                                   | R3           | 140 hab/ha                        | 12                     | 300             | 0.60   | 1.20                         | R3a, R3b,<br>R3c, R3d                      |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Urbana         | Residencial                                   | R4           | 400 hab/ha                        | 15                     | 450             | 0.60   | 1.20                         | R4   |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Urbana         | Residencial                                   | R5           | 140 hab/ha                        | 12                     | 300             | 0.60   | 1.20                         | R5   |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Urbana         | Residencial                                   | R6           | 1.000 hab/ha                      | 20                     | 800             | 0.60   | 2.40                         | R6   |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Urbana         | Central                                       | C1           | 150 hab/ha                        | 12                     | 300             | 0.60   | 1.20 s/infra<br>2.40 c/infra | C1   |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Urbana         | Central                                       | C2           | 150 hab/ha                        | 12                     | 300             | 0.60   | 1.40 s/infra<br>3.00 c/infra | C2a, C2b                                   |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Urbana         | Central                                       | C3           | 150 hab/ha                        | 12                     | 300             | 0.60   | 1.40 s/infra<br>2.40 c/infra | C3   |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Urbana         | Central                                       | C4           | 150 hab/ha                        | 12                     | 300             | 0.60   | 1.40 s/infra<br>2.40 c/infra | C4a, C4b,<br>C4c                           |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Urbana         | Central                                       | Tc           | 1.000 hab/ha                      | 25                     | 1.000           | 0.60   | 2.50 s/infra<br>3.00 c/infra | Tc   |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Urbana         | Industrial                                    | I1           | 100 hab/ha                        | 20                     | 800             | 0.60   | 1.20                         | I1   |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Urbana         | Industrial                                    | I2           | 120 hab/ha                        | 12                     | 300             | 0.60   | 1.20                         | I2   |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Urbana         | Industrial                                    | I3           | 150 hab/ha                        | 12                     | 300             | 0.60   | 1.20                         | I3   |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Urbana         | Industrial                                    | I4           | 150 hab/ha                        | 12                     | 300             | 0.60   | 1.20                         | I4   |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Complementaria | Industrial                                    | IP           | 80 hab/ha                         | 80                     | 10.000          | 0.60   | 1.20                         | IP   |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Rural          | Equipamiento Rural                            | A1           | 20 hab/ha                         | 80                     | 10.000          | 0.40   | 0.80                         | A1   |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Rural          | Equipamiento Rural                            | A2           | 40 hab/ha                         | 40                     | 10.000          | 0.45   | 0.90                         | A2   |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Complementaria | Esparcimiento                                 | E            | 40 hab/ha                         | 30                     | 1.800           | 0.45   | 0.90                         | E  |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Rural          | Uso Especifico                                | UE           | -                                 | -                      | -               | -      | -                            | UE   |
| 4112-23.287/97        | Código de Zonificación                 | Área Rural          | Club de Campo                                 | CC           | Art. 35<br>Código - Cap<br>V 8912 | -                      | -               | 0.30   | 0.45                         | CC   |
| 4112-46.250/16        | Modificación al Código de Zonificación | Área Urbana         | Residencial Mixto                             | RM1          | 400 hab/ha                        | 15                     | 450             | 0.60   | 1.20                         | RM1  |
| 4112-46.250/16        | Modificación al Código de Zonificación | Área Urbana         | Residencial Mixto                             | R7           | 600 hab/ha                        | 20                     | 600             | 0.60   | 1.80                         | R7   |
| 4112-46.250/16        | Modificación al Código de Zonificación | Área Urbana         | Residencial Mixto                             | R8           | 400 hab/ha                        | 15                     | 450             | 0.60   | 1.20                         | R8   |
| 4112-46.250/16        | Modificación al Código de Zonificación | Área Urbana         | Corredor Comercial                            | C5           | 400 hab/ha                        | 15                     | 375             | 0.60   | 1.80                         | C5   |
| 4112-46.250/16        | Modificación al Código de Zonificación | Área Urbana         | Corredor Comercial                            | C6           | 400 hab/ha                        | 15                     | 375             | 0.60   | 1.20                         | C6   |
| 4112-46.250/16        | Modificación al Código de Zonificación | Área Urbana         | Residencial                                   | R3d          | 140 hab/ha                        | 12                     | 300             | 0.60   | 1.20                         | R3d  |

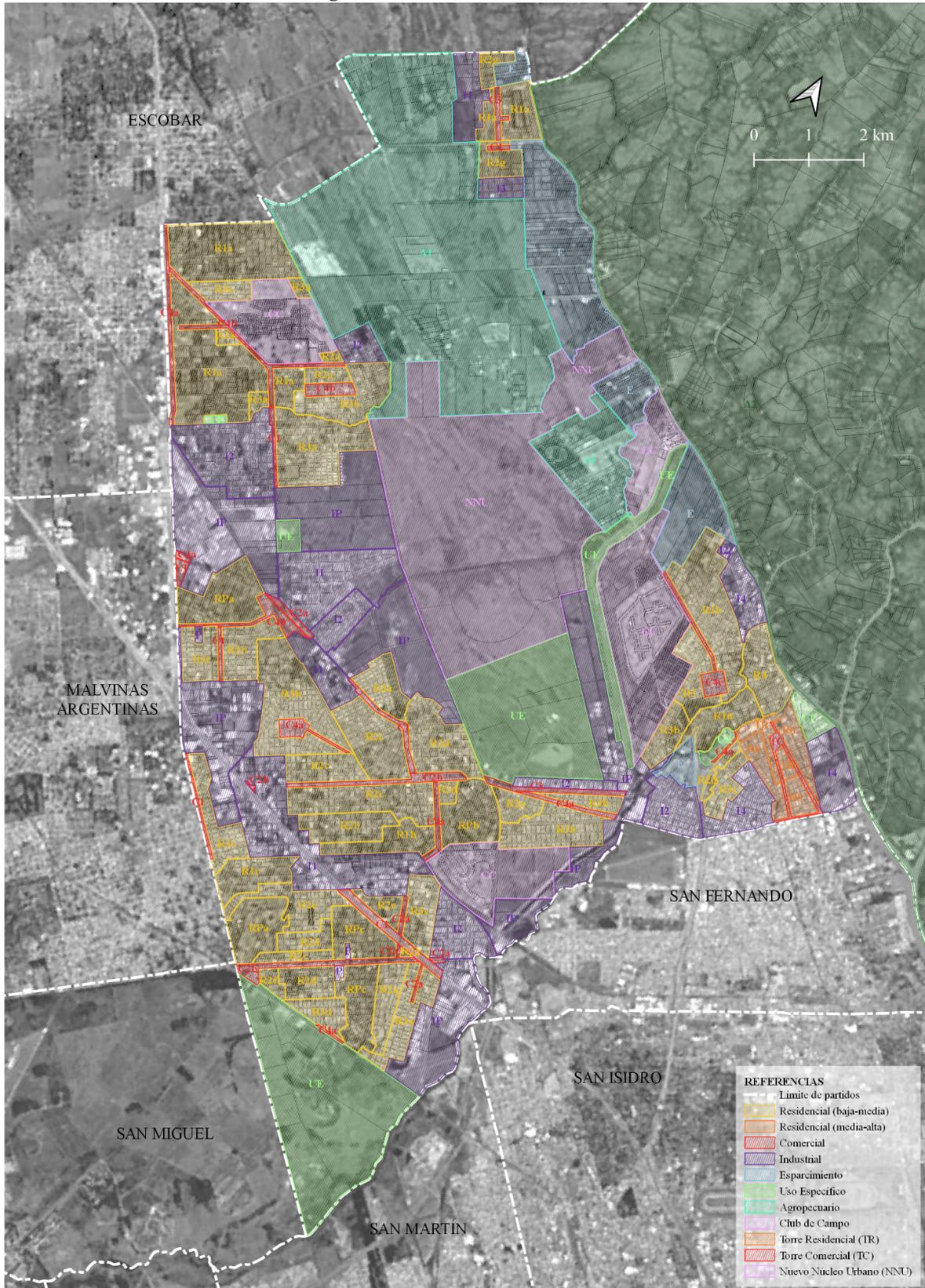
Fuente: Elaboración Propia. Urbasig. 2022.

**Plano Nro. 9. Plano Código de Planeamiento. Ord. N°243/1981. Dto. N°137/1981.**



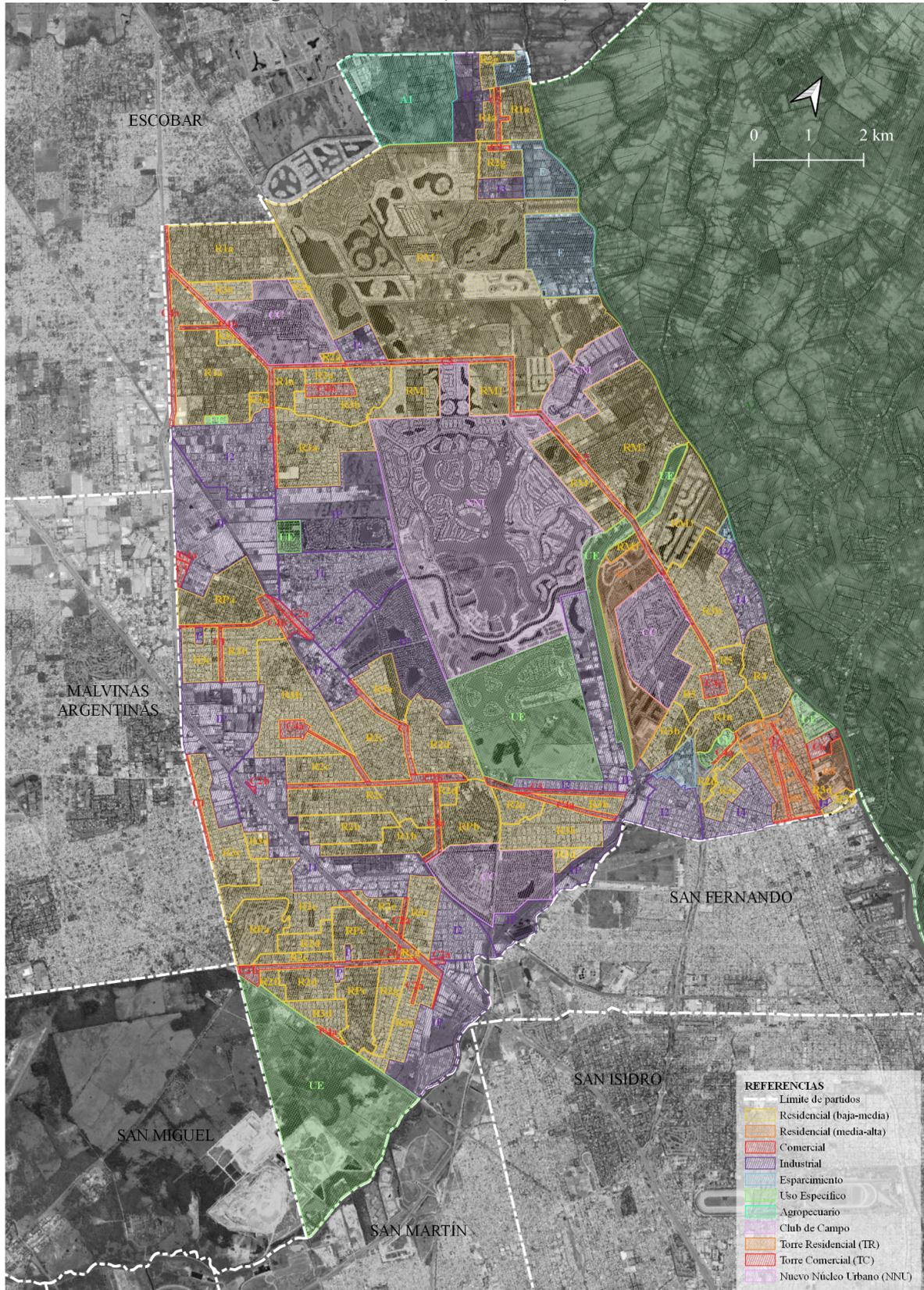
Fuente: Elaboración Propia. Urbasig. Google Earth. 2022.

