

Escuela de Gobierno

Tipo de documento: Tesis de maestría



Maestría en Políticas Públicas

Gestión del suelo urbano en el Gran Buenos Aires.

La experiencia del Municipio de Tres de Febrero durante los años 2019/2023

Autoría: Castillo Louis, María Candelaria

Año: 2024

¿Cómo citar este trabajo?

Castillo Louis, M. (2024) *"Gestión del suelo urbano en el Gran Buenos Aires. La experiencia del Municipio de Tres de Febrero durante los años 2019/2023"*. [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13615>

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 4.0 Internacional
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>



**UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA**

Maestría en Políticas Públicas

**Gestión del suelo urbano en el Gran
Buenos Aires**

La experiencia del Municipio de Tres de Febrero
durante los años 2019/2023

Alumna: María Candelaria Castillo Louis.

DNI: 29.268.005

Legajo: 21M1615

Director: Bautista Pino.

Fecha de presentación: 04/11/2024.

“Es completamente inútil planear la apariencia de una ciudad
o especular sobre la mejor manera de darle una grata apariencia de orden
sin conocer antes su funcionamiento y orden innatos.”

Jane Jacobs

Agradecimientos

En primer lugar, mi agradecimiento infinito a mi mamá, Marcela Elena del Carmen Louis, quien construyó bases muy sólidas para que yo pueda decidir mi camino y recorrerlo con confianza y amor. A toda mi familia (biológica y por adopción) que está siempre al lado mío, dándome su cariño y su aliento cuando es necesario. A mis gatitos, Olivier y Cocó, que me acompañan y me dan su amor desinteresadamente.

Mi segundo agradecimiento es para mi tutor de tesis, Bautista Pino. Su conocimiento y calidez humana han sido una contribución invaluable para que esta investigación tome forma y finalice.

Ya sin orden de prelación, quiero agradecer a todos los docentes de la escuela N°1 “Gabriela Mistral” de Villa Gesell, quienes abrazaron mis primeras inquietudes intelectuales y me enseñaron a ser curiosa y observadora. A los profesores de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Torcuato Di Tella que fueron muy generosos y me permitieron adquirir todas las herramientas necesarias para mi vida profesional. A todos mis compañeros de trabajo que han sido aliados emocionales. A mis compañeros de Maestría, un grupo maravilloso de amigos.

Finalmente, quiero agradecer a las Ciudades que abrigaron y abrigan mi camino: Villa Gesell, Capital Federal y Mar del Plata. Mi vida en cada una de ellas sin duda inspiró este trabajo final. Espero que les guste.

ÍNDICE

1. Introducción.
2. Definición del problema.
3. Metodología.
4. Marco conceptual.
 - a. Urbanismo y planificación urbana de ciudades.
 - b. Categorización de los instrumentos de gestión del suelo.
 - c. Etapas de la planificación urbana.
 - d. Organización política de la Provincia de Buenos Aires. Estatus institucional de los municipios.
 - e. Competencias municipales en la regulación del uso del suelo en la Provincia de Buenos Aires. Comparación con la situación de la Provincia de Mendoza.
 - f. Síntesis de estudios de investigación sobre el estado del territorio bonaerense y de la organización institucional de la Provincia de Buenos Aires.
5. Desafíos actuales del ordenamiento territorial bonaerense.
6. Caso de estudio. Gestión de suelo urbano y tensiones en la autonomía en el Municipio de Tres de Febrero.
 - a. Breve historia, ubicación geográfica, características generales del territorio y autoridades.
 - b. Diseño e implementación de instrumentos de gestión del territorio en el periodo 2019-2023.
 - c. Sobre la selección del caso de estudio.
 - d. Sobre los informantes clave.
 - e. Sobre el diseño del cuestionario y las entrevistas.
7. Análisis de las entrevistas.
 - a. Autonomía municipal.
 - b. Instrumentos urbanísticos.
 - c. gestión y planificación moderna del territorio.
8. Aportes a la teoría y hallazgos.
9. Conclusión.
10. Referencias bibliográficas.
11. Anexos.

1. INTRODUCCIÓN

Las ciudades aglutinan a las personas y también a las actividades económicas, educativas, de salud y de esparcimiento. Desde este punto de vista funcionan como facilitadoras del desarrollo personal, económico y social de sus habitantes y promueven la innovación económica (Gómez-Álvarez et al, 2019). La estrecha relación que existe entre la urbanización y el desarrollo económico encuentra explicación en la sinergia que crea la cercanía de la demanda y oferta de trabajo, la presencia de industrias y comercios, el acceso a insumos, bienes y servicios, la difusión del conocimiento y la innovación.

En este contexto, las ciudades desempeñan un papel fundamental en la prosperidad tanto individual como colectiva, y se vuelven atractivas en función de sus actividades, su vida urbana, su morfología y su accesibilidad.

Ahora bien, esta alta concentración de empresas e individuos en los centros urbanos ocasionan externalidades, que son efectos colaterales no deseados de la actividad urbana, tales como problemas relacionados con la movilidad, el acceso a la vivienda, el incremento de la delincuencia y la contaminación ambiental (Vargas, 2017). Por ejemplo, el aumento del tráfico vehicular genera congestión en las vías urbanas y prolonga los tiempos de desplazamiento, afectando negativamente la calidad de vida de los residentes y contribuyendo a la contaminación ambiental. Además, la fuerte demanda de vivienda en áreas urbanas puede propiciar la especulación inmobiliaria y encarecer los costos de la vivienda, dificultando su acceso para los sectores más bajos de la población. La prevalencia del crimen también es una inquietud en entornos urbanos densamente poblados, donde la concentración de personas y recursos puede propiciar actividades delictivas. Por último, la contaminación ambiental, derivada de actividades industriales, tiene consecuencias negativas para la salud de los residentes y el medio ambiente en su conjunto.

Estas adversidades son conocidas como costos de congestión y representan una carga significativa tanto para los individuos como para la sociedad en su conjunto ya que impactan sobre su bienestar.

Para mediar en la tensión que generan las ganancias de aglomeración y los costos de congestión por la urbanización, los estados tienen el monopolio de la gestión del suelo. Esto se traduce en la potestad que tienen las organizaciones políticas para crear e implementar los diversos instrumentos jurídicos que modelan la forma de la ciudad, su crecimiento, la ubicación de las zonas productivas y residenciales y la distribución de la infraestructura urbana y los servicios que se requieren en el territorio en un tiempo determinado.

El código de planeamiento urbano es la principal herramienta de diseño en la planificación urbana. Allí se establecen las regulaciones sobre el uso del suelo, la estructura

urbana y el crecimiento de la ciudad. Incluye disposiciones sobre zonificación, densidad de construcción, alturas de edificación, entre otros aspectos.

La segunda herramienta de planificación urbana es de naturaleza fiscal y se orienta hacia dos objetivos fundamentales. En primer lugar, se emplean tributos dirigidos a fomentar la utilización del suelo ocioso, incentivando su movilización y desarrollo (por ejemplo: Contribución progresiva por inmueble ocioso). Por otro lado, se implementan gravámenes destinados a capturar el incremento del valor de los inmuebles como consecuencia de reformas legales o mejoras en la infraestructura urbana (por ejemplo: Contribución por mejora o Contribución por valorización inmobiliaria). Estas medidas fiscales tienen como propósito tanto estimular un uso más eficiente del suelo como garantizar una distribución equitativa de los beneficios generados por el desarrollo urbano. En este punto, es necesario mencionar que el valor del suelo se determina por su localización (cerca o lejos de los centros productivos), accesibilidad (disponibilidad de servicios, infraestructura y áreas de recreación) y constructividad. Estos tres parámetros están definidos por la normativa urbana, de modo que las decisiones que sobre ello se tomen pueden aumentar su valor.

En tercer lugar, la planificación urbana incluye las obras públicas, así como las obras público-privadas. Estas últimas son proyectos de infraestructura en los cuales el sector público colabora con el sector privado para su financiamiento, construcción y gestión. Estos proyectos pueden abarcar la construcción de redes viales, transporte público, redes de agua, parques, renovación urbana, entre otros. Estas obras buscan mejorar la calidad de vida, la accesibilidad y la funcionalidad de las ciudades, al mismo tiempo que se estimula el desarrollo económico mediante la inversión privada y la colaboración público-privada.