**Plano Nro. 10. Plano Código de Zonificación. Ord. N°1894/1996. Dto. N°1700/1996.**



Fuente: Elaboración Propia. Urbasig. Google Earth. 2022.

**Plano Nro. 11. Plano Código de Zonificación (Modificación). Ord. N°3564/2017. Dto. N°57/2017.**



### **8.3. Fuentes de Información: Entrevistas**

#### **Informante clave Nro. 1**

**Pregunta 1:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector público a nivel local -municipio- para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*En mi opinión existen diversas realidades en la provincia de Buenos Aires. Hay municipios del interior provincial, con menores demandas de suelo urbano, que logran resolver y controlar el crecimiento de sus ciudades. En general en los grandes centros urbanos, y/o en el conurbano bonaerense es donde se encuentran los mayores problemas. En estos casos considero que el atraso en la provisión de servicios de infraestructura, genera que las obras se realicen a cargo de los desarrolladores, ello conlleva a que la definición de la planificación, ejes, estrategias se defina/oriente por la voluntad del sector privado, que no siempre sigue las directrices o lineamientos del Estado municipal.*

**Pregunta 2:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector público a nivel provincial para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*En el caso de la provincia, considero que el mayor problema es la lentitud y diversificación en múltiples organismos frente a las tramitaciones que lleva adelante un municipio para generar suelo urbano. Una forma de mejorar este tema podría ser tener oficinas provinciales descentralizadas en el interior, con dependencia del gobierno central, que reciban, resuelvan y aprueben trámites de generación de suelo urbano, en tiempos razonables respecto a las posibilidades de inversión estatal o privada. La descentralización administrativa de diversos organismos provinciales con injerencia en el territorio, que trabajen mancomunadamente, generaría un tratamiento más rápido y a su vez permitiría la mirada integral de las diferentes temáticas.*

**Pregunta 3:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector privado a nivel local -municipio- para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*El valor del suelo cuando ha sido actualizada la Norma sube de una forma desproporcionada, resultando inaccesible y sin poder encuadrarse en algún esquema de inversión exitoso. La dinámica que se ha instaurado en muchos casos, es que primero se genera la inversión, y luego se tramita el cambio o adecuación normativa, ello conlleva a generar crecimientos en sectores que no estaban previstos, maximizando la ganancia del sector privado. En ambos casos, el desequilibrio de poder de decisión, de organización de inversión y trabajo en conjunto, redundan en un proceso negativo para la sociedad en general. Considero que se deberían contemplar zonas de “promoción” orientando el proceso, utilizando “convenios urbanísticos de gestión público-privada” que organicen los compromisos, obligaciones y reservas de ambas partes, y sin cambiar la zonificación, generen un camino justo que mejore las condiciones para ambas partes, evitando el aumento de valor previo, aun cuando resulta algo complejo dominar los valores de mercado. A medida que se cumplan los compromisos, naturalmente llegará un punto que será el cambio de uso de suelo, pero encuadrado dentro de una operatoria más amplia. Funcionaría como resguardo del Estado frente al desarrollador, poniendo en un documento legal los compromisos y beneficios asumidos; y a su vez permitirá ser previsible para un desarrollador, que tendría un compromiso con el gobierno municipal, más allá de la gestión de turno.*

**Pregunta 4:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector privado a nivel provincial para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*El obstáculo es el mismo, porque en el trámite participan ambas partes, el sector público y el privado. La diversificación de organismos afecta a ambas partes, la centralización de los trámites, también.*

*Otro problema es que por la lentitud de los trámites, muchas veces deben reiniciarse por los cambios de gobierno, sin contar con “continuidad de gestión”, afectando cuestiones de forma, de contenidos requeridos, y en el peor de los casos de normas a aplicar. Un caso característico de esto son las urbanizaciones cerradas. Han sido transferidas de la esfera provincial a la esfera municipal, luego ha sido una facultad retomada por la provincia, que por la problemática de la “irregularidad” detectada, ha dictado numerosas normas de “empadronamiento” que no se logran finalizar por los cambios acaecidos en las gestiones.*

**Pregunta 5:** ¿Considera que la realidad territorial se ha complejizado en relación a lo establecido por el DL N°8912/77 y la Norma no puede atender dichas demandas?

*En general, no creo que los problemas sean de las normas en sí, sino de la aplicación de las mismas, y fundamentalmente del contralor.*

*Una norma puede requerir actualizaciones frente a las demandas que surgen, o puede tener falencias, pero en el caso del Decreto Ley 8912/77, considero que contempla múltiples temáticas, y funciona a la manera de marco general, permitiendo adaptar la Ley a las demandas. Se ha complejizado el cuerpo legal que actúa sobre un mismo espacio territorial, encontrando que a la actualidad existen leyes específicas de ambiente, industria, hábitat, aguas, bosques, entre otras, que complementan en parte al DL, pero no se integran. En este punto, me parece sumamente importante plantear que es necesario consensuar y unificar criterios, para evitar contradicciones dentro del Estado provincial. La multiplicidad de leyes con la multiplicidad de organismos que actúan como autoridad de aplicación de las mismas, es el mayor motivo de complejidad, conflicto e impericia.*

**Pregunta 6:** ¿El nivel provincial es consciente de las demandas municipales? En caso afirmativo, ¿Puede atender dichas demandas?

*Creo que son dos escalas de trabajo y por ende de conflictividad muy diferentes. No creo que se atiendan correctamente las demandas municipales desde todos los órganos provinciales, dado que las leyes en general, no atienden las particularidades de las cuestiones naturales, topográficas, históricas, sociales que tiene la provincia. Cada Ley, y por ende los organismos vinculados a ella, tienen una mirada de una parte, su especificidad,*

*sin enfocarse en el todo. El municipio tiene la necesidad de generar inversiones, empleo, crecimiento, desarrollo productivo, educativo y social, en cambio, la provincia, se posiciona como “resguardo territorial e ideológico” frente a temas sensibles como puede ser el ambiente, la industria, sin involucrarse en alternativas que logren hacer convivir las necesidades locales con la realidad natural o productiva de la zona.*

**Pregunta 7:** ¿El nivel local -municipios- son cuidadosos y responsables en las demandas establecidas al nivel provincial?

*No se podría generalizar, son 135 municipios, por ende son 135 casos diferentes, donde además, los cambios de gestión generan dinámicas cambiantes. En mi conocimiento, hay municipios muy cuidadosos de sus normas, de su actualización y cumplimiento, en el marco de las leyes provinciales; así como hay municipios donde la falta de lo anterior funciona como una posibilidad para desarrollar emprendimientos, usos y crecimientos urbanos sin dar el tratamiento requerido por Ley a cada una de estas instancias.*

*La falta de un Plan y Código de Ordenamiento Urbano y Territorial en la totalidad de los municipios –el porcentaje de municipios que lo tienen es muy bajo- es una de las mayores deudas que posee el Decreto Ley 8912/77 a 45 años de su entrada en vigencia.*

**Pregunta 8:** ¿Qué ocurre cuando los partidos políticos que llevan adelante la gestión local -municipal- y provincial no son de la misma agrupación?

*En línea con la respuesta anterior, no se puede generalizar, pero lamentablemente el Ordenamiento Territorial muchas veces es utilizado para negociaciones políticas, y ello va en detrimento de su correcta resolución. No necesariamente se toman las medidas y actuaciones necesarias, sino que muchas veces se toman decisiones vinculadas a la política y su construcción de poder, sin sopesar sus consecuencias.*

**Pregunta 9:** ¿Hay algo más que quisiera decir que no se le ha preguntado?

*La mayor deuda del Decreto Ley 8912/77, además de lo planteado en la pregunta 7, es no haber realizado nunca el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial, tal como se plantea en sus primeros artículos. Hubo intentos, en correspondencia con el Plan Estratégico*

*Territorial de Nación, pero no se profundizó, ni se le dio carácter de imperativo legal. Hubiera sido fundamental, tener la planificación a escala provincial, con lineamientos, ejes de desarrollo, que orienten el proceso. Un ejemplo de esta modalidad de actuación que se considera hubiera sido necesario, lo constituye la provincia de Mendoza, donde se ha trabajado en este camino, creando además los organismos provinciales que articulan el proceso, que definen y coordinan a escala provincial lo que se resuelve a escala local.*

## **Informante clave Nro. 2**

**Pregunta 1:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector público a nivel local -municipio- para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*Los Municipios de la Provincia de Buenos Aires tienen distintas limitaciones en lo que concierne a la gestión urbana y territorial en sus jurisdicciones.*

*Básicamente, la falta de autonomía administrativa plena supone dificultades de orden administrativo, legal y económico que atentan contra respuestas ágiles en casos de creación de suelo urbano.*

*El propio DL N°8912/77 plantea exigencias en materia de ubicación, dotación de servicios de infraestructura y cesiones de terrenos para espacios verdes y reservas de equipamiento, que de por sí resultan de difícil cumplimiento para Municipios con escasez de recursos.*

*Sugerencias:*

*Es necesaria una revisión y actualización de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, que avance en la definición de autonomías municipales en un marco de regionalización del territorio bonaerense, que reconozca las diversidades en materia ambiental, cultural y productiva que caracterizan a cada zona.*

**Pregunta 2:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector público a nivel provincial para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*En función de lo establecido por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, el gobierno centraliza fuertemente la administración de aspectos propios de la órbita de las decisiones ejecutivas de los municipios.*

*A la vez, si bien la mecánica de la generación de suelo urbano en la Provincia de Buenos Aires es regida en principio por el DL N°8912/77, intervienen en esa gestión distintas áreas técnicas con competencias en la aplicación de otras leyes que reglamentan aspectos vinculados con el manejo del agua (ADA), el medio ambiente (OPDS), la subdivisión de terrenos (ARBA), la dotación de servicios públicos (empresas de energía, agua corriente y desagües cloacales, gas...), acceso al hábitat popular, entre otros.*

*Esta diversidad de organismos con incumbencias concurrentes en un esquema de gestión centralizado, requiere coordinación y actualización tecnológica permanente en un medio interconectado, a fin de evitar procedimientos inconsistentes.*

*Además, el recientemente creado (Diciembre de 2021) Ministerio de Hábitat y Desarrollo Urbano, si bien es organismo de aplicación de la Ley de Hábitat N°14.449, tiene competencias que son propias del DL N°8912 y se superponen con las misiones y funciones de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial.*

*Sugerencias:*

*El gobierno de la Provincia de Buenos Aires debe encarar procesos de integración entre sus distintas áreas técnico-administrativas, y de descentralización de la gestión fortaleciendo vínculos de intercambio y actualización de conocimientos y procedimientos con los Municipios para habilitar mayor participación de estos en la creación de suelo urbano y el ordenamiento territorial.*

**Pregunta 3:** *¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector privado a nivel local -municipio- para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?*

*Los desarrolladores del sector privado en la Provincia de Buenos Aires, gestionan la creación de suelo urbano ante la Oficina de Técnica Municipal de Ordenamiento Urbano y Territorial, la que a su vez deberá tramitar mediante expediente la convalidación provincial de la propuesta.*

*Este modelo de gestión ubica al Municipio en un rol de intermediario entre el sector privado y la autoridad de aplicación del DL N°8912/77, ya que las incorporaciones de suelo como parte del Área Urbana implican una modificación de la Ordenanza Municipal de Zonificación, que debe ser aprobada por Decreto de la Gobernación, previo a su promulgación local.*

*Este procedimiento, aún cuando fue recientemente digitalizado el Portal Integrado para Cambio de Uso del Suelo (CUS - 2019), resulta generalmente lento y engorroso, por lo que el tiempo insumido para la culminación de los trámites hasta llegar a la promulgación municipal de una ordenanza suele medirse en años.*

*Sugerencia:*

*La digitalización del procedimiento administrativo a nivel provincial supone una mejora en la comunicación e integración de los organismos que intervienen en la tramitación tendiente a la creación de suelo urbano.*

*Sin embargo, esa modificación debe ser apoyada fortaleciendo y actualizando las áreas técnicas municipales de Ordenamiento Urbano a fin de incluir a todos los sectores y actores con competencia en la gestión urbana.*

**Pregunta 4:** *¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector privado a nivel provincial para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?*

*En cuanto a la gestión por parte del sector privado de la creación de suelo urbanizable ante la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (DPOUyT), cabe recordar que el organismo tiene como misión primaria asesorar y colaborar con municipios y otros organismos de nivel nacional, provincial y universidades e institutos de investigación.*

*Toda tramitación de índole urbanística e iniciativa privada, debe ser canalizada a través del Municipio.*

*Solo en casos en que la DPOUyT amerite la necesidad de aclaraciones o revisión de cuestiones que lo hagan pertinente, se programan reuniones de trabajo o comisiones específicas.*

**Pregunta 5:** *¿Considera que la realidad territorial se ha complejizado en relación a lo establecido por el DL N°8912/77 y la Norma no puede atender dichas demandas?*

*En efecto, la realidad del territorio provincial, como parte integrante de un sistema nacional, a su vez inserto en una organización política de escala global, es afectada por los cambios sociales, económicos y tecnológicos que se desarrollan en nuestro país y en el mundo.*

*En los 45 años desde la sanción del DL N°8912/77 el escenario territorial de la Provincia de Buenos Aires ha cambiado sustancialmente y las normativas que reglamentan los usos, la ocupación y la subdivisión del suelo han ido siempre detrás de esos cambios, y a resultas de ello suelen ser herramientas poco efectivas para encauzar el desarrollo urbano.*

**Pregunta 6:** ¿El nivel provincial es consciente de las demandas municipales? En caso afirmativo, ¿Puede atender dichas demandas?

*En mi opinión, las políticas de ordenamiento urbano y territorial están muy lejos de ser una prioridad en la agenda del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (PBA), y esto se refleja en la falta de actualización normativa, de apoyo a la gestión, y de asignación de recursos.*

*Los objetivos del DL N°8912/77 tendientes a establecer un sistema de ordenamiento urbano territorial basado en la aplicación de técnicas de planificación fueron, de la mano del compromiso del gobierno provincial, en principio cumplidos parcialmente, luego sin continuidad y finalmente abandonados.*

*Los Municipios no escapan a esta dinámica, y ante la falta de respuestas ágiles por parte de la PBA, en muchos casos optan por dejar hacer ante la disyuntiva de perder inversiones necesarias.*

**Pregunta 7:** ¿El nivel local -municipios- son cuidadosos y responsables en las demandas establecidas al nivel provincial?

*Los 135 Municipios muestran realidades muy disímiles. En general fueron respetuosos y responsables en el cumplimiento del DL N°8912/77, pero la diversidad territorial, social, económica, y la baja intensidad de respuesta de la PBA en términos de la flexibilidad y la actualización necesaria para atender las demandas locales, atentaron contra el funcionamiento armónico del sistema*

**Pregunta 8:** ¿Qué ocurre cuando los partidos políticos que llevan adelante la gestión local -municipal- y provincial no son de la misma agrupación?

*El sistema electoral del gobierno de la Provincia de Buenos Aires y los municipios conlleva a cambios de autoridades y equipos de gestión cada 4 años. Estos lapsos resultan a menudo insuficientes frente a la demanda temporal que requiere la realización de un Código de Zonificación u otras operaciones complejas propias del desarrollo urbano territorial, por lo que eventualmente cambien los colores políticos de uno o los dos equipos de gobierno.*

*Si bien en esos casos es dable esperar la aparición de conflictos en virtud de intereses o ideológicos, en mi experiencia no es lo habitual*

**Pregunta 9:** ¿Hay algo más que quisiera decir que no se le ha preguntado?

*Como síntesis, entiendo que en la problemática del ordenamiento urbano y territorial hoy, tiene menos relevancia la normativa vigente, que la desorientación y el abandono del gobierno provincial en la materia.*

**Informante clave Nro. 3**

**Pregunta 1:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector público a nivel local -municipio- para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*Los obstáculos que puede llegar a encontrar el sector público a nivel local -municipio- son encuadres urbanísticos que la normativa vigente provincial no contempla. Por ejemplo, usos residenciales intensivos y permanentes, que en algunos casos no tienen todos los servicios esenciales, la Ley no los encuadra.*

*La sugerencia sería poder encuadrar estos usos residenciales que se están dando fuera de las centralidades urbanas y que generan suelo urbano poder encuadrarlos en la ley.*

**Pregunta 2:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector público a nivel provincial para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*Los obstáculos desde el ámbito provincial serían no poderle dar la correcta respuesta a los municipios estos encuadres que no figuran en la Ley.*

**Pregunta 3:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector privado a nivel local -municipio- para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*En el ámbito privado los obstáculos, son desde la parte técnica para dar respuestas a encuadres urbanísticos por no conocer la Ley. En caso de conocerla puede suceder que el ámbito privado insista con proyectos donde la Ley no los encuadra. En algunos casos están justificados y bien regulados por la Ley, y en otros casos no están contemplados.*

*En algunos casos también, estos proyectos que propone el ámbito privado son un beneficio propio, pero perjudica a un tercero o no responde a los intereses comunes, por lo que la Ley contempla.*

**Pregunta 4:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector privado a nivel provincial para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*Lo mismo que se menciona anteriormente pasa a nivel provincial, junto con que no se lleva a cabo en la provincia un modelo deseado a nivel regional, que la Ley contempla como un plan. Elemento que no fue actualizado y desarrollado como norma para la aplicación del ordenamiento territorial.*

**Pregunta 5:** ¿Considera que la realidad territorial se ha complejizado en relación a lo establecido por el DL N°8912/77 y la Norma no puede atender dichas demandas?

*Si, la realidad territorial sufre evoluciona como la mirada socio-cultural que habita sobre el territorio. Por lo que una Ley que fue sancionada en el año 1977 y que contempla actualizaciones y etapas de planeamiento, que no fueron realizadas por los municipios, hace que se encuentre retrasada con la realidad que avanza con otros tiempos.*

**Pregunta 6:** ¿El nivel provincial es consciente de las demandas municipales? En caso afirmativo, ¿Puede atender dichas demandas?

*El nivel provincial es consciente, pero a veces las demandas cotidianas no son expresadas por completo por los municipios. Y en caso de serlo no es posible en todos los casos atenderlos con la celeridad que deberían ser atendidas. En cierto modo el sistema tampoco se encuentra adecuado a responder todo como debería ser.*

**Pregunta 7:** ¿El nivel local -municipios- son cuidadosos y responsables en las demandas establecidas al nivel provincial?

*Los municipios suelen tener cuidado dado que ellos dan la respuesta más directa a la población. En algunos casos como puede surgir de que los intereses de los municipios pueden generar conflictos con el interés general.*

**Pregunta 8:** ¿Qué ocurre cuando los partidos políticos que llevan adelante la gestión local -municipal- y provincial no son de la misma agrupación?

*Puede ocurrir que ciertos intereses o la respuesta a las demandas no son las correctas. En ciertos casos ha ocurrido que la comunicación no es fluida, por lo que no se puede realizar la gestión correspondiente.*

**Pregunta 9:** ¿Hay algo más que quisiera decir que no se le ha preguntado?

*Las normativas que regulan la uso, ocupación y subdivisión del suelo, deberían ser las prioritarias para el ordenamiento territorial, y su estudio y actualización. No obstante, las demandas y los intereses actuales no toman estas normativas como prioridad de gestión, proponiendo soluciones paliativas.*

**Informante clave Nro. 4**

**Pregunta 1:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector público a nivel local -municipio- para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*Obstáculos de actores estatales a nivel local – municipal-*

- *Falta de sanción de ordenanzas municipales para la captación de las valorizaciones inmobiliarias, y su incorporación en las ordenanzas fiscales (el DL 8912/77 debe aplicarse como un conjunto normativo junto con la Ley 14449/12).*
- *Falta de implementación de las Ordenanzas de captación de las valorizaciones inmobiliarias.*
- *Falta de suelo de dominio municipal, con aptitud para ser incorporado en el mercado de suelos. Falta de sistematización en un banco de suelos asociados a fondos de desarrollo urbano.*
- *Utilización de programas que tienen finalidad social (por ej: Programa Lotes con servicios) para evitar requerimientos que establece el DL 8912/77 para la urbanización de tierras (dotación de servicios, medidas mínimas, etc.).*
- *Falta de lineamientos para la priorización de servicios básicos que permitan establecer órdenes que satisfagan necesidades más allá de las del mercado.*
- *Falta de articulación entre los distintos instrumentos que servirían para la generación de suelo: programas de nivel provincial, reservas urbanas definidas en los planes urbanos, bancos de suelos, fondos de desarrollo urbano, etc.*
- *Desconocimiento de los instrumentos.*

*Sugerencias: abordar los obstáculos (pero en forma sistémica).*

**Pregunta 2:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector público a nivel provincial para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*Obstáculos de actores estatales a nivel provincial:*

- *Excesiva fragmentación de los ministerios y dependencias en las que se gestionan los programas de generación de suelo.*
- *Falta de visión integradora, como plexo normativo, del DL 8912/77, Ley 14449/12, normativa ambiental, Código Civil y normativa complementaria.*
- *Discontinuidad de las políticas, al interior de un mismo signo político, como de distintas gobernaciones.*
- *Funcionamiento a demanda de municipios o particulares, y no como una política planificada desde el nivel provincial, en base a problemas de acceso a la tierra y vivienda valorados en forma integral y situados respecto de la diversidad del territorio provincial.*
- *Se auspicia la generación de suelo y no de vivienda y condiciones urbanas completas (sin servicios, transporte, sin condiciones dominiales adecuadas, etc.).*

*Sugerencias: abordar los obstáculos (pero en forma sistémica).*

**Pregunta 3:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector privado a nivel local -municipio- para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*Obstáculos de actores inmobiliarios/actores que auspician la producción social del hábitat:*

- *Falta de claridad sobre cómo se interpreta el marco provincial que posibilita la generación de suelo urbano.*
- *Falta de procedimientos sistematizados, normados con antelación, para la recuperación de las valorizaciones inmobiliarias.*

- *Falta de claridad sobre las formas de subdivisión de la tierra (geodésica, propiedad horizontal especial) y sobre las normas y programas que los posibilitan (DL 8912/77, Ley 14449/12, Decreto 9404/86 y Decreto 27/98).*
- *Falta de planificación urbana y territorial local que establezca principios para la generación de suelo urbano.*
- *Desarticulación entre las iniciativas provinciales y locales.*

*Obstáculos de los actores que auspician la producción social (por ejemplo: cooperativas):*

- *Falta de iniciativas que incluyan la generación de suelo a partir de iniciativas de producción social del suelo.*
- *Falta de planificación urbana y territorial local que establezca principios para la generación de suelo urbano.*
- *Desarticulación entre las iniciativas provinciales y locales.*

*Sugerencias: abordar los obstáculos (pero en forma sistémica).*

**Pregunta 4:** *¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector privado a nivel provincial para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?*

- *Excesiva fragmentación de los ministerios y dependencias en las que se gestionan los programas de generación de suelo.*
- *Discontinuidad de las políticas.*
- *Falta de articulación entre los distintos instrumentos que servirían para la generación de suelo: programas de nivel provincial, reservas urbanas definidas en los planes urbanos, bancos de suelos, fondos de desarrollo urbano, etc.*

**Pregunta 5:** *¿Considera que la realidad territorial se ha complejizado en relación a lo establecido por el DL N°8912/77 y la Norma no puede atender dichas demandas?*

*Si, considero que se complejizó. Pero no es la única Norma que establece lineamientos, políticas e instrumentos para la generación de suelo urbano.*

*Entiendo que tiene que ser interpretada en el marco de los preceptos que establecen ciertas normas nacionales y provinciales (Constitución Nacional, Código Civil, Ley de Ambiente*

*nacional, Constitución de la PBA, Ley Orgánica de las municipalidades, y de los instrumentos que establece en conjunto con la Ley 14449/12).*

*Se requieren de actuaciones planificadas, pensadas de antemano, articuladas, continuas. Se necesita una política integral del hábitat.*

**Pregunta 6:** ¿El nivel provincial es consciente de las demandas municipales? En caso afirmativo, ¿Puede atender dichas demandas?