Las ciudades que no cuentan con una planificación urbana adecuada tienden a experimentar un crecimiento desorganizado y tienen un mayor desequilibrio entre las ganancias de aglomeración y los costos de congestión. En general, sucede que la ciudad experimenta una expansión descontrolada de zonas residenciales, comerciales e industriales, sin una coordinación eficaz en la distribución de infraestructuras y servicios básicos. Como resultado, se ocupa el suelo disponible de manera indiscriminada, se aumenta la distancia entre la vivienda y los lugares de trabajo o estudio, se propicia la congestión vehicular y la falta de áreas verdes, se dificulta el acceso a viviendas y servicios públicos y se degrada el entorno ambiental. El desarrollo desordenado de la ciudad también tiene implicancias económicas tales como el desperdicio de recursos, ineficiencias en el transporte e infraestructura y una menor competitividad urbana. Asimismo, este fenómeno puede contribuir a la segregación social, ya que tiende a concentrar a las personas de menores ingresos en áreas periféricas o informales, donde el acceso a servicios públicos es limitado o inexistente.

Desde este punto de vista, la planificación urbana se convierte en una herramienta clave para direccionar el crecimiento de las ciudades de manera sostenible y equitativa. El modo en que se diseñan e implementan los instrumentos urbanísticos transforma el territorio ya que determina la disponibilidad de infraestructuras básicas, como viviendas, transporte y servicios públicos.

En definitiva, podría entenderse que la planificación urbana adecuada y la implementación de instrumentos de gestión del suelo concentra el potencial para construir ciudades inclusivas, donde todos los ciudadanos puedan prosperar y disfrutar de una alta calidad de vida. Tomando esta premisa como válida, y teniendo en cuenta que en la Provincia de Buenos Aires los gobiernos municipales tienen facultades delegadas sobre la regulación del uso del suelo, este trabajo intentará dar cuenta de cómo incide la limitada autonomía que tienen los gobiernos locales de la Provincia de Buenos Aires en la creación e implementación de instrumentos urbanísticos que actúan sobre la conformación del territorio. Para ello, se realizará un estudio de caso, sobre el Municipio de Tres de Febrero. Específicamente se analizarán los procesos de creación e implementación de herramientas de gestión del suelo urbano tendientes a transformar la ciudad. Entre los años 2019 y 2023, el Municipio dio forma a una batería de instrumentos urbanísticos con el objetivo de lograr una ciudad densa, compacta, de usos mixtos y de escala humana. Esta investigación se fundamenta en la necesidad de producir información pertinente y fidedigna acerca del impacto que la limitada autonomía municipal ejerce en la posibilidad de crear e instrumentar herramientas que modifiquen la configuración del suelo en ciudades pertenecientes a países federales. La obtención de estos datos no solo contribuye a enriquecer el análisis sobre cómo incide la división política en la instrumentación de herramientas de gestión del suelo, sino que también constituye un recurso primordial para la toma de decisiones y la transferencia de conocimientos entre las autoridades gubernamentales locales.

El presente trabajo se organiza en tres grandes secciones. En la primera, se incluye la definición del problema de estudio y se describe la metodología de investigación. La segunda sección se concentra en el desarrollo del marco teórico y se realiza un breve repaso de estudios de investigación previos que resultan pertinentes al tema en estudio. El marco referencial se divide en subsecciones que van desde lo más general a lo más particular. Esto incluye la descripción de los conceptos de urbanismo, planificación urbana y modelos de ciudad, la catalogación de los instrumentos de gestión del territorio y las etapas de la planificación urbana. Luego se explica la organización política de la Provincia de Buenos Aires y se ahonda en las competencias que fueron delegadas a los municipios bonaerenses para la regulación del uso del suelo, comparando este modelo con el implementado en la Provincia de Mendoza, en tanto presenta condiciones similares de organización política.

La última sección contiene un capítulo reservado al análisis de las principales dificultades que enfrentan hoy los municipios de la Provincia de Buenos Aires, continúa con la presentación del Municipio de Tres de Febrero, el desarrollo de las entrevistas y las conclusiones, contribuciones y límites del caso estudiado a la pregunta de investigación formulada, a los fines de analizar la validez de la hipótesis propuesta.

2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Como se planteó en la introducción, este trabajo busca conocer cuál es la incidencia que la limitada autonomía de los municipios de la Provincia de Buenos Aires tiene sobre la creación e implementación de instrumentos urbanísticos en las ciudades. Para acercarse a esta cuestión, es importante referir que si bien la Constitución Nacional establece la obligación de las Provincias de asegurar el régimen municipal y otorgarle autonomía (artículos 5 y 123), al prever la distribución de potestades sobre el territorio menciona sólo a las autoridades nacionales o provinciales. En lo que aquí interesa, las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal (artículo 121), tienen el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, pueden crear regiones para el desarrollo económico y social (artículo 124) y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios (artículo 125).

En función de lo anterior, lo ordinario es que, sobre su territorio, las provincias planifiquen y organicen el uso del suelo. Esta facultad puede -o no- ser delegada a los estados municipales. En palabras de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la autonomía municipal fijada en artículo 123 de la Constitución Nacional implica reconocer

“autonomía en los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado a la reglamentación que éstas realicen la determinación de su "alcance y contenido". Se admite así un marco de autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan (artículos 121, 122, 124 y 125 de la Constitución Nacional) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el artículo 123.”

Este modelo de autonomía municipal implica que la capacidad de los gobiernos locales, en lo que se refiere a la regulación del suelo, va a depender de lo que se establezca en cada ley provincial. Esta situación provoca que, sobre esta cuestión, exista en el país una gran variabilidad, principalmente, porque no es homogénea la estructura de potestades sobre la sanción de este tipo de normas entre los niveles de gobierno provincial y municipal. En general, hay leyes de planificación del suelo a nivel provincial y planes y ordenanzas a nivel municipal (Goytia, Pasquini y De Mendoza, 2010). Cabe destacar que no todas las

Provincias de la Argentina tienen, a la fecha, una ley de ordenamiento territorial que establezca competencias para sí y para los municipios que la componen.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, el decreto 6769/1958 -conocido como la ley orgánica de las municipalidades- dispone que el concejo deliberante local tiene el poder de policía sobre la instalación, habilitación y funcionamiento de las actividades industriales y comerciales, el trazado de los corredores viales, el transporte y la construcción pública o privada, puede establecer zonas industriales y residenciales del partido, imponer restricciones y límites al dominio para la mejor urbanización. En cuanto a los recursos municipales, en el artículo 226 se especifican los impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas que pueden imponer. A partir de ello, podría entenderse que los municipios tienen potestades sobre la regulación del uso del suelo.

Ahora bien, la producción de suelo urbano bonaerense tiene como principal instrumento legislativo el decreto ley 8912/1977 de ordenamiento territorial y uso del suelo. Esta ley provincial, dictada por un gobierno de facto, establece los lineamientos sobre los que debe estructurarse todo el territorio provincial. Es decir, esta norma determina cómo se crea, se ordena y crece el suelo urbano municipal. Dentro de las previsiones legales se incluyen las clasificaciones posibles del territorio (área rural/urbana o complementaria y las zonas y espacios); los procesos de ocupación (creación, ampliación y reestructuración de núcleos urbanos); el uso (urbano -incluye residencia, esparcimiento, actividades terciarias y secundarias compatibles-, rural -se refiere a producción agropecuaria, forestal y minera- y específico -vinculadas con las actividades secundarias, transporte, comunicación, energía, defensa, etc.-), ocupación (intensidad), subdivisión (dimensiones mínimas de las parcelas) y equipamiento del suelo; las condiciones de infraestructura, servicios y equipamiento comunitario que debe tener cada área o zona.

Siguiendo la línea establecida en la Ley Orgánica de las Municipalidades, el decreto ley 8912/1977 prevé que el municipio es el responsable primario del ordenamiento territorial, tarea que tiene como finalidad adecuar el suelo “a las políticas y objetivos de desarrollo general establecidos por los distintos niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia, Municipio) y en concordancia con sus respectivas estrategias” (artículo 70). En otras palabras, el municipio es considerado como el principal promotor del ordenamiento territorial, pero no es su única voluntad la que determina la planificación de la disposición del suelo sino que debe adecuarse a los criterios fijados por la Provincia o por la Nación.