*Entiendo que las conoce. Pero de modo fragmentado. Creo que tiene recursos para hacerlo, pero la fragmentación organizacional y discontinuidad de las políticas no lo permite*

**Pregunta 7:** ¿El nivel local -municipios- son cuidadosos y responsables en las demandas establecidas al nivel provincial?

*Creo que no se puede generalizar. En muchos casos faltan capacidades políticas, administrativas, técnicas y de planificación que dificultan atender a demandas provinciales.*

**Pregunta 8:** ¿Qué ocurre cuando los partidos políticos que llevan adelante la gestión local -municipal- y provincial no son de la misma agrupación?

*Creo que no se puede generalizar. Depende de la capacidad de gestión de cada intendente y su gabinete.*

**Pregunta 9:** ¿Hay algo más que quisiera decir que no se le ha preguntado?

-

**Informante clave Nro. 5**

**Pregunta 1:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector público a nivel local -municipio- para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*Creo que el primer obstáculo es que a veces las normas no son del todo claras y quedan bastante a la interpretación de los funcionarios de turno, entonces eso hace que el desarrollador privado no tenga certidumbre en cómo interpreta la normativa para llevar el proyecto adelante, pero más allá que cada desarrollador trata de maximizar su proyecto desde el punto de vista económico y eso hace que a veces tienda a interpretar la norma a su favor, desde el punto de vista del Estado las Normas no son claras y eso genera uno de los mayores obstáculos. De movida, para la planificación de un proyecto hace que infiera en lo que el funcionario de turno pueda validar o no.*

*No sé si le realizaría algún cambio a la 8912, sí a los procesos de aprobación, para que sean más específicos digamos, que tanto el Estado como el privado, que quienes generan desarrollos tengan las reglas más claras, y no sé si es una cuestión de fondo de la Ley o cuestiones de reglamentación más local o de procedimientos, pero creo que la problemática mayor está en esa situación.*

*Qué es lo que puntualmente hay que cambiar no tengo un estudio al respecto.*

**Pregunta 2:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector público a nivel provincial para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*Creo que lo mismo que te decía antes. De nuevo, las Normas no son claras, demasiadas Entidades o Órganos de Control o Autoridades de Aplicación para llevar un mismo proyecto. La realidad es que un desarrollador, no solo debe tratar de hacer las cosas bien y eventualmente tratar de generar un buen proyecto. Pero, cuando inicia la recorrida en la Provincia nunca sabe si tiene que ir solo a Ordenamiento Territorial de la Provincia o como se llame la Dirección en su momento, al ADA, Hidráulica, OPDS, son demasiadas*

*autoridades de aplicación que todos tiene su valía, pero tal vez no tienen unificados los criterios.*

*Con la cuestión ambiental, áreas como Hidráulica y como el ADA, que tiene su propia área ambiental, que pueden diferir de lo que dice el área ambiental madre de la Provincia. Y de nuevo, siempre se vuelve a la misma situación, que las Normas y los procedimientos no están del todo claros y eso hace que se generen obstáculos en el momento de gestionar un desarrollo.*

**Pregunta 3:** *¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector privado a nivel local -municipio- para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?*

*Es lo mismo, los procesos. Tienen sus distintos matices, pero para mí guardan la relación que no está claro el proceso.*

**Pregunta 4:** *¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector privado a nivel provincial para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?*

*Ídem respuesta Pregunta 1 y 2.*

**Pregunta 5:** *¿Considera que la realidad territorial se ha complejizado en relación a lo establecido por el DL N°8912/77 y la Norma no puede atender dichas demandas?*

*Si, creo que sí. Creo que también, la demanda y la necesidad de velocidad que necesita cualquier desarrollo urbano, ya sea por la Norma o por la propia burocracia del Estado no lo acompaña, y eso entiendo que cada día es más complejo, porque hay más volumen. Y obviamente que las Normas, ya sea la 8912 que está hecha del año '77 y no ha tenido modificaciones sustanciales y el contexto urbano, económico, de país y de idiosincrasia local y demás, ha cambiado. No sé en qué casos puntuales debe ser modificada, pero sí actualizada, porque no se puede gestionar con una normativa de tantos años para atrás,*

*porque lo que va generando son estos baches o estas cuestiones que cada autoridad de aplicación empieza o a interpretar o saca una normativa nueva que se pisa con otra. Al no haber algo más más eh...si todo se tiene que basar en una Ley digamos...va generando el Estado se va tratando de acomodar a la demanda de una determinada manera y no resuelve el tema de fondo y eso lo complejiza.*

**Pregunta 6:** *¿El nivel provincial es consciente de las demandas municipales? En caso afirmativo, ¿Puede atender dichas demandas?*

*Creo que el nivel provincial no es consciente de la demanda municipal porque el municipio es el primer mostrador y normalmente los desarrolladores son muy territoriales. Tienen un vínculo con las áreas locales, con la sociedad local y tiene una posibilidad de demanda al escritorio del funcionario municipal que es distinta a la demanda que recepciona un funcionario provincial, por la distancia propia digamos, cualquier proyecto en el conurbano está a 70 km de la Provincia.*

*También desde el punto de vista de la demanda de los vecinos respecto a ordenar el desarrollo urbano es distinto, el Municipio recibe el reclamo y la queja en la puerta todas las mañanas y en la Provincia no sé si se tiene dimensión de eso, como tampoco se si se tiene dimensión de la necesidad de los desarrolladores de activar temas, no tienen ese día a día. Pero bueno, también responde a la distancia, no porque a los funcionarios de la Provincia no se pueda acceder, se puede acceder de la misma manera. Los desarrolladores acceden a los niveles necesarios para llevar a cabo los proyectos, pero ya la distancia y el día a día es distinto. Para mí eso genera un poco de no tener la noción, independientemente del color político de quien esté gestionando.*

*Además, desde la Provincia se pierde la noción territorial y el conocimiento de lo que ocurre en cada uno de los municipios y además el desarrollo tiene una lógica que va mutando día a día, vive. Es algo que, si me preguntas, también las Normas hoy son obsoletas para la velocidad en cómo van mutando las necesidades, el desarrollo de las ciudades, no la necesidad de los desarrolladores, si no la necesidad del desarrollo, de la ciudad misma.*

*Ese día a día lo tiene el ámbito local, no lo tiene el ámbito provincial, pero además no es su "metier" tenerlo, porque la 8912 prevé que el uso del suelo es potestad municipal, pero los*

*mecanismos para agilizar esa situación no están del todo resueltos, no son tan ágiles para que sea el ámbito local el que pueda tomar decisiones.*

**Pregunta 7:** ¿El nivel local -municipios- son cuidadosos y responsables en las demandas establecidas al nivel provincial?

*Yo creo que sí, entiendo como demanda Normativa a aplicar.*

*Si, lo tienen que ser, habrá quienes son más y habrá quienes son menos, pero lo tienen que ser para eso están las Normas. Después uno puede opinar que haya determinadas Normas que de nuevo, quizás deban ser modificadas para generar mejores procesos y que sean más eficientes y que sean menos interpretables, pero si obvio sin duda.*

**Pregunta 8:** ¿Qué ocurre cuando los partidos políticos que llevan adelante la gestión local -municipal- y provincial no son de la misma agrupación?

*Yo creo que la verdad depende de las personas en ese sentido, me parece que, si las problemáticas en realidad son por algo común y hay gestiones, que independientemente que sean de distintos colores políticos, ambas tienden a generar un mejor día a día de los vecinos, no, no creo que haya problemas.*

*Lo que sí, obvio, por razones obvias, a mismo color político puede haber mayores afinidades personales entre los actores, pero no que eso sea un impedimento que dos gestiones de distintos colores no puedan llevar adelante procesos que generen beneficios que de alguna manera ayuden al desarrollo. No creo que eso sea un problema y soy testigo fiel de ello.*

**Pregunta 9:** ¿Hay algo más que quisiera decir que no se le ha preguntado?

*Creo de verdad Ana, te lo digo de verdad, creo que las Normas tienen que ser mucho más concretas, concisas, mucho más hasta si quieres exigentes, pero más previsibles y me parece que de alguna manera tanto los Municipios como la Provincia, y como a su vez entra la Provincia todas las Autoridades de Aplicación que hay de las distintas ramas, de alguna manera todo debería estar mirado de una manera común, para que de nuevo las Normas se puedan cumplir. Que las Normas estén actualizadas, pero que a su vez generen procesos mucho más previsibles en el tiempo y en la exigencia.*

**Informante clave Nro. 6**

**Pregunta 1:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector público a nivel local -municipio- para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*NOTA: Por “generación de suelo urbano” entiendo el desarrollo de zonas existentes con zonificación o rurales que requieran cambio de zonificación.*

*Las altas demandas insatisfechas de la población, las presiones políticas y el pensamiento y necesidad político/económica cortoplacista de las organizaciones políticas, sumado a las presiones de los desarrolladores de generar desarrollos, fuente muy importante de desarrollo económico para las economías municipales y provincial.*

*La falta de normativa de ordenamiento urbano de muchos municipios.*

*La falta de equipo técnico (cantidad y calidad).*

**Pregunta 2:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector público a nivel provincial para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*Municipios y los desarrolladores, a efectos de poder aprovechar las ventanas de oportunidades comerciales, den y obtengan autorizaciones municipales de desarrollo antes de obtener los permisos correspondientes que establece la normativa vigente, incluyendo los permisos provinciales. Esto genera situaciones no contempladas en la normativa, haciendo aún más difícil su puesta en orden.*

*La falta de normativa de ordenamiento urbano de muchos municipios.*

*La falta de equipo técnico (cantidad y calidad).*

**Pregunta 3:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector privado a nivel local -municipio- para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*La complejidad y consiguiente plazo extremadamente extenso y casi imposible de establecer de los trámites de aprobación de los proyectos de desarrollo, tiempos de gestión que están disociados de los tiempos comerciales. Esto es exacerbado por los cortos ciclos político/económicos del país. Eso conlleva a que los municipios y los desarrolladores, a efectos de poder aprovechar las ventanas de oportunidades comerciales, den autorizaciones de desarrollo antes de obtener los permisos correspondientes que establece la normativa vigente.*

*Falta de reglamentación de la forma de cálculo de la población de nuevos desarrollos. El Art. 56 establece en forma precisa la cantidad de suelo que el desarrollador debe ceder al municipio para espacios libres y públicos y para equipamiento comunitario. Ello se determina en base a la población a establecer. Pero el cálculo de dicha población no se encuentra reglamentado, variando su aplicación entre municipios y de acuerdo a las gestiones políticas en curso. En el caso de viviendas los resultados varían desde 4 hab./vivienda unifamiliar a aplicar densidad de zona por área neta (ejemplo: 400 Hab/Ha en un proyecto de loteo 100% unifamiliar, dando un resultado totalmente distorsionado de 31 hab/vivienda). En el caso de otros usos, ej. Comercial, varían desde 0 a 1 hab/local a X hab/m<sup>2</sup> de alfombra comercial.*

*Esta falta de reglamentación permite a los municipios tergiversar el espíritu de las cesiones de tierras establecidas por esta Ley, las que, antes de los clubs de campo y barrios cerrados, correspondían para loteos abiertos, evitando que el establecimiento de nuevas poblaciones en loteos de zonas rurales se generarán espacios en donde se pudieran construir edificios de equipamiento comunitario como establecimientos educativos, de salud, seguridad, etc. y se pudiera satisfacer la necesidad de espacios verdes.*

*Los municipios hoy en día lo utilizan muchas veces como herramienta para recaudar, independientemente de la demanda real que genere el establezca de un desarrollo inmobiliario en la zona. De ahí que “inflan” el cálculo de la población del proyecto.*

*No está reglamentada la forma de establecer cesiones de tierras una vez cerrado el acuerdo inicial del proyecto. Si lo estuviera no sería necesario hablar de cesiones por densidades que el desarrollador no querría utilizar, por ser impracticables desde el punto de vista comercial al momento de desarrollar. Ejemplo: barrio unifamiliar en zona de 400 Hab/Ha.*

*Se podría generar un mecanismo que obligue al desarrollador a aumentar las cesiones si se cambian las condiciones (aumento real de la población) por cambio de proyecto. Esto a verificar por la Provincia en alguna instancia.*

*La falta de normativa de ordenamiento urbano de muchos municipios.*

*La especial falta de equipo técnico (cantidad y calidad) en muchos municipios.*

*Sugerencia: Reglamentaría el cálculo de población; reglamentar las cesiones en función de población de proyecto, con sucesivas instancias de aumento de cesiones en caso de cambio de proyecto y aumento de población.*

**Pregunta 4:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector privado a nivel provincial para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

-

**Pregunta 5:** ¿Considera que la realidad territorial se ha complejizado en relación a lo establecido por el DL N°8912/77 y la Norma no puede atender dichas demandas?

-

**Pregunta 6:** ¿El nivel provincial es consciente de las demandas municipales? En caso afirmativo, ¿Puede atender dichas demandas?

*Lo desconozco.*

**Pregunta 7:** ¿El nivel local -municipios- son cuidadosos y responsables en las demandas establecidas al nivel provincial?

*Muchas veces no lo son, privando intereses cortoplacistas de las gestiones políticas de turno.*

**Pregunta 8:** ¿Qué ocurre cuando los partidos políticos que llevan adelante la gestión local -municipal- y provincial no son de la misma agrupación?

*No siempre, pero las aprobaciones son demoradas.*

**Pregunta 9:** ¿Hay algo más que quisiera decir que no se le ha preguntado?

-

**Informante clave Nro. 7**

**Pregunta 1:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector público a nivel local -municipio- para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*Creo que la Provincia debería tener una visión del desarrollo urbano general y la Ley 8912 instancias de cumplimiento y actualizaciones obligatorias y vinculadas al financiamiento de programas y proyectos de infraestructura.*

**Pregunta 2:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector público a nivel provincial para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*Idem respuesta anterior.*

**Pregunta 3:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector privado a nivel local -municipio- para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*El sector privado según mi entender desconoce la regulación, o frente a la ausencia de la misma y de una planificación del desarrollo urbano actúa según la demanda en virtud de su interés individual como único factor a considerar.*

**Pregunta 4:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector privado a nivel provincial para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*No creo que el sector privado encuentre obstáculos en la Provincia vinculados a la regulación de uso del suelo, creo que solo reconoce si existe o no desarrollo de infraestructura de accesibilidad y cobertura de servicios.*

**Pregunta 5:** ¿Considera que la realidad territorial se ha complejizado en relación a lo establecido por el DL N°8912/77 y la Norma no puede atender dichas demandas?

*Si considero que la Ley 8912 debería tener instancias de actualización frente a un mundo cambiante y dinámico.*

**Pregunta 6:** ¿El nivel provincial es consciente de las demandas municipales? En caso afirmativo, ¿Puede atender dichas demandas?

*No creo que sea consciente de las demandas municipales en relación al Desarrollo Urbano. Creo que no de manera sistemática, con reconocimiento de las particularidades de cada micro región o características locales, sino mayormente existe un interés de entender demandas locales motivado por voluntades políticas.*

**Pregunta 7:** ¿El nivel local -municipios- son cuidadosos y responsables en las demandas establecidas al nivel provincial?

*No, no creo que reconozcan una “visión provincial”, participen de la misma, ni la comprendan.*

**Pregunta 8:** ¿Qué ocurre cuando los partidos políticos que llevan adelante la gestión local -municipal- y provincial no son de la misma agrupación?

*Ocurre que las definiciones responden a negociaciones individuales y no a demandas comunes.*

**Pregunta 9:** ¿Hay algo más que quisiera decir que no se le ha preguntado?

*Si, considero que la ausencia de una regulación y exigencia de las mismas a nivel Nacional influye en la falta de capacidad técnica, el desinterés en el ordenamiento territorial y en la problemática de falta de visión plasmada en instrumentos urbanos que atraviesan todos los niveles de Gobierno.*

### **Informante clave Nro. 8**

**Pregunta 1:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector público a nivel local -municipio- para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*Bueno, voy a dar un poquito de vueltas, no te voy a contestar así cerrado. La 8912 es una Ley de facto, es decir es una Ley que es un Decreto Ley o sea que es un poco expresión del pensamiento tecnocrático, o sea un montón de técnicos que plantearon el tema del crecimiento del área urbana, ellos llegaron a la conclusión de que había una contradicción importante entre el crecimiento del área metropolitana y la posibilidad de poder acompañarlo con infraestructuras y por lo tanto se propusieron hacer una Ley que controlar un poco la expansión.*

*Normalmente para controlar la expansión tenes diferentes estrategias, una estrategia es definir un límite. Ahora cuál es el problema...la Provincia no puede definirle a los Municipios cuál es el límite de la expansión urbana, porque el urbanismo es una competencia municipal. Segunda cosa, la segunda posibilidad es cambiar los estándares de urbanización, es decir, encarecer el crecimiento. Exigirle al que urbaniza que tenga que hacer una inversión mayor, entonces ellos pensaron que al encarecer el crecimiento lo que hacían era desalentar los procesos tipo Kanmar, Vinelli, que simplemente trazaban el barrio y no hacían los movimientos de suelo, ni los escurrimientos, ni las redes. Entonces la manera de restringir la expansión era modificar los estándares exigidos. Cuando vos miras cual es la consecuencia de eso es que la tierra es el insumo más barato en el proceso de urbanización, tanto los movimientos de suelo como la construcción de infraestructura sale muchísimo más caro. Más o menos en la década del '80, la tierra salía más o menos U\$S10 la hectárea o sea U\$S1 el metro y construir las infraestructuras que exigía la Ley salía más o menos U\$S15 el metro, o sea hacer agua, cloaca, pavimento, movimiento de suelo y las obras hidráulicas, te salía más o menos, según el caso, pero para hacer un promedio U\$S15 por metro que se comercializaba. En la realidad, si vos pagabas U\$S1 por metro de tierra, la realidad podés urbanizar el 60%, 50%, quiere decir que ya estabas pagando U\$S2 por metro de suelo comercializable, y el valor que en ese momento tenía un loteo viejo, anterior*

*a la Ley, era U\$S4 por metro cuadrado, quiere decir que Kanmar y Vinelli duplicaban el valor de la tierra, simplemente buscando el propietario del suelo, proponiéndole hacer un loteo, presentando los planos en la Provincia, que era con muy poca exigencia, y algo que es fundamental construyendo un mercado, o sea porque estos comercializadores de suelo de antes de la 8912, iban a buscar a su clientela al centro de la Ciudad. Kanmar o Vinelli para hacer un loteo, complotaban en Plaza Italia, Plaza Once, Plaza Constitución, con micros donde llevaban la gente hasta el lugar donde estaban haciendo el loteo. Y en el loteo, ponían una carpa y hacían un supuesto remate que nunca entendí bien cómo operaba, qué necesidad tenían de hacer el remate, pero lo cierto es que armaban un evento y en ese evento vendían los lotes. Vos pagabas una pequeña seña y te daban una libreta donde vos ibas a pagar a cuenta esos \$4 el metro que era lo que salía. Ellos se asociaban con los dueños de la tierra y compartían el negocio, eran las famosas empresas rematadoras. Esto tenía un problema, es que expandía la ciudad con mucha facilidad y para los dueños de tierra era muy atractivo que viniera Kanmar a ofrecerte hacer un loteo. Casi la única condición era que hubiera una estación cerca o un colectivo que te lleve desde la estación a los alrededores.*

*Pero esos lotes, eran muy atractivos para una familia trabajadora, un obrero, una empleada doméstica, que se juntaban, que se casaban, les era bastante fácil adquirir uno de estos terrenos, y se compraban una casita prefabricada, marca “Carsanic” y se instalaban en ese terreno, y después con mucho esfuerzo y con solidaridad iban levantando una casa de material. Muchas veces rodeaban la casa de madera con ladrillos e iban transformando la casa prefabricada en una casa definitiva.*

*Pero esta es la historia en general de los barrios del Gran Buenos Aires y podemos decir que esto expandió la ciudad autoconstruida, de urbanización precaria de mucha ocupación de suelo, con muchos lotes vacantes dentro del tejido, porque había mucha gente que se compraba el lote y no construía nada o dejaba de pagar las cuotas y entonces quedaba una situación litigiosa o revendía y quedaba en negro el terreno o se moría y no hacía la sucesión, entonces digamos una de las observaciones que hace Scotti y los abogados y urbanistas que hicieron con la Ley 8912, es que en ese momento había tanta tanta tierra*

*loteada como ocupada, o sea, el doble de tierra loteada que la efectivamente ocupada y ese era un proceso que se proponían revertir.*

*La 8912 tiene una paradoja, y es que a los loteos normales o con una densidad mediana, les exigían un gran esfuerzo en la construcción de infraestructuras, pero a los Clubes de Campo si destruían tierra o sea si la convertían en cancha de polo, cancha de golf, etc., lo que le garantizaba el macizo una muy baja densidad, no le exigían ninguna de las cuatro infraestructuras. O sea, como la densidad era baja los autorizaban con pozo de agua y pozo ciego. Ahí hay un límite como que obras sanitarias se exigían que por arriba de los 100 habitantes/hectárea no se podía tener pozo de agua y pozo ciego y que era indispensable hacer la red.*

*Ahora fijate qué paradoja, a los pobres le encarecían la tierra a un nivel donde, el metro cuadrado ya no valía U\$S4, si no U\$S15 más U\$S4 que había valido la tierra, se llega a U\$S19, y lo vendían a U\$S40. Entonces, esa tierra ya no es más accesible a un laburante, agrégale a eso los problemas financieros, La Tablita, La 1.050, etc., no había una forma de crédito para un laburante por esos montos.*

*Entonces, si la ciudad autoconstruida se había apoyado en dos sistemas de crédito que era el que le daba Kanmar y Vinelli, que como eran créditos muy baratos eran accesibles y el que le daba el corralón de materiales que le vendía los materiales fiados, así como el almacenero tenía una libreta donde te daba 500 ladrillos, 10 bolsas de cemento, que se yo y vos ibas pagando a medida que podías, esos dos sistemas son los únicos que consideraron un trabajador sujeto de crédito, y todo el sistema financiero que supuestamente deberían haber vendido estos lotes correctamente urbanizados en cuotas no funcionó porque no consideraban a un laburante sujeto de crédito.*

*En ese momento pasó una cosa, que las clases medias, que si eran sujetas de crédito, no estaban dispuestas a ir a vivir a esa periferia por lo tanto había una contradicción en el modelo. Se estaba expandiendo la ciudad para un sector, que tenía la posibilidad de acceder a esa tierra urbanizada de esa manera, pero que prefería vivir en alta densidad en Palermo, en Caballito, en Flores. Si vos miras los primeros años de la 8912 la Ciudad se siguió densificando y lo que empezó a proliferar fueron los Clubes de Campo. Es el momento en que aparecen los Countries, porque los Clubes de Campo no necesitan hacer*

*infraestructura, lo que te ofrecía el Club de Campo a diferencia de las quintas, que era lo que había antes en las periferias, era esta noción de un equipamiento complejo para el club, o sea unas canchas que alguien mantiene, una pileta olímpica, una casa club que era una antigua mansión de un campo de la periferia y seguridad, aunque la seguridad siempre bastante precaria en esos lugares, habían cuatro guardias con una pistola vieja, pero había un control de entrada y salida. Entonces las quintas empezaron a aparecer como un lugar peligroso y los Clubes de Campo como un lugar aspiracional.*

*Ahora, lo que empezó a pasar es que en la medida en que las clases medias y las clases altas empezaron a ir los fines de semana a los Clubes de Campo, esa modalidad empezó a expandirse como modalidad de segunda residencia, gran parte de los sectores medios se empezaron a cuestionar ¿Porque vivo en un departamento en Caballito pudiendo vivir en una casa con jardín, pileta, cancha de tenis y cerca de los pajaritos?*