En términos de organización política, el territorio de la Provincia de Buenos Aires se divide en 135 partidos o municipios. Estos estados locales contienen, según los datos obtenidos en el Censo 2022, 17.569.053 personas, lo que representa el 38,2% de la población total del país. El análisis de los resultados provisionales del censo nacional de

población, hogares y viviendas 2022 de la Provincia de Buenos Aires, informó que el 61,8% de la población provincial vive en los 24 partidos del Gran Buenos Aires. Esto convierte a los municipios del Gran Buenos Aires en los más densamente poblados de la provincia y también del país¹. Uno de esos municipios es Tres de Febrero, donde vive el 2,09% de la población bonaerense (Censo Nacional, resultados provisionales, 2022) en una superficie urbanizada de 43 km² y con una densidad poblacional de 8021,5 hab/km². En términos productivos, Tres de Febrero concentra una alta cantidad de empresas dedicadas a la industria, el comercio y los servicios ubicando al municipio en el noveno puesto entre los que más aportan al producto bruto de la Provincia de Buenos Aires².

Para el año 2019, el tejido urbano de Tres de Febrero se encontraba consolidado, es decir, tenía la mayor parte del suelo disponible ocupado y su estructura urbana estaba definida.

El análisis del territorio efectuado en el Plan Urbano Estratégico del Municipio, mostró que el entramado urbano estaba desarticulado y presentaba nodos de densidad y altura distribuidos de forma desordenada. En este sentido, se observó que las industrias tenían preferencias de radicación en tres barrios y que estas conviven en tensión con zonas residenciales. Con relación al transporte, se encontró que existían deficiencias en los servicios públicos que conectan los barrios del municipio. También, que las vías de las dos líneas de ferrocarril que atraviesan el territorio, los grandes establecimientos industriales y algunas áreas verdes de grandes dimensiones creaban barreras urbanas que perjudicaban el flujo vehicular público y privado y dificultaban la conexión con los municipios vecinos. En cuanto a las condiciones habitacionales se observó que existían tanto problemas en el acceso a la vivienda como en las condiciones de habitabilidad y se contabilizaron 20 barrios populares con importantes deficiencias en el acceso a los servicios públicos.

Este tipo de ciudad se aleja de lo recomendado por la Nueva Agenda Urbana, ONU (2016) que impulsa el diseño de ciudades compactas, de uso mixto del suelo, con densidades poblacionales medias. En este contexto, el Plan Urbano Estratégico del Municipio propuso alcanzar una ciudad policéntrica, compacta y de densidad media a escala humana que incluya la participación ciudadana en la definición de políticas locales. Para lograr este objetivo se plantearon lineamientos estratégicos para acondicionar el soporte de la matriz productiva, mejorar la movilidad urbana, el espacio verde, la higiene urbana y el patrimonio tangible e intangible del municipio. También se plantearon estrategias para propiciar la densificación del suelo, la movilización del suelo y viviendas ociosas y la integración socio urbana de conjuntos habitacionales.

¹ v. mapa de densidad de población en el anexo 1

² Dato brindado en el Plan estratégico del municipio.

Como se refirió en el capítulo anterior, la planificación urbana es la herramienta con la que cuentan los Estados para administrar de forma proactiva el modo en que crecen las ciudades y mitigar las externalidades asociadas a la urbanización. Podría decirse entonces que el diseño y la implementación de los instrumentos de gestión urbanística contribuyen a alcanzar la ciudad deseada.

Teniendo esto en cuenta y considerando que el municipio seleccionado instó el proceso de rehabilitación del tejido urbano, en esta investigación se busca responder a la pregunta *¿Cómo incide la limitada autonomía de los municipios de la Provincia de Buenos Aires en la implementación de los instrumentos urbanísticos para lograr una gestión de suelo urbano y de planificación territorial moderna?* Para dilucidar este interrogante se realizará un estudio de caso sobre el Municipio de Tres de Febrero, del primer cordón del Gran Buenos Aires, observando los alcances y límites de los instrumentos de actuación territorial implementados por dicha ciudad entre el 2019 y el 2023.

3. METODOLOGÍA

A través de la pregunta de investigación, este trabajo pretende averiguar cómo es la relación entre la autonomía municipal de los estados locales de la Provincia de Buenos Aires y la implementación de instrumentos urbanísticos para lograr una gestión del suelo urbano y de planificación territorial moderna. En otros términos, en esta publicación se busca conocer cómo se correlacionan cada uno de estos componentes. Para llevar adelante esta indagación, el estudio cualitativo de caso se presenta como la estrategia más ventajosa. En palabras de Stake (2020), la motivación de esta investigación es conocer el caso en profundidad, sin intentar construir una teoría general. Es desde este análisis puntual lo que permitirá hacer contribuciones a las prácticas de gestión de suelo urbano que debieran aplicar, con sus límites correspondientes, las ciudades de la provincia.

La selección del Municipio de Tres de Febrero se funda en que pertenece a una de las aglomeraciones urbanas más importantes del país y fue innovador en el diseño e implementación de instrumentos de gestión territorial, de modo que su experiencia constituye un aporte valioso para esta investigación.

Los instrumentos de gestión territorial son herramientas jurídicas y de planificación que permiten regular y ordenar el desarrollo del territorio. Entre ellas, se pueden mencionar: el código de planeamiento urbano que define la intensidad, el tamaño y el uso del suelo; el reajuste de tierras y el parcelamiento y edificación obligatorios; los gravámenes sobre inmuebles ociosos, las compensación de deudas tributarias por inmuebles, las contribuciones por mejoras en obras de infraestructuras, la participación en las valorizaciones inmobiliarias que se producen por la implementación de políticas públicas de uso del suelo y el Banco de Tierras.

Devenida de la pregunta de investigación, se plantea como hipótesis de este trabajo que la limitada autonomía municipal incide negativamente en la capacidad de gestión del territorio de los gobiernos locales de la Provincia de Buenos Aires. Las restricciones institucionales podrían obstaculizar la toma de decisiones locales y la aplicación de políticas territoriales adaptadas a las necesidades y características específicas de cada municipio.

Para contrastar esta hipótesis, se utilizaron fuentes de información primaria y secundaria a fin de realizar un análisis detallado de los instrumentos de gestión del suelo creados e implementados y cuáles fueron los obstáculos que se presentaron en cada una de las etapas.

Para conocer en profundidad lo propuesto, se adoptó como fuentes de información primaria la realización de cuatro entrevistas semi-estructuradas con preguntas no dicotómicas a informantes claves que fueron grabadas y forman parte del anexo de este trabajo. Para seleccionar a los informantes se tuvo en cuenta su relevancia en la

problemática estudiada y su experiencia personal. Se entrevistó al Intendente en funciones en el período en estudio, a un funcionario y a dos legisladores que participaron del proceso de diseño e implementación de los instrumentos de gestión del suelo. Para procesar los datos obtenidos en cada una de las entrevistas se analizaron las percepciones de los informantes clave transcribiendo las respuestas para ser interpretadas.

4. MARCO CONCEPTUAL

El marco teórico que se desarrolla a continuación pretende dar una base adecuada para conceptualizar y abordar el objeto de estudio de este trabajo que, como se señaló anteriormente, es conocer cómo incide la limitada autonomía de los municipios de la Provincia de Buenos Aires en la implementación de herramientas urbanísticas para lograr una gestión del suelo urbano y de planificación territorial moderna. Para ello se partirá de lo más general a lo específico.

En primer lugar, se estudiará el concepto de urbanismo y planificación urbana, repasando los modelos de ciudad del siglo XX y XXI, para llegar a definir el concepto de gestión “moderna” de ciudad en términos de la planificación de los usos, actividades y del diseño morfológico. En el siguiente apartado se presentarán los instrumentos de gestión del suelo más relevantes y se describirán las principales etapas a considerar en un proceso de planificación de una ciudad.

Una vez definido ello, en el tercer apartado se focalizará en entender el sistema de organización política de la Provincia de Buenos Aires, la autonomía municipal y las normas que regulan el uso del suelo. Finalmente se efectuará un repaso de los trabajos de investigación que, o bien describen el proceso de crecimiento urbano de la Provincia de Buenos Aires, o se centran en problematizar la situación de los municipios bonaerenses.