*Entra en otro jugador importante, la Autopista del Sol, la construcción y la ampliación de la Panamericana con sus distintos ramales, empieza a hacer posible el viaje cotidiano desde Pilar o Escobar o Tigre al centro de la Ciudad. Y esto coincide en gran medida con el periodo de Menem, Cavallo, etc., donde con la convertibilidad vuelve a aparecer el crédito y los sectores medios quedan sujetos de créditos empiezan a comprar autos mejores a créditos.*

*En ese momento, lo que sucede con el tema inmobiliario es que, aparece un nuevo tipo de desarrollador, que ya no desarrolla un Club de Campo, si no una urbanización más densa, pero que cumple con las características del Club de Campo. O sea, los lotes ya son lotes de 1.500 metros, los Club de Campo tenían lotes de 2.500 metros, si no me equivoco en la Norma, entonces se empiezan a hacer lotes de 300 metros, 400 metros, le hacen las infraestructuras, le hacen unos equipamientos más modestos y dan la garantía de seguridad y periferia cuidada que tienen los Barrios Cerrados. Esto marca la evolución, las clases medias en ese momento empiezan, sobre todo los jóvenes, a comprar en cuotas un lote urbanizado con este formato y este formato es el modelo aspiracional, la casa con la pareja con hijos, se va a vivir a Club Cerrado. En ese momento los estudios de mercado hacían una figura muy interesante que decía que en la vida de una pareja joven, había tres momentos. Un primer momento estaba la casa de estudiante, en general era un*

*departamento de uno o dos ambientes en las partes céntricas de la Ciudad, que en determinado momento esa pareja tenía hijos, necesitaba espacio y se mudaba a la periferia y entonces ahí es donde lo llamaban, este perfil o target “Pay Quarter Month”, que era el señor que pagaba educación privada, salud privada y la cuota del auto y de la casa. Entonces, ahí aparece un tema de mucho endeudamiento de las clases medias alrededor de este formato del modelo de vida. Y después decía que podían pasar dos cosas: la pareja se hartara del modelo y del barrio y entonces se separara y pasaba muchas veces que volvían al centro de la Ciudad o lo que ellos llaman de “The Freak and Families” la familia se consolida, los chicos crecen, entonces la familia tiene dos o tres autos para que todos los miembros se puedan desplazar en el nuevo modelo de urbanización.*

*Entonces, esto es un poco lo que pasa con los sectores medios y altos como efecto de la 8912. ¿Qué pasa con los sectores populares? Se corta el acceso a un terreno barato por lo tanto el modelo de la ciudad autoconstruida solo es viable sobre los loteos viejos, sobre el terreno que ya estaba loteado con anterioridad a la Ley. Por lo cual, aparece un incremento del valor de los loteos viejos dentro de la trama y por otro lado empieza a generalizarse la ocupación de tierras. Las familias que estaban desesperadas y que no tenían posibilidad de acceder a una vivienda en el mercado, se salen de la legalidad, y entonces se organizan en áreas centrales de la ciudad, conventillos, muchas veces tienen un nexa, muchas veces un cura párroco, un operador social que está en la periferia y en una noche trazan un barrio. Eligen un terreno, en general un terreno público, trazan un barrio y se arma el asentamiento. Es interesante, porque la experiencia ya existía en las villas, pero las villas en general eran en Capital, no tenían trazado y eran de alta densidad. En cambio, el asentamiento, supone un trazado previo, es decir hay una idea de barrio previo y también hay una expectativa de regularización, saben que si el barrio está trazado, finalmente aparece la política reconociendo ese derecho y regularizando a los barrios.*

*Ahí aparece el otro proceso que sucede en paralelo, se regulariza un barrio, no se hicieron los movimientos de suelo, entonces el barrio escurre mal y entonces las obras de hidráulica son un problema, son muchísimo más caras. Aparece la sociedad de fomento que gestiona el primer pavimento, entonces aparece el primer pavimento, la línea de colectivo, toda esta historia que yo cuento en algunos escritos de cómo la línea de colectivo genera que los lotes*

*frentistas se conviertan en comerciantes, entonces un laburante empieza a formarse en el comerciante del barrio y a la vez en esa misma operación aparece la Sociedad de Fomento, la junta de vecinos, por lo tanto un sistema de notables y referentes barriales que articulan la relación con el Municipio y con el sistema político. Esto más, incluso durante el proceso que los intendentes de Facto empiezan a organizar el Partido Vecinalista que tiende a reproducir los intendentes del proceso. Es interesante esto del Partido Vecinalista, porque en Moreno o en Tigre o en Pinamar, esta figura del Intendente del Proceso con un Partido Vecinalista por atrás son las figuras exitosas y van a marcar la evolución de esos municipios en adelante.*

*Estos serían los caminos formales. ¿Cómo empiezan a ser los caminos informales? Porque una de las preguntas para hacer los loteos, es ¿Como puedo lotear sin hacer todas las infraestructuras que me piden? Entonces la primera figura que toman los Barrios Cerrados, al hacer esta cosa de Clubes, es que el club no sea un loteo, es decir que las calles no se tengan que transferir al Municipio y que el club sea un club. Es decir, es un solo propietario que tiene internamente unos asociados, Que pueden ser socios, vos tenes acciones del Club o que pueden ser condóminos.*

*Cuando usan esa figura del condominio están forzando la figura legal, porque la Ley de Propiedad Horizontal, con la última modificación, es una Ley de edificios, no de loteos. Entonces, para poder convertir el lote en una Unidad Funcional, ellos tenían que presentar un proyecto de casas iguales, entonces gestionaban con ese proyecto de casa iguales la Prehorizontalidad como si fuera un conjunto habitacional y después se hacían un poder unos a otros donde le permitían modificar la unidad de vivienda que sin la aprobación de los otros miembros del condominio. Entonces quedaba solamente la figura del lote legalizada en el condominio y la Unidad Funcional era un lote.*

*Esta modalidad apareció después porque la 44094 es una Ley del '92 '93, que es una Ley que permitió hacer Fideicomisos, en lugar de la Sociedad Anónima, permitió hacer Fideicomisos, pero en esos hubo uno especialmente perverso, que es Eidico, porque Eidico hace un fideicomiso constituye a los socios con un mandato fiduciario, incluye entre las causas que va a haber un gestor que está tramitando las autorizaciones y materializa el lote, pone las estacas en un lote que no está aprobado y en muchos casos, que nunca va a estar*

*aprobado, porque gran parte de esos loteos no están aprobados por hidráulica, porque están en áreas que están bajo cota. Entonces claro, es una gran estafa legalizada y por eso hay tantos juicios contra Eidico, porque los terrenos de Eidico tienen mucha dificultad para escriturarse. En los últimos años, y esto yo lo tomo con pinzas porque debería poderlo probar, si miramos la figura del Secretario de Gobierno de Tigre, que después es la misma figura que es un Regularizador de Suelo en la Provincia de Buenos Aires, regulariza todo los terrenos de Eidico y a la vez se produce la modificación del Código Civil, que permite urbanizar con la Ley de Propiedad Horizontal, entonces es una cuestión relativamente nueva que ahora el Gobierno de la Ciudad está utilizando mucho, como nueva forma de lotea, como es el caso del barrio de IRSA en la Ciudad Deportiva de Boca, donde aplican esta figura.*

*Faltaría un solo capítulo para analizar el caso de Tigre, que es el caso de Nordelta. Nordelta tiene un señor que compró esas tierras, se llama Astolfoni, que era el dueño de una empresa de estructuras de cemento, estructuras pretensadas y construcciones industriales de cemento. Este señor quedó muy interesado en un viaje a Francia, por lo que era el fenómeno de las Villes Neuves y le propone al Gobierno francés al L'Établissement Public Ville Nouvelle, si no se podía desarrollar en tigre un proyecto de Villes Neuves, los franceses aceptaron el desafío contratados por él, mandaron una señora que se llamaba Colette, que era una muy conocida urbanista, de lo que había sido la experiencia de las Villes Neuves. Ella desarrolló un barrio como son las Villes Neuves, del estilo poli clasista, poli funciones, de trabajadores, clase media, que tuviera un área industrial, un área comercial, universidades, oficinas; como una verdadera ciudad alrededor de la extensión de la línea del tren.*

*Y con eso, él tramita una aprobación, para ser una urbanización. El plan lo hace Flacam, o sea el arquitecto Pesci y Pesci consigue la Provincia en tiempos de Duhalde una explicación que es extraña, interesante, en el marco de la 8912, que es decir: esto es una estrategia, quiere decir que, yo no puedo calcular cómo va a evolucionar la realidad, pero lo que necesito es una autorización general para desarrollar este tipo de barrio y después voy a ir aprobando cada barrio, digamos en concreto, pero sobre un criterio general que ya tengo autorizado.*

*Entonces, está el documento, es un Decreto, creo de Duhalde que autoriza la urbanización y qué dice que como es una estrategia, es muy particular, la redacción de ese Decreto, Astolfoni que no tenía capacidad o espíritu emprendedor, en rigor es un constructor, no un desarrollador, habla con Constantini la posibilidad de tomar el emprendimiento o de asociarse en el emprendimiento. Entonces Constantini lo que hace es una cosa interesante que es que separa la noción de un urbanizador mayorista donde él se propone como el personaje creíble.*

*Porque justamente había hecho varias cosas con Consultatio, y va a encargar el desarrollo de cada barrio, lo que podríamos llamar un urbanizador minorista, que en general son los desarrolladores que habían estado en Pilar desarrollando pequeños barrios que conocen con perfección un producto y un target.*

*Entonces él diferencia target dentro de esa urbanización, diferencia poblaciones objetivo y arma, ese proyecto de yuxtaposición de barrios diferentes segmentados, que desarrolla en paralelo con distintas formas de financiamiento. Para eso tiene un dato más, digamos que esto también hace a la información que circula dentro del sector que corresponde al momento de las AFJP. Él logra que una cantidad importante de inversión de las AFJP que tenía que invertirse en operaciones productivas, casi diría inmobiliaria, se canalice hacia Consultatio. Entonces tiene ahí como un club de AFJP privada, que los gerentes invierten una parte del paquete en Consultatio y entonces cuenta con un respaldo importante, que canaliza sobre el inmobiliario.*

*Es muy interesante, porque en ese momento hay dos actores protagónicos en la Ciudad, IRSA, que canaliza fondos americanos, a través de relaciones de la colectividad religiosa de fondos de inversión de Lubavitch, digamos estas cosas, fondos de inversión de Nueva York y convierte a cada emprendimiento en una Sociedad Anónima donde vende las acciones a estos fondos de inversión que canalizan inversión, en estos emprendimientos, pero casi todos los emprendimientos son en la Ciudad, o sea en Puerto Madero, en Los Silos de Dorrego, en los shoppings.*

*En cambio, Constantini opta por la periferia, entonces desarrolla Nordelta, desarrolla Estancias del Pilar, tiene otro desarrollo por el estilo y finalmente termina, en los bajos de Escobar, el que está desarrollando en este momento.*

*Entonces, vuelvo sobre tu pregunta, ¿Qué dificultad tiene el Estado y la Política para conducir estos procesos?*

*Sostener el marco de la Ley, es contradictorio con todas las operaciones que organiza el mercado para puentearse la Ley.*

*La más burda y más precaria es sacar excepciones. Y ahí entramos en otro tema. La Ley emplaza a los municipios para que hagan sus planes, o sea obliga a cada municipio a tener un plan y establece un sistema de planeamiento obligatorio.*

*El primer paso de la Normativa es la Zonificación Preventiva, que sería lo que hoy llamaríamos un Decreto de no innovar, o sea, yo miro qué es lo que está pasando y congelo el plano en la situación en la que está, prohíbo nuevos loteos y eso que es lo que esta queda cristalizado como la situación existente en 1976.*

*Cuando estamos en el '82, seis años después, y aparece la democracia nuevamente los municipios se empoderan y la realidad es que sacando dos o tres excepciones, eran San Isidro, Moreno y no sé cuál otro, la mayoría de los municipios estaban con una Zonificación Preventiva. Sí, casi todos habían cumplido ese plan que había cristalizado la Norma en el estado en que estaba en el '78 o '79.*

*¿Qué quiere decir esto? Que todo nuevo emprendimiento no se podía hacer. ¿Entonces, qué pasó? Y bueno, la dificultad para encontrar dentro de la Normativa tierras donde urbanizar, legitimaba el hecho de que se amplíen los límites del área urbanizada.*

*Todos los municipios empezaron a tratar de ampliar los límites del área urbanizada, incluso en las partes donde las tierras habían sido ocupadas ilegalmente, por barrios pobres o por barrios ricos; o sea, se decía está prohibido urbanizar acá, pero esto ya está urbanizado. Y a la vez, había una enorme presión por la aparición de los Barrios Cerrados por abrir nuevos frentes de urbanización, impulsados también por la construcción de las grandes autopistas y los procesos de privatización de las obras viales.*

*Conclusión, empezaron a sacar estas autorizaciones caso por caso, es decir, autorizar a determinadas urbanizaciones a hacerse aunque estaban fuera de zona. Y entonces aparece ahí todo un mecanismo de interpretación que tiene al Municipio sacando en una noche una Ordenanza trucha, y en muchos casos con toda una economía informal por atrás, y a todo el proceso de regularización o de legitimación de una Ordenanza a través de las Oficinas*

*Provinciales. A veces la corrupción estaba en los Municipios. A veces la corrupción estaba centrada en la Oficina Provincial.*

*Pero esto casi podemos definir etapas donde vemos donde es que estaba pasando, digamos la irregularidad, pero que finalmente lo que demuestra es que el mercado finalmente predominaba sobre la capacidad de la política de sostener el conflicto que implicaba aplicar la Ley 8912.*

*Bueno, cada vez que se trató de modificar la Ley 8912 apareció todo un culto, incluso disciplinar, donde el 8912 era un gran mecanismo defensivo del urbanismo, de que no fuera un crecimiento irresponsable, había mucha dificultad para cuestionar la ley 8912. Y de hecho los diputados nunca se animaron a meterle mano a esa Ley.*

*Entre otras cosas, nadie sabía cómo hacerlo y en la cultura del Ordenamiento Urbano de la Provincia había una defensa férrea de la Ley porque la gente que había trabajado en la Ley y que eran también mucho de los técnicos urbanistas que habían hecho varios los planos municipales, defendían a rajatabla las virtudes de la Ley.*

*A nosotros nos tocó el pensar una estrategia, ya que era tan difícil cambiar la Ley y ya que la Ley tiene cosas buenas, o sea, la Ley tiene algunos planteos buenos, esa Ley nunca había sido reglamentada, entonces nosotros trabajamos en la elaboración de un Decreto Reglamentario que reencauza la manera de aplicar la Ley. En Lineamientos Estratégicos, todo un capítulo es la propuesta de Decreto Reglamentario, en ese momento el Gobernador y el Ministro de Obras Públicas nos pidieron que lo consensuemos con los desarrolladores y loteadores y los tipos nos tuvieron como un año, cada vez un matecito más, una opinión nueva que se yo y cuando estábamos por sacar el Decreto, ya al final del mandato dijeron, “Bueno, pero les parece a nueve meses de terminar el mandato que saquemos un Decreto tan importante, como este, no es una cosa como muy de final de mandato” y la cuestión es que lo convencieron al Ministro que el Decreto Reglamentario nunca salga, o sea que ese Decreto está formulado, pero no salió.*

*Y después, en tiempos de Scioli, íbamos en lugar de avanzar, por la posibilidad de sacar ese Decreto, hicieron esta Ley alternativa que es la Ley de Hábitat Social, que lo que hace es establecer unos parámetros específicos para la urbanización de los pobres, pero no tiene unos criterios generales, para los problemas que tiene la Ley y la urbanización.*

**Pregunta 2:** ¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector público a nivel provincial para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?

*Ahí hay una contradicción, los técnicos, pensamos en general respecto, de cómo debe evolucionar la ciudad algunas cosas. La ciudad debe ser más densa, más compacta, tiene que tener las infraestructuras, etc., etc.*

*En términos así, aspiracionales la población, muy influida por la clase media y la clase media baja aspira a tener una casa con jardín y si fuera posible con pileta, es decir, un lote grande.*

*La 8912 tiene una gran contradicción desde el punto de vista técnico, ya que ellos definen que hay que alcanzar una densidad de 120 habitantes por hectárea y para arriba. Pero con los parámetros que tienen de división de la parcela mínima, que es de 12m x 25m, difícilmente en una manzana puedes llegar a 120 habitantes por hectárea, porque teniendo una manzana, por lote te quedas en 110. Y el segundo parámetro, para mí más equivocado en la Ley 8912 es tomar la densidad como un indicador normativo. La densidad es como un indicador de planeamiento, vos te das cuenta cuando estás teniendo un barrio muy denso y no tiene infraestructura, pero si vos definís la densidad como parámetro proyectual, vos tenes entonces que en un terreno de 10 x 30 puedes tener dos habitaciones, y si tenes un hijo varón y una hija mujer, te ves en figurita para ver cómo resolves el tercer cuarto. Entonces vas a ver que en muchos planos en los municipios aparece el cuarto de costura, porque por el parámetro de la densidad no te dejan construir más de 2 cuartos.*

*Y como eso todo lo que es el desarrollo de formas de densificación del tejido por caminos blandos, digamos de hacer condominios, PH, etc., sin ir a torres, es decir haciendo: planta baja y dos pisos, planta baja y tres pisos, frente y fondo, dúplex. Es decir, todas estas formas que densifican al tejido y hacen más rentable las infraestructuras, con la Ley 8912 y sobre todo con este indicador de la densidad siempre tiene problemas. Y está bien, el indicador de densidad lo aplican para exigir las redes. Pero, en eso aparece algo que en el urbanismo es muy difícil que los técnicos asuman que es el papel del tiempo paradójicamente.*

*¿Cuánto tarda un barrio en ocupar todos los lotes de una manzana? Cincuenta años posiblemente y entonces, aunque la densidad diga que tenes que tener 120 habitantes por hectárea, la realidad es que la mayoría de los barrios tienen 70 o 80 habitantes por hectárea, porque tienen un altísimo porcentaje de lotes vacantes, mechados adentro de la trampa. Por eso es que fue tan inteligente la propuesta o la política que se desplegó en Moreno. Para resolver problemas habitacionales desde el municipio salir a comprar los lotes vacantes que habían mechados en la trama y ahora con Procrear, estamos tratando de ver de qué manera esos lotes vacantes que tienen red o que tienen la misma red que el barrio, los podemos comprar para en lugar de hacer un conjunto de viviendas, ir mechando con condominios adentro de la trama.*

**Pregunta 3:** *¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector privado a nivel local -municipio- para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?*

*Varias cosas. Primero, no hay una Norma clara. En ninguno de los municipios hay una Norma clara, es decir, porque todavía hoy son pocos los municipios que tienen un Plan Urbano y que definen: Zona Urbana, Zona Complementaria y Zona Rural. Puedo decir, que la relación entre Urbana y Complementaria no aparece muy claro donde podes crecer, y la expectativa de valorización del suelo se ha ido a las nubes. Hoy en día ya no conseguís lotes a U\$S10.000 la hectárea. En general para conseguir un macizo de urbanizar está a U\$S40 el metro, como punto de partida, como si fuera tierra rústica, eso ya encarece.*

*La segunda cosa, es que no hay crédito. Entonces, vos haces el barrio y tenes que financiar de alguna manera a alguien que compra un lote tan caro.*

*La tercera cosa es el tiempo. Es decir, cuál es el costo financiero del tiempo que vos tenes un barrio construido, o sea que pusiste toda la infraestructura y esperas que te que te lo pueblen. Por eso es interesante esa noción que la contempló la Ley de Hábitat Social, que de alguna manera prevé una construcción evolutiva de las infraestructuras, así como un convenio donde en la medida que el barrio se va densificando habilita nuevas etapas de urbanización y en ese momento es parte de la red.*

*Porque si vos tenes que hacer la red y después tenes que esperar que el barrio se pueble, ¿Quién paga el costo financiero de esa inversión que tenes enterrada en el barrio? Esto muchas veces en Di Tella lo vas a tener como discusión porque casi todas las cosas que vienen del Lincoln y en Di Tella están muy, muy, muy en boga, digamos de la especulación con el suelo: vos te compras un lote y esperas que los otros hagan y tus lotes vale más, y por lo tanto vos te vas apropiando de una renta de vida, simplemente por el correr del tiempo. Pero en la cuenta en general no se pone cuál es el costo financiero de haber metido la infraestructura y estar esperando. Eso tiene esa condición: ¿Cuánto sale la construcción de la red y de los movimientos de suelo? ¿Y cuál es el costo financiero en Argentina de tener ese capital enterrado? La TIR y el VAN no te dan nunca, si vos no organizas una preventa u organizas algún mecanismo de ese tipo.*

*Eidico lo soluciona no construyendo las infraestructuras, como no subdivide, no cumple con la Ley.*

**Pregunta 4:** *¿Según su entender cuáles son los principales obstáculos que encuentra el sector privado a nivel provincial para aplicar el DL N°8912/77 en la generación de suelo urbano? En caso afirmativo, ¿Realizaría alguna sugerencia para disminuir los obstáculos descriptos?*

*Idem respuesta Pregunta 3.*

**Pregunta 5:** *¿Considera que la realidad territorial se ha complejizado en relación a lo establecido por el DL N°8912/77 y la Norma no puede atender dichas demandas?*

*Si, y con una cosa si quieres a favor de la 8912. La 8912 es una Ley marco. Quizás la crítica que tiene 8912, es que define demasiado porque en realidad quienes tienen que entender la complejidad y acompañar la complejidad son los planes municipales. Y lo que no se está haciendo son los planes municipales, porque incluso ahí hay bastantes cosas.*

*Una es la confusión del Plan y Código. En nuestra cultura Plan y Código son lo mismo y en la realidad no. Un Plan, define un Plan de Obras, un Plan de Obras Públicas, operatorias, distintas herramientas y el Código es una herramienta bastante quieta, que define es alguna variable, morfológicas y de uso de suelo o exigencia de estándares.*

*Pero en realidad el municipio tendría que haber hecho el código y respecto a la 8912 tendría que ir por una segunda o tercera generación de códigos. De hecho, los municipios más dinámicos, como Moreno, Florencio Varela, ya van por una segunda o tercera generación de códigos. Este es un punto importante para considerar porque habla a favor de la autonomía de los municipios, que de alguna manera pueden elegir el modo de vida que le está proponiendo a sus habitantes, porque de alguna manera el Código, la normativa urbanística va diferenciando al modo de vida.*

*Vos podés tener un municipio que se parezca a una Ciudad Jardín, un municipio que sea predominantemente industrial, un municipio que sea predominantemente de segunda residencia o bacán y eso tiene que ver mucho con la normativa que el Código inventa. Por ejemplo, hay municipios que hacen muchas viviendas sociales, por ejemplo Moreno o Florencio Varela, para los municipios termina siendo un drama, porque como la gente entiende que en ese lugar les preocupa darte una solución al problema habitacional, todos los que tienen problemas habitacionales van a invadir esos municipios. En cambio, en Merlo donde Othacehé te \*\*\*\*\* a palos y ocupaba su terreno y no construyó una vivienda en toda su gestión, bueno la aparentemente los problemas de ocupación del suelo no existen, porque la gente huye de ese Municipio, esas cuestiones también están presentes.*

**Pregunta 6:** ¿El nivel provincial es consciente de las demandas municipales? En caso afirmativo, ¿Puede atender dichas demandas?