Este apartado funciona también como antesala para la sección siguiente donde se vinculan las ideas desarrolladas a lo largo de estos capítulos y se buscará profundizar en los desafíos que los Municipios de la Provincia de Buenos Aires tienen hoy al planificar y gestionar su territorio.

a. Urbanismo y planificación urbana de ciudades

Como se señaló en la introducción, las ciudades aglutinan a las personas y también a las actividades económicas, educativas, de salud y de esparcimiento. La forma en que estos elementos constitutivos de la ciudad dialogan depende, en gran medida, de la configuración y el uso que se le otorga al territorio. En este contexto nació el urbanismo moderno, entendido como una disciplina y práctica social que posee un carácter eminentemente técnico cuya finalidad principal es la reforma de los espacios urbanos y la ordenación de su crecimiento de acuerdo con las necesidades materiales y sociales de sus habitantes (Unwin, 1984, como se cita en Delgado Viñas, 2017). Como sugiere Lopéz de Lucio (1993), “se podría afirmar que el desarrollo urbano planeado se produce en situaciones históricas de cambio rápido o cuando se alcanzan determinados niveles de complejidad” (pág. 55).

Desde este punto de vista, el urbanismo, entonces, se centra en el diseño y la configuración física de las ciudades abarcando aspectos como la distribución de los edificios comerciales, industriales y de viviendas y las funciones urbanas (educación, salud y transporte), el diseño de calles y espacios públicos, la integración de áreas verdes, la accesibilidad peatonal y ciclista y la promoción de una identidad urbana.

Para la instrumentación de esa ciudad proyectada o deseada se utiliza la planificación urbana o territorial. Esto último involucra la creación e implementación de diversas regulaciones que condicionan los usos del suelo, la estructura urbana y las posibilidades de crecimiento de la ciudad (Goytia y Sanguinetti, 2017). En otras palabras, el ordenamiento territorial podría entenderse como:

“una política pública, cuyo objeto central es conducir los procesos de configuración y organización del territorio en base a ciertos objetivos y estrategias definidos de antemano y en forma colectiva y coordinada, por medio de un proceso planificado y gestionado en articulación con los distintos actores, instituciones e instrumentos, que intervienen en el mismo de forma tal de contribuir al desarrollo económico y social.”
(Ríos, 2017, pág. 42).

Bajo esta perspectiva, la planificación urbana comprende la elaboración de políticas, estrategias y acciones que guían el desarrollo y la gestión del área urbana con el fin de aprovechar el impacto de la aglomeración y la industrialización para generar bienestar, empleo e impulsar el progreso (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat, 2016). Este planeamiento necesariamente involucra el establecimiento de objetivos de crecimiento urbano a corto, mediano y largo plazo, así como la formulación de normativas, planes maestros y programas específicos que permitan ir alcanzando cada uno de los objetivos propuestos.

En el siglo XX, con la expansión de los medios de movilidad públicos (camiones, tranvías, subterráneos, etc.), la generalización del uso del automóvil y la propagación de fábricas, los urbanistas proyectaron ciudades que promovían el progreso y el bienestar mediante el crecimiento horizontal de la ciudad, desconcentrando o separando el área habitacional y de ocio del área productiva, comercial y administrativa (López de Lucio, 1993). Estas ciudades se extendieron alrededor de un casco histórico donde se concentraba la actividad comercial, administrativa y de servicios, integrando los nuevos espacios exclusivamente residenciales, de áreas verdes y de esparcimiento, mediante caminos anchos por donde pudieran transitar los vehículos. Las industrias, por su parte, se instalaron en la periferia de la ciudad donde podían acceder a espacios amplios para asentar sus edificios fabriles. Esta ciudad fragmentada, exige un gran despliegue de

infraestructura urbana y de servicios ya que propone un desarrollo urbano disperso que pierde densidad poblacional a medida que se aleja del centro. Ese alejamiento del binomio residencia-empleo, propicia, por supuesto, una dependencia al transporte colectivo o individual (Fernández Güell, 2021).

Este modelo urbano, monocéntrico, de patrones dispersos, baja densidad de población y segmentación de usos del suelo provoca una serie de efectos no deseados. El primer inconveniente es la congestión vehicular. Los embotellamientos provocan que los tiempos de viaje sean más largos y, por ende, aumentan los costos de productividad de las personas. Al mismo tiempo, genera daños en el medio ambiente ya que los vehículos, en su enorme mayoría, emiten gases contaminantes. La segunda consecuencia disvaliosa que provoca este patrón de ciudad es la ineficiencia en el uso y aprovechamiento de la infraestructura que alimenta cada uno de los sectores urbanos (redes de electricidad, agua, transporte, recolección de residuos, seguridad, educación y salud). Los estados afrontan altos costos en la instalación y mantenimiento de infraestructura que cubre largas distancias y brinda servicios a un número relativamente bajo de personas. En tercer lugar, la ocupación extensiva del suelo daña hábitats naturales y ecosistemas en tanto demanda cada vez más espacio físico para mantener su crecimiento horizontal. Desde el punto de vista social, la utilización del suelo para un solo uso da lugar a la fragmentación social (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat, 2014). Esto último puede ser explicado porque el valor del suelo se va diversificando como consecuencia de las diferencias en los costos de transporte y de las crecientes desigualdades en la combinación de servicios públicos y comodidades naturales proporcionados por los diversos lugares (Goytía y Dorna, 2016). Es decir, la ubicación y el acceso a bienes y servicios tiene relación con el valor del suelo. Por lo tanto, las disparidades en los precios del suelo colaboran fuertemente con la segregación social ya que las posibilidades de acceso al suelo mejor ubicado y con mejores prestaciones de servicios son mayores en las personas con mayor poder adquisitivo que en aquellas con menores recursos económicos.

La acentuación de estas externalidades y el agotamiento del modelo monocéntrico incidieron en que, en la actualidad, se promueva la rehabilitación del tejido urbano a través de modelos de ciudad que prioricen la integración de usos mixtos del suelo, la incentivación a la movilidad sostenible y el fomento de comunidades más compactas, densas y conectadas. Se cree que este tipo de ciudades pueden mejorar la accesibilidad, inducir a un uso más rentable de la infraestructura y los servicios urbanos, reducir la erosión de los recursos naturales, reducir costos comerciales y fomentar la igualdad social (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat, 2014). Tal como señala la Nueva Agenda Urbana ONU (2016), “los beneficios de una ciudad compacta se

centran en las posibilidades de accesibilidad y proximidad entre las actividades urbanas que la comunidad lleva a cabo. Cuantas mayores sean las alternativas de los vínculos productivos e intercambios sociales, más eficiente resultará el funcionamiento de ese espacio urbano” (Lanfranchi et al, 2018, pág 14).

b. Categorización de los instrumentos de gestión del suelo

Cuando hablamos de instrumentos de gestión del suelo, hacemos referencia a la creación de legislación que defina no sólo la densidad y el uso del suelo, sino que también prevea la revitalización y la creación de espacio público y diseñe la infraestructura y los servicios necesarios para crear sostenibilidad e integración social (Taller, 2018).

Por este camino, una de las primeras herramientas de gestión del suelo es el diseño de un plan estratégico. Este documento:

“es un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, que define el futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de toma de decisiones y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso.” (Fernández Güell, 2021, pág. 55).

El plan estratégico es el que define de modo prospectivo el modelo de ciudad deseada y que establece los lineamientos fundamentales sobre los que se van a cimentar las diversas herramientas de actuación territorial que sean necesarias para cumplir con cada una de las etapas del programa.

La segunda herramienta de gestión del suelo clave para definir la forma de la ciudad es la ley de ordenamiento territorial o código urbano. En esta norma se fija la configuración de la ciudad ya que se clasifica el territorio (vgr. área urbana, área rural, área natural, área complementaria, etc), se prevé la intensidad (tamaño de las construcciones) y el uso que puede darse al suelo (zonificación: residencial, comercial e industrial). En este cuerpo legal también se determina el nivel concreto de dotaciones públicas e infraestructuras, la accesibilidad a los equipamientos y servicios públicos, la mezcla de usos y actividades urbanas, el diseño de los espacios públicos y de relación, el paisaje urbano y la identidad de las distintas áreas (barrios), elementos todos ellos que contribuyen a conseguir ciudades cohesionadas espacial y socialmente (Ministerio del interior, Obras Públicas y Vivienda. Presidencia de la Nación, 2019). Esta legislación debe propender a la ciudad deseada definida en el plan estratégico.

Las dos primeras herramientas descritas actúan como basamento de la planificación urbana al contener las reglas básicas de conformación del territorio. Tanto el plan estratégico como el código de planeamiento urbano definen y proyectan la ciudad y, en la mayoría de los casos, son el vehículo de los instrumentos de gestión territorial ideados para problemas puntuales del suelo urbano.

En este sentido, cuando se necesita reconformar la estructura parcelaria, ya sea para ampliar su núcleo o para renovar, reestructurar o transformar sectores en áreas urbanas consolidadas o en áreas complementarias, el reajuste de tierras resulta un instrumento idóneo. Esta herramienta permite la modificación de la estructura parcelaria y jurídica que posibilita el desarrollo de un emprendimiento urbanístico (privado o público-privado) en un área formada por dos o más predios de diferentes titulares. Cuando el suelo está vacante, se engloban los terrenos, se los subdivide de acuerdo con la estrategia urbanística local y se los dota de infraestructura urbana básica, áreas verdes, redes de servicios y equipamiento comunitario. Cuando el suelo está ocupado, se engloban los distintos lotes o edificaciones para: 1) reurbanizar, 2) mejorar la calidad de las edificaciones y/o, 3) construir nuevos edificios y equipamientos (Carballo y Reese, 2017).

El parcelamiento y edificación obligatorio puede usarse tanto para fomentar la reinserción de inmuebles en estado ocioso o de abandono a la dinámica urbana, como para disuadir la tendencia a la retención de inmuebles urbanos a la espera de una sobrevaloración del suelo. Mediante esta herramienta se le exige al propietario del bien que cumpla con la obligación de parcelar y/o edificar bajo determinadas condiciones y en un plazo establecido. En caso de incumplimiento, se aplica un gravamen especial sobre el bien, de carácter progresivo. Vencido el plazo otorgado, el inmueble puede ser expropiado (Arenaza, 2017).

El suelo ocioso también puede movilizarse a través de asociaciones público-privadas. Estas operaciones inmobiliarias suelen materializarse mediante convenios urbanísticos, o con la conformación de consorcios de urbanización social, corporaciones, empresas públicas, entes o sociedades mixtas. Estas figuras buscan repartir el equilibrio de las cargas y los beneficios del proceso de urbanización mediante el acuerdo del desarrollo de servicios y amenidades a cambio de mejores condiciones de edificabilidad o de uso (Guevara, 2023).

Para producir suelo urbano también puede implementarse el banco de tierras. Se denomina así:

“a la reserva institucional de suelo de dominio privado de una institución estatal, afectada a objetivos de desarrollo urbano (vivienda, espacio público, vialidades, equipamientos, proyectos urbanos integrales, etc.) según planes y programas

vigentes y sometida a normas y procedimientos específicos para su utilización” (Guevara, 2023, pág. 61).

Las tierras que componen el banco pueden ser del dominio privado del Estado, o haberse obtenido como consecuencia de su expropiación, donación, herencias vacantes, prescripción adquisitiva, por cesiones o contribuciones generadas por convenios urbanísticos u otros instrumentos y herramientas normativas, predios remanentes de obras públicas, por acuerdo de pago de deudas fiscales, etc. También puede preverse la adquisición de tierras mediante el establecimiento de derechos de preferencia en la compra de suelo, estableciendo zonas y períodos determinados. Las tierras de este banco pueden utilizarse para generar proyectos urbanos del sector público, comercializarse en el mercado inmobiliario, o para generar alianzas público-privadas que desarrollen emprendimientos urbanísticos, etc. (Guevara, 2023).

Los instrumentos de gestión del suelo también pueden ser de naturaleza tributaria. Por un lado se encuentra la contribución por mejoras que se utiliza para la financiación de una obra pública determinada (red de agua, cloacas, transporte público, etc.) y solo alcanza a sus beneficiarios (Goytia, 2021). Por otro lado, el tributo puede buscar repartir las cargas y los beneficios de producir suelo urbano, así como desalentar las prácticas especulativas sobre la valorización del suelo. En la literatura especializada se lo denomina como recupero de “plusvalías urbanas” o recupero público de la valorización del suelo (Paolinelli et al., 2014, como se citó en Guevara, 2023). Este tributo permite que el estado recupere el aumento del valor del suelo como consecuencia de la realización de modificaciones normativas que habilitan un mayor o mejor aprovechamiento de aquel y/o por la ejecución de obras públicas (Molinatti, 2017).

La gestión de todos estos instrumentos requiere información exacta y pertinente. Una herramienta clave para ello es la construcción de un catastro territorial multifinilarario. Este registro, en general, integra una variedad de datos geoespaciales y catastrales tales como: datos económicos (valor del terreno y construcciones), jurídicos (titularidad del bien), físicos-espaciales (ubicación precisa, dimensiones, lotes linderos, infraestructura y amenidades disponibles, etc.), sociales (datos demográficos, nivel de ingresos, nivel educativo, etc.) y ambientales (Ministerio del interior, Obras Públicas y Vivienda. Presidencia de la Nación, 2019).

c. Etapas de la planificación urbana

La implementación de la planificación urbana es un proceso que podemos describir en cuatro pasos. El punto de inicio de la rehabilitación de una ciudad es realizar su

diagnóstico. Sólo conociendo las condiciones urbanas actuales y analizando las deficiencias de las políticas existentes se puede promover la ciudad deseada, preservando el medio ambiente y la integración social (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), 2020).

Efectuado el diagnóstico, debe desarrollarse un plan estratégico donde se delinea la maniobra necesaria para alcanzar el objetivo de ciudad propuesto. El plan estratégico es “un procedimiento para formular ordenadamente aquellas decisiones que involucran los objetivos generales de una comunidad y que afectan significativamente su futuro” (Tauber, Sanchez Arrabal, 2006, pág. 7). Allí se establecen las acciones a corto, mediano y largo plazo, priorizando las intervenciones en relación con su importancia, en términos de significación y oportunidad. Aquí es importante resaltar que el planeamiento metódico de la ciudad logra maximizar el aprovechamiento de los presupuestos municipales, le da publicidad a las inversiones en infraestructuras y servicios y nivela la demanda de crecimiento con la protección del ambiente (Planeamiento Urbano para Autoridades Locales, ONU-Habitat, 2014).

Dado los objetivos planteados, el tercer paso consiste en la selección de los instrumentos de gestión territorial necesarios y la realización de todos los procedimientos tendientes a obtener la sanción de las leyes que implementen las herramientas elegidas. Tanto en esta etapa, como en la anterior, resulta clave involucrar a los diferentes actores y partes interesadas. Los procesos de planificación y formulación de políticas deben ser transparentes para el público e involucrar oportunidades para la opinión, participación y evaluación del público (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), 2020).

Finalmente, como todas las políticas públicas, se requiere la implementación de un sistema de evaluación a efectos de conocer su impacto y poder realizar los ajustes que sean necesarios.

d. Organización política de la Provincia de Buenos Aires. Estatus institucional de los municipios

Como se señaló al describir la situación problemática, la Constitución Nacional asegura el régimen municipal y le asigna una autonomía delegada en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

En términos generales, el concepto de autonomía se vincula con el nivel de centralización o descentralización que puede darse en una organización política. Es decir, el modo en que se concentran o desconcentran las facultades de un Estado determina el grado de autonomía de cada una de sus unidades de gobierno. Desde este punto de vista,

la autonomía está englobada en la noción de soberanía, entendida -a los fines de este trabajo- como la potestad de sancionar normas jurídicas. Bajo esta premisa, “la autonomía puede ser originaria o derivada. Es originaria cuando surge conjuntamente con el poder soberano” y es derivada “cuando su conformación obedece al ejercicio del poder soberano que delimita su contenido y extensión, quedando facultado para introducirle las modificaciones que estime pertinentes” (Badeni, 2004, pág. 251).

De las 23 provincias³ que forman parte del Estado Argentino, solo Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe no reconocen la autonomía de sus municipios (Flores et al, 2018). Esto implica que las competencias y potestades de los estados locales son limitadas. El campo de actuación de los municipios está definido por una ley provincial y sólo pueden ejercerse las habilitaciones que la Provincia les otorga. Esta situación ha sido debidamente reflejada en los artículos 190 y 191 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires cuando establece que los intereses y servicios locales son administrados por los Municipios conforme a la delegación que efectúa la legislatura provincial.

Esta forma de descentralización significa que, en primer lugar, los municipios provinciales no pueden dictar su propia carta orgánica. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, esta condición fue cumplida con la sanción -durante el gobierno de facto- del decreto ley 6769/1958, conocido como Ley Orgánica de las Municipalidades.

Como ya se describió, esta norma prevé que el Concejo Deliberante local tiene el poder de policía sobre la instalación, habilitación y funcionamiento de las actividades industriales y comerciales, el trazado de los corredores viales, el transporte y la construcción pública o privada, puede establecer zonas industriales y residenciales del partido, imponer restricciones y límites al dominio para la mejor urbanización. También debe disponer la prestación de los servicios públicos de necesidad colectiva local que no se encuentren a cargo de la Provincia o de la Nación. El artículo 59 categoriza la obra pública e incluye la vivienda, el urbanismo, los servicios públicos a cargo del municipio y las obras de infraestructura urbana. En cuanto a los recursos municipales, en el artículo 226 se especifican los impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas que pueden imponer.

El diseño de esta norma responde a la asignación de tres competencias que históricamente tuvieron los municipios. Esto es: construcción y mantenimiento de infraestructura urbana, provisión de servicios de alumbrado e higiene urbana y control de tránsito; regulación y control de las actividades privadas que se realizan en el éjido y la asistencia social directa, prestaciones de salud de baja complejidad y defensa civil (Cravacuore, 2019).

³ No se computa la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ya que no es una Provincia reconocida como tal por la Constitución Nacional.

Desde la década del '90, producto de la descentralización de competencias que el Estado Nacional practicó sobre las Provincias y que estas hicieron sobre los municipios, los estados locales fueron tomando a su cargo nuevas funciones. En particular, pueden destacarse tres áreas genéricas: políticas sociales (cuestiones referidas al bienestar general de la población); promoción económica (referidas principalmente al fomento e incentivación de la inversión y el empleo) y cuestiones medioambientales (Tecco, 1997 como se citó en Flores et al, 2018). Estas nuevas asignaciones, que en la mayoría de los casos fue delegada sin la asignación de los recursos económicos necesarios, deben ser cumplidas dentro del marco legal que no ha sido sustancialmente modificado.

A pesar de que los municipios bonaerenses tienen facultades delegadas, la medición de la autonomía municipal realizada por el Dr. Cravacuore (2019) posicionó a la Provincia de Buenos Aires con valores de autonomía media. Esta valoración puede considerarse fuera de lo esperable dado que, como se mencionó anteriormente, no se reconoce la autonomía municipal y la descentralización política bonaerense ha sido identificada como el modelo de control provincial sobre los gobiernos locales. La explicación posible que da el autor es que el valor LAI utilizado (Ladner, Keuffer y Baldersheim, 2015) incluye cinco dimensiones de análisis (estatus legal, capacidades, financiación, organización y la posición en el sistema político), codificadas en 11 variables (alcance institucional, alcance de las políticas, discrecionalidad política efectiva, autonomía fiscal, sistema de coparticipación de ingresos, autosuficiencia financiera, libertad para endeudarse, autonomía organizacional, protección legal de la autonomía, supervisión administrativa y colaboración interjurisdiccional), circunstancia que "permite analizar más adecuadamente la situación real de sus municipios" (pág. 17).

e. Competencias municipales en la regulación del uso del suelo en la Provincia de Buenos Aires. Comparación con la situación de la Provincia de Mendoza

De acuerdo con lo establecido en la ley orgánica de las municipalidades, podría entenderse que los estados locales de la Provincia de Buenos Aires tienen la potestad de regular el uso del suelo en tanto ostentan el poder de policía sobre las actividades económicas y sociales que se desarrollan en su ejido. Esta premisa es parcialmente cierta dada la forma en que el decreto ley 8912/1977 regula el ordenamiento territorial y el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo provincial.

Antes de describir la norma provincial, cabe mencionar que esta fue dictada durante el gobierno de Ibérico Saint-Jean que fue nombrado interventor federal de facto por el Gobierno militar que ejerció el gobierno nacional durante los años 1976 a 1983. Como fundamento para la sanción de esta norma, se menciona la necesidad de regular la

creación, ampliación y reestructuración de los núcleos urbanos y el uso y auto-división de la tierra a partir del rápido incremento de la población que dió lugar a un proceso de especulación en tierras y a una indiscriminada creación de nuevas poblaciones o el ensanche de las existentes. Se consideró que la regulación propuesta brindaba una adecuada respuesta a las situaciones conflictivas que planteaba el ordenamiento del espacio territorial, rural y urbano “en un todo de acuerdo con los objetivos del proceso de reorganización nacional establecidos por acta del 24 de marzo de 1976 de la Junta Militar.”

De acuerdo con los fundamentos de la ley, la norma persigue la preservación y mejoramiento del medio ambiente “asegurando las necesidades de espacios verdes y demás de esparcimiento y uso público que requieren el bienestar de los habitantes de los núcleos urbanos”, así como también revertir la formación y ampliación desproporcionada y desordenadas de núcleos urbanos aledaños a la ciudad de Buenos Aires “y que ocasionaron la formación de una macro concentración urbana que se ha dado en denominar “Gran Buenos Aires”, con el consiguiente desequilibrio humano y económico producido en detrimento del armónico desarrollo del país y de la propia Provincia”. En relación con las “manifestaciones urbanísticas modernas” denominadas clubes de campo, se indica que la regulación busca que no sean distorsivas en el proceso de ordenamiento. Finalmente, el principio del contralor y decisión última del Poder Ejecutivo provincial en los planes de ordenamiento y zonificación se funda en que se debe “dar aplicación uniforme a las políticas de reordenamiento que se establezca cada municipio, de acuerdo con las pautas de planteamiento y desarrollo adoptada por la Provincia.”

Al amparo de ideas, el texto legal establece que el municipio es el responsable primario del proceso de ordenamiento territorial y que este procedimiento debe adecuarse a “las políticas y objetivos de desarrollo general establecidos por los distintos niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia, Municipio) y en concordancia con sus respectivas estrategias.” (artículo 70). Esto implica que las propuestas de creación, ampliación o reestructuración del núcleo urbano o de las zonas de usos específicos es una decisión de los gobiernos locales pero es fiscalizada por el Poder Ejecutivo provincial en tanto tiene que ajustarse a objetivos provinciales y nacionales.

Para fiscalizar el proceso de implementación del ordenamiento territorial se prevé la intervención de las oficinas de planeamiento locales o intermunicipales y el Ministerio de Obras Públicas, la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo y la Secretaría de Asuntos Municipales. El procedimiento está dividido en etapas definidas en la ley que son sucesivas y sujetas a evaluación provincial.

El primer paso mencionado por la norma, es la realización de una delimitación preliminar de áreas, lo que implica un diagnóstico del territorio y el señalamiento de las áreas urbanas, rurales y, eventualmente, las de usos específicos. Este instrumento, de

acuerdo con la ley, funciona como un marco de referencia para encauzar y controlar los cambios de uso; puede establecer lineamientos generales sobre ocupación y subdivisión del suelo. En segundo lugar, los estados locales deben efectuar la zonificación de su territorio según los usos. También se determina la estructura general, áreas y zonas constitutivas del suelo y se establecen normas de uso, ocupación y subdivisión, dotación de infraestructura básica y morfología para cada una de aquellas. En tercer lugar, se ubican los planes de ordenamiento municipal. Este instrumento organiza físicamente el territorio en áreas, subáreas, zonas y distritos relacionados por las vías de circulación. Además deben fijarse las políticas de promoción, regulación, previsión e inversiones que se realizaran en el corto, mediano y largo plazo. El referido plan además contendrá el detalle de los sectores que serán promovidos, renovados, transformados, recuperados, restaurados, preservados, reservados o consolidados señalando el uso, ocupación y subdivisión del suelo, la provisión de infraestructura, servicios y equipamiento y características morfológicas. La cuarta etapa comprende a los planes particularizados que son instrumentos mediante los que se ordena y desarrolla de forma parcial o sectorial áreas, subáreas, zonas o distritos e, inclusive, áreas pertenecientes a partidos linderos.

Como se mencionó anteriormente, el estado local acciona cada tramo del procedimiento y el estado provincial supervisa y coordina la compatibilidad de este con la ley y con los ordenamientos territoriales de los municipios linderos. Un punto a destacar de la ley es que prevé la posibilidad de generar planes de ordenamiento de escala intermunicipal entre partidos que compartan límite y problemas afines que requieran soluciones integradas. Este tipo de planificación puede ser dispuesta tanto por la provincia como por el municipio.

Aún cuando el municipio es el que establece el ordenamiento territorial, el uso, intensidad y subdivisión del suelo son rigurosamente reglados en la ley provincial. En torno al uso del suelo, la ley define tres tipos aplicables a todo el territorio: urbano -que remite a la residencia, el esparcimiento, actividades terciarias (vgr. comercio de bienes y servicios, educación, investigación y desarrollo, etc.) y las secundarias que fuesen compatibles (vgr. industria, construcción, etc.)-, rural -relativo a la producción agropecuaria, forestal y minera- y específico -referido a actividades secundarias, transporte, comunicación, energía, defensa y seguridad, etc.-. La zonificación no tiene porque ser de usos exclusivos, el texto legal permite la convivencia de usos en la medida que sean compatibles entre sí. La delimitación de las zonas implican la determinación de la extensión de la ocupación del suelo (F.O.S.), la intensidad de ocupación (F.O.T.), la densidad -si fuera pertinente-, la subdivisión del suelo y la infraestructura de servicios y equipamiento comunitario.

La ley provincial también reglamenta de forma uniforme la intensidad de la ocupación del suelo. Para determinar eso, primero categoriza los tipos de asentamiento

humano (población dispersa, agrupada o semi agrupada) y luego fija la densidad poblacional bruta o neta que podrá contener cada una. En siguiente orden, prevé la cantidad máxima de personas por parcela, que será el producto de la superficie del lote por la densidad neta máxima de cada zona. Los factores de ocupación total (superficie cubierta máxima edificable por parcela) y de ocupación del suelo (la relación entre la superficie máxima del suelo ocupada por la edificación y la superficie de la parcela) son establecidos en el plan de ordenamiento local pero no pueden superar los máximos previstos en los artículos 45 y 46 de la ley. Al momento de determinar el diagrama de las manzanas de la ciudad, los municipios deben garantizar la existencia de centros libres de edificación y determinarán las áreas y alturas edificables, los retiros de edificación y divisorias de acuerdo con lo establecido en la ley provincial. Para los edificios multifamiliares enclavados en lotes de 12 metros o más de ancho y en zonas de mayor densidad se establece la obligación de proveer espacios de estacionamiento o cocheras.

La forma en que puede ser subdividido el suelo tampoco puede ser determinado libremente por el municipio ya que la ley provincial establece un mínimo de tamaño de parcela que debe ser respetado al regular este aspecto. La excepción a esta regla de tamaño mínimo solo se da cuando las subdivisiones urbanas surgen de un englobamiento parcelario que permite generar parcelas con dimensiones más acordes con las establecidas o en situaciones de hecho difícilmente reversibles.

A más de cuatro décadas de su sanción, la norma no ha sido modificada en sus aspectos fundamentales, agudizando el desconocimiento de muchos de los problemas y procesos que atraviesan los territorios de la provincia y generando distorsiones tales como la infrautilización del suelo urbano (Ríos, 2017). En el mismo sentido, la ausencia de un plan estratégico provincial que diagnostique en conjunto el territorio provincial, que diagrame objetivos comunes, coordine las fortalezas productivas de los municipios y armonice el crecimiento territorial profundiza las diferencias de regulación local sobre el uso del suelo urbano.

En respuesta a alguno de estos problemas, luego de varios años de debate en distintos foros y con la participación de diversos actores, en 2012 se sancionó la ley 14.449 de acceso justo al hábitat. Arenaza et al (2017) sostienen que “su finalidad general es fortalecer la capacidad estatal (provincial y municipal) y de las organizaciones sociales para intervenir activamente en la remoción de los factores que históricamente han generado exclusión social y deterioro ambiental.” (pág. 1).

La ley incorpora el derecho a la ciudad y redefine el derecho a la vivienda, declara la función social de la propiedad inmueble, promueve la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios (artículos 11 a 14). Las directrices para las políticas de hábitat fijadas en la ley promueve el desarrollo de ciudades densas, consolidadas y

compactas (áreas urbanas de usos mixtos y sin vacíos) que fomenten la integración socio espacial.

A estos fines, la ley establece nuevos instrumentos de actuación para el acceso al suelo por parte de los habitantes (lote con servicios, urbanización progresiva, programas de urbanización de organización colectiva), la integración socio urbana de villas y asentamientos precarios (construcción, mejora o ampliación de viviendas, provisión de equipamiento social e infraestructura, accesibilidad y conectividad, etc.), zonas de promoción del hábitat social (áreas donde rijan parámetros urbanísticos o normas administrativas especiales, incentivos fiscales o mecanismos de financiamiento específicos que promuevan la creación de viviendas o urbanizaciones sociales, regularización dominial o resguardo de permanencia de determinada población) y la conformación de consorcios urbanísticos de gestión público-privada.

La posibilidad de mover suelo ocioso o derruido mediante el instrumento de parcelamiento y/o edificación obligatorio fue incorporado al decreto ley de 1977. Allí se prevé que la implementación de esta herramienta puede hacerse mediante los planes de ordenamiento territorial o en una ordenanza específica. El sistema de reajuste de tierras también fue incorporado a la norma provincial.

En cuanto al reparto equitativo de cargas y beneficios, la ley permite que los municipios puedan participar en las valorizaciones inmobiliarias que se producen por la implementación de políticas públicas de uso del suelo. Allí se establece el hecho imponible, el momento en que es exigible y la forma de pago.

Efectuado el marco normativo de la Provincia de Buenos Aires, es interesante para este trabajo describir el modo en que la Provincia de Mendoza regula esta materia ya que tiene un régimen de autonomía municipal similar al bonaerense y desde el año 2000 viene desarrollando un marco normativo que se presenta como más adecuado a las necesidades del siglo XXI. Para entender este proceso innovador de regulación del uso del suelo, es necesario mencionar que el estado mendocino advirtió que la expansión urbana avanzaba sobre las zonas productivas de la provincia, aumentando el deterioro de las condiciones ambientales, la sobre explotación de los recursos hídricos, el aumento del déficit de viviendas y la segregación socio espacial. Esta situación desfavorable fue atribuida a la ausencia de planificación, y la debilidad de los marcos regulatorios y normativos (Dalla-Torre, 2017).

A partir de este diagnóstico, el ordenamiento territorial constituye una política estatal en la Provincia de Mendoza que implica una red de leyes que sientan las bases de planificación del territorio provincial, atribuyendo obligaciones y competencias de cada uno de los niveles de gobierno -provincial y municipal-. Así, en 2009 se sancionó la ley 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo y en 2017 la ley 8.999 Plan Provincial de

Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo. Ambas constituyen el marco fundamental que rige la política de ordenamiento territorial de Mendoza (Mussetta et al, 2019).

La ley 8.051, prevé mecanismos de participación y patrones de interacción entre actores estratégicos. Para ello define mecanismos de educación, información, integración y participación a través de publicidad, consultas y audiencias públicas con el objetivo que los ciudadanos participen activa y responsablemente en todas las etapas del ordenamiento territorial (Gudiño, 2015) que son tres. La primera es la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia que incluye los principios rectores del crecimiento económico y social para Mendoza en los años venideros. La segunda es la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y, en tercer lugar, la confección de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (Dalla-Torre, 2017).

La normativa prevé, además, instrumentos jerarquizados que respetan las competencias jurisdiccionales y reconocen las diversas escalas geográficas. Los contenidos del Plan Provincial y de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial se diferencian de acuerdo con las competencias dadas por la Constitución provincial y se sustentan en la conformación y uso de un Sistema de Información Territorial provincial, de acceso público y gratuito. Se establece la Evaluación de Impacto Territorial (EIT) como mecanismo de control y funciona como complemento de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). A su vez, se prevén Auditorías Externas de Impacto Territorial, como procedimiento para controlar la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial, sus Programas y Proyectos. La ley incorpora, además, otros instrumentos para permitir la captación de recursos y canalización y direccionamiento de la inversión con el propósito de recuperar plusvalías y promover o desalentar actividades en el territorio, según criterios de equidad y sostenibilidad (Gudiño, 2015).

La ley provincial funciona como marco de referencia sistémico y específico para la formulación y gestión de las acciones públicas y privadas mientras que los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial deben definir, viabilizar y ejecutar un modelo territorial municipal deseado. De acuerdo con la ley 8.999, el Plan Provincial de Ordenamiento territorial contiene un diagnóstico del territorio provincial y describe el modelo territorial actual, el modelo tendencial y fija el modelo deseado. A partir de ello se construye el modelo territorial deseable, indicando cuales son los objetivos a corto, mediano y largo plazo y fijando los ejes sobre los que deben construirse el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales. Estos últimos, al igual que lo previsto en la normativa bonaerense, se encuentran fiscalizados por la Provincia y deben “seguir la estructura, metodología, criterios técnico-científicos, instrumentos de ordenamiento territorial y planificación, económicos y de gestión, ejecución, coordinación y complementación, como también los de control para el seguimiento y evaluación del Plan,

conforme a lo establecido en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial” (apartado 5.1.4. de la ley).

El marco normativo descrito, si bien tiene como punto de contacto con el bonaerense la fiscalización que la provincia ejerce sobre el municipio (previsión esperable dado que tienen la misma descentralización política), presenta sustanciales diferencias. En primer lugar, es fruto de un análisis territorial actual. Esta particularidad, se presenta como una condición necesaria para la construcción de ciudades modernas ya que, como se señaló en la introducción, conocer el territorio es vital para la implementación de objetivos de corto, mediano y largo plazo y, a su vez, crear instrumentos de gestión del territorio actuales que coadyuven a los objetivos. Como segundo punto, la creación de un plan estratégico provincial es clave para potenciar las fortalezas locales y colaborar con el desarrollo armonioso y sustentable del territorio provincial.

f. Síntesis de estudios de investigación sobre el estado del territorio y de la organización institucional de la Provincia de Buenos Aires

Transcurridas dos décadas del siglo XXI, las ciudades de la Provincia de Buenos Aires presentan un crecimiento heterogéneo, disperso y de baja densidad. El área urbana de los grandes aglomerados de la provincia creció hacia su periferia sin que exista un crecimiento poblacional que lo demande (Lanfranchi et al, 2018). Una de las explicaciones posibles es que el decreto ley de 1977 promovió un urbanismo burocrático y administrativo, funcional a los intereses de los agentes del mercado inmobiliario orientados a los sectores de mayor poder adquisitivo mediante la legitimación de desarrollos de urbanizaciones cerradas (Miguens y Reese, 2017). Los datos obtenidos en el relevamiento de usos del suelo del Gran Buenos Aires efectuado por Lanfranchi et al (2018) para los años 2006/2016 parecen refrendar aquella afirmación. De acuerdo con aquel estudio, el 84% de las nuevas hectáreas urbanizadas fueron para uso residencial, siendo en su mayoría para urbanizaciones cerradas (49%). Solo el 24% del nuevo suelo urbano fue destinado a residencial urbano, extraurbano y vivienda social, mientras que el 14% es de uso residencial informal.

La ley sancionada en 2012 introdujo instrumentos de gestión del suelo que podrían resultar propicios para revertir este modelo de ciudad. Ahora bien, para poder implementar alguno de ellos resulta necesario que se actualicen los códigos u ordenanzas urbanas. En este punto cabe recordar que el decreto ley de 1977 establece que son los municipios los responsables primarios del ordenamiento territorial. Sólo a título ejemplificador, es ilustrativo el dato que sobre la actualización de las normas locales fue relevado por Goytía, Pasquini y De Mendoza en su estudio del 2010. Si bien involucra más provincias que la de Buenos

Aires, mostró que muchas jurisdicciones locales tienen planes y regulaciones sobre el uso del suelo que se hallan en vigencia desde hace mucho tiempo, alcanzando hasta un máximo de 47 años.

Otro aspecto importante para que las ciudades puedan ser transformadas es el fortalecimiento institucional y financiero de los municipios. Sobre este último aspecto, el estudio efectuado por Muzzini et al (2016) mostró que es necesario aumentar las competencias de recaudación de ingresos municipales para reducir la dependencia del presupuesto municipal a las transferencias provinciales. Allí se concluye que la recaudación de ingresos municipales debe propender a una mayor eficiencia y eficacia y que esta política debe acompañarse con reformas provinciales que permitan que los municipios amplíen sus capacidades fiscales.

Finalmente, es necesario mencionar que el crecimiento de las ciudades -cuya definición actual implica incluir más territorio que el demarcado por el límite administrativo- ha dado lugar al desarrollo de nuevas ideas sobre la necesidad de una gobernanza metropolitana (vgr. Lanfranchi et al, 2018, Daude et al, 2017). Con la finalidad de acotar el campo de estudio de este trabajo, su análisis quedará excluido, aun cuando aquél modo de tomar decisiones en materia territorial podría tener una incidencia positiva sobre la regulación del suelo urbano. Este punto de vista podría, en el futuro, formar parte de otra investigación.

5. Desafíos actuales del ordenamiento territorial bonaerense

Como mostraron los trabajos de investigación sobre el estado del territorio relevados en el capítulo 4, las ciudades de la Provincia de Buenos Aires son, en su enorme mayoría, de baja densidad, dispersas y con áreas habitacionales y productivas separadas. Las áreas urbanas de los municipios bonaerenses han experimentado un crecimiento heterogéneo y desorganizado donde la mayor parte del nuevo suelo urbano ha sido destinado predominantemente al uso residencial bajo la modalidad de barrios cerrados. Este diseño urbano, como se explicó en el marco conceptual, es considerado en desuso, ya que en la actualidad se promueve la construcción de ciudades compactas, densas, integradas, homogéneas, de usos mixtos y a escala humana. Esta evolución predominante en la consolidación de nuevas áreas urbanas en la Provincia de Buenos Aires ha llevado al AMBA a configurarse como un territorio cada vez más fragmentado y desintegrado.

Para lograr el objetivo de alcanzar aquél modelo de ciudad, es necesario que los estados locales bonaerenses realicen un cambio en la forma en que planifican y gestionan su territorio en tanto son ellos quienes tienen la potestad de regular el uso del suelo. Desde este punto de vista, las herramientas de gestión del territorio incorporadas en 2012 al decreto ley 8912/1977, constituyen un primer paso muy importante para habilitar aquella transformación ya que, como se mencionó en el apartado teórico, se presentan como instrumentos idóneos para la rehabilitación del suelo urbano.

Ahora bien, la ley provincial de gestión del suelo ha mantenido el diseño vertical de la organización político-institucional provincial. En otras palabras, la norma sostiene al Gobierno central provincial como principal decisor de la forma de las ciudades. Esta condición se presenta como un obstáculo para la renovación del suelo urbano bonaerense. Lo anterior se funda en que para generar diseños urbanos modernos utilizando las herramientas de gestión del suelo más contemporáneas, es necesario establecer formas de uso, subdivisión y equipamiento del suelo urbano novedosas. Los municipios se encuentran impedidos de eludir aquella matriz urbana diseñada en la norma en tanto es obligatorio que la Provincia apruebe los códigos de ordenamiento territorial que estos dictan para que puedan entrar en vigencia.

A esto debe adicionarse que la transformación de la ciudad también exige presupuesto. La Ley Orgánica de las Municipalidades prevé que los estados locales solo pueden sancionar tasas retributivas de servicios, previsión que en muchos casos implica que las finanzas públicas locales dependan de los demás fondos que le asigna la provincia (vgr. coparticipación provincial), generando una falta de autonomía económica, lo que también condiciona la posibilidad de generar instrumentos de actuación territorial de naturaleza de promoción fiscal.

Este modelo legal y financiero se presenta, al menos a primera vista, como una fuerte limitación a la capacidad de los gobiernos locales para llevar adelante nuevas políticas públicas urbanas. Podría pensarse que las restricciones legales y la insuficiencia de recursos económicos propios impide a los municipios planear, desarrollar, invertir e implementar obras de infraestructura básicas, de servicios públicos y, por supuesto, proyectos de ordenamiento y gestión territorial. Además, puede suceder que la dependencia de transferencias provinciales o de planes urbanos provinciales condicionen las prioridades de la gestión local.

Desde este punto de vista, la falta de autonomía legal y presupuestaria limitaría la capacidad de los municipios para innovar y adoptar nuevas tecnologías y enfoques en la gestión urbana. No puede perderse de vista que la implementación de soluciones tecnológicas avanzadas, como los sistemas de información geográfica, la planificación urbana participativa y las estrategias de sostenibilidad, pueden requerir inversiones significativas que muchos municipios no pueden