*Hay una tensión ahí. Para el nivel provincial históricamente ha sido una preocupación el tema del reglamento urbano. Ha habido por parte de la Provincia iniciativas. Pero por otro lado, también la Provincia ha ido pulverizando esa competencia, es decir, por un lado se la daba Obras Públicas, por otro lado, se la daba Gobierno. Cuando dependía de Obras Públicas, sabía mucha cosa de planeamiento y arquitectos. Cuando se la daba a Gobierno, había mucha cosa de abogados, regularización dominial y catastros.*

*Los que siempre han sostenido esa cuestión son los de los catastros y los del Ministerio de Economía, porque están preocupados por cobrar impuestos y en general la economía siempre intentó regularizar el catastro y en eso se asocian, con lo que es la Escribanía de*

*la Provincia y el Colegio de Escribanos, por ejemplo si vos analizas todo lo que fueron los procesos de Regularización Dominial, la Ley Pierri, todo este paquete.*

*La Ley Pierri, por ejemplo mucha gente pensaba que era para regularizar los barrios pobres, pero en la realidad, la Ley Pierri, era más bien funcional para la gente que tenía problemas de papeles, no problemas de vivienda, suponte tenía un título Kanmar que nunca había terminado de pagar y lo que decíamos antes, había una sucesión no hecha, entonces se usucapion corto, permitía regularizar los papeles porque esto apareció en el Censo, que había un dato preocupante donde había más gente que era propietaria de la vivienda, que gente que fuera propietaria del terreno. Viste que en el Censo dice propietario de la vivienda y propietario del terreno, y era una irregularidad muy grande eso que fuera propietario de la vivienda y no del terreno.*

**Pregunta 7:** ¿El nivel local -municipios- son cuidadosos y responsables en las demandas establecidas al nivel provincial?

*Depende mucho de dos factores. Uno de los intendentes, algunos que quieren tener reglas de juegos y otro que son muy hábiles para moverse en el kilombo. Y de las oficinas de planeamiento, que en muchos casos son como amantes del 8912, en otros casos son protectoras de los barrios precarios y en otros casos tienen una intención de hacer planes bien hechos.*

*Esa tensión entre los equipos técnicos, las consultoras y las instancias políticas, es un tema central, de hecho el tema que estoy trabajando en la tesis. Porque una de las cosas que a mí solo me sorprendió, es que en general, los municipios que han hecho planes no los pagaron o se los pagó el BID o se los pagó la CAF pagó el Gobierno Provincial o se lo pagó alguien. Incluso en algunos casos, un inversor que le interesaba modificar el suelo, pero rara vez aparece el intendente en una disposición a pagar un plan. Y eso tiene también una consecuencia.*

*El Urbanismo creció mucho desde la sanción de la 8912. O sea, ese Código, así como el Código de la Ciudad, empezó a pesar en la conformación del mercado de suelo. Pero, la práctica no se logró instalar como una práctica profesional estable. De hecho, es muy difícil encontrar estudios de urbanismo que puedan mantener una práctica regular con ese servicio; incluso en Argentina, estaba Eduardo Reese, estaba yo, después ya encontras en*

*Rosario otro grupo importante, a lo mejor en La Plata hay uno o dos o Néstor Bono, pero en general o quedaba en manos de una consultora de ingeniería que de urbanismo solían no saber o de estudios de arquitectura que lo que estaban haciendo era un proyecto de loteo. Entonces, ahí aparecen esos tipos hacen grandes loteos que terminan haciendo planes.*

*También vas a ver que hay mucho convenio con universidades, con Universidad de La Plata, con la UBA. Pero ahí aparece también esta especie de sabotaje, donde la Universidad impide el desarrollo de esta práctica profesional porque ha sido una competencia desleal. Eso me lo dijo una vez el intendente de Pinamar que llamó a concurso, me presenté yo y se presentó en la Universidad de La Plata y me dijo “Mire arquitecto yo quisiera que el contratarlo a usted, pero si contrato a la Universidad, la Universidad me convalida el plan, quién me va a cuestionar un plan hecho por la Universidad”. Entonces claro, cumple ese doble juego. Realiza una tarea profesional, pero también es un convalidador de las decisiones.*

*Por eso esto una discusión grande en el SAPLAT, Sociedad de Planificadores, este tema ha sido discutido varias veces, y ha generado pasiones, porque hay veces también que en los Colegios de Arquitectos funcionan como consultora para este tipo de planes, y es doblemente absurdo porque, el Colegio o sea la Profesión que se debería defender es la que te saca el trabajo, es un lio.*

*Me gustaría agregar una idea. Si vos mirás cómo es la producción de la ciudad, en general confluyen 3 lógicas distintas y en muchos casos contradictorias.*

*Hay quienes miran la ciudad como bien de cambio, es decir, miran el crecimiento de la ciudad como una oportunidad de negocio, y por lo tanto todas sus estrategias apuntan a la valorización de capital alrededor de su acción. Esperan obtener una red y maximizarla; muchas veces los otros le agregan una categoría moral, los critican como especuladores, pero es como cualquier otra profesión, donde un tipo que hace un edificio de Propiedad Horizontal lo hace porque es un negocio, si nadie le cuestiona a una empresa constructora que quiera hacer un negocio al construir.*

*Hay quienes miran la ciudad como bien de uso en general, son los vecinos son los que ocupan tierra, etc., que no les preocupa cuánto cuestan las cosas, ellos lo que saben es que tienen derecho a que en su barrio haya una escuela, que su barrio esté pavimentado, que su barrio tenga una red. Y en general, reivindican esos derechos y consideran que el Estado debe satisfacerlos, entonces se movilizan, presionan, etc.*

*Muchas veces quienes miran la ciudad como bien de cambio y quienes la miran como bien de uso, tienen intereses convergentes. Por ejemplo, los vecinos de un barrio que piden el primer pavimento, se asocian con una Compañía de Colectivo que dice que sobre ese pavimento va a hacer pasar un colectivo y es posible que la Compañía de Colectivo ayude a pagar el pavimento.*

*Entonces ahí tenemos otros vecinos que cuando alguien quiere poner un local de velatorios al lado de su casa, el tipo no tiene ganas de ver todos los días gente llorando alrededor, entonces va a hacer todo lo posible para oponerse a que se lo hagan, incluso si el Código lo acepta, para tratar de que cambien el Código para que esto no suceda. Entonces ahí hay un interés contradictorio.*

*Entonces, hay un tercer actor que en general interviene en esta conflictividad que mira la realidad como campo de fuerza, como relaciones de poder, que digamos que tiene una racionalidad de la política. Entonces él tiene como misión encontrar un modelo de desarrollo, pero también un modelo de convivencia. Tiene que lograr hacer compatible, el modelo de desarrollo que haga que las cosas se hagan, que se trabaje, que haya crecimiento, pero a la vez que los vecinos estén contentos con eso que va a pasar.*

*Entonces en general, la articulación de estas tres lógicas es lo que plantea la conflictividad urbana y también la resolución de esa conflictualidad, la salida es el secreto de la gobernanza. Yo siempre digo que la práctica del urbanismo tiene que entender esto y que no hay un urbanista bueno que es el que trabaja para el Estado y que tiene que dominar a todos los demás. Es bueno que haya un urbanista que trabaja para las empresas privadas y que incrementa la productividad, la racionalidad el conocimiento de la ciudad a los inversores; es bueno que las asociaciones vecinales tengan un urbanista que labura con ellos y que lleve a racionalizar las cosas que puedan pedir y les permita darle elementos para negociar; es bueno que haya urbanistas que asesoran y que acompañan la práctica política que de alguna manera logran construir ese modelo de desarrollo y modelo hegemonía. Entonces si el urbanismo es contratado por estos actores crece la calidad de la discusión.*

*En ese sentido, yo creo que la Facultad no tiene por qué formar trabajadores del Estado o investigadores del CONICET, la Facultad tiene que enseñar cómo funciona el capital en el armado de una operación inmobiliaria, cómo piensan los vecinos, cómo es la lógica de las organizaciones sociales, cómo piensa el Estado y cómo es la lógica de la política; entonces*

*eso permite que el urbanismo se desarrolle con intervenciones de mayor calidad, de mayores posibilidades de acuerdo, de negociación social.*

*Esto me parece importante porque tiene que ver con esta pregunta profesional, es decir, nuestra profesión tiene un campo de desarrollo que todavía está en pañales ¿No?*

*Y una de las preguntas que yo me hago en la tesis es, ¿Cuáles son los productos que esa profesión ofrece? Porque tiene problemas que está proponiendo unos productos que no son demandados por la sociedad.*

*Entra en juego la moral, hay algunos tipos que son desatados, si vos le propones lo que tiene que hacer y no te dan bola, vos te tenes que abrir, no podés ser un convalidador. Lo que vos vas a hacer es licito, pero en estas condiciones, si vos no queres esas condiciones buscate un mercachifle que te haga el plano que vos queres porque eso eso no se hace. En eso también tendría que existir un Tribunal de Ética, podríamos unas pautas éticas aplicables a todos los factores que se involucran en esta producción.*

**Pregunta 8:** *¿Qué ocurre cuando los partidos políticos que llevan adelante la gestión local -municipal- y provincial no son de la misma agrupación?*

*Y tienen que negociar políticamente, tienen que acordar, ese es el punto.*

*Obstruir un determinado desarrollo es una manera de clientelismo, por el clientelismo favorecer a un tipo o por el clientelismo le hace la vida imposible. Entonces la política tiene que ser una negociación permita hacer estas cosas y buscar las distintas miradas.*

*En general, si las cosas fueran más claras, lo que entran en discusión no son los argumentos urbanísticos, sino los intereses que entran en punta.*

*Entonces, el Estado trata de regular, el privado trata de que no lo regulen. La pregunta es ¿Cuál es la legitimidad de esas regulaciones?*

*Por otro lado, ¿Cuál es el peso de las organizaciones sociales? Que piden ponerle coto a los inversores privados que si no tuvieran esas regulaciones con tal de maximizar la cantidad de metros que pueden construir o la cantidad de casas que pueden hacer o la calidad de la urbanización que te pueden hacer, te hacen zafarranchos.*

*Lo bueno es justamente ese equilibrio el que permite y la racionalidad política, justamente una de las cosas que tiene es que no todo el mundo articula de la misma manera a los que miran la ciudad de cambio y a los que miran la ciudad de uso.*

*Entonces, quienes priorizan a los que miran la ciudad de uso innecesariamente confrontan con quienes se ponen al servicio y quienes miran la ciudad de cambio y ahí hay tensión y eso es la democracia. La democracia es administrar esa conflictividad.*

*Ese es el punto.*

**Pregunta 9:** *¿Hay algo más que quisiera decir que no se le ha preguntado?*

*Lo del Tigre, es interesante focalizar en Tigre estas cosas que dijimos porque Tigre es territorio de Eidico y Tigre es el territorio de Constantini, como Tigre es el territorio de la Ford de los centros logísticos más importantes que hay en el Gran Buenos Aires y Tigre también es el territorio de las Islas del Delta, aunque no es lo mayoritario porque lo mayoritario está en San Fernando.*

*Pero el tratamiento de lo que está pasando con eso, la negligencia con la que tratan la Cuenca del Río Luján y del Río Reconquista, te parece que Tigre no estuviera involucrado, porque es el final de la Cuenca pero es el principal protagonista, porque es el que valoriza esa Cuenca.*

*No es raro que Tigre haya dado un personaje político que juega en primera. Es bastante representativo tanto del sistema de intereses que se mueve en el Tigre, como el tipo de perfil que toma el emergente, que aparece como su representación. Por otro lado, tampoco es raro que Tigre, sea uno de los municipios que tiene mayor atraso o ha tenido en estos años en toda la expansión de las redes, siendo loteos de zonas de personas con poder adquisitivo y con capacidad de presión, y tanto en la calidad de las aguas y en la existencia de las redes, parecería que son vecindarios que tienden a hacerse en los osos, que prefieren no ver los problemas sobre los que los que están parados. Entonces, aparece como catástrofe y dicen “se inunda o no tienen redes o están llenos de animalitos”.*

*En eso es muy interesante el trabajo que hace esta geógrafa, no me sale ahora el nombre, una chica de La Plata que trabajó mucho tiempo en Ordenamiento Urbano de la Provincia...Patricia Pintos. Ella analiza todo lo de los humedales y cómo es el tratamiento de la costa y los rellenos en la costa. Entonces, eso es un punto, en el caso por ejemplo, de Nordelta es un tema decisivo.*

*Bueno, contame tus impresiones ahora sobre lo que dije, decime una devolución.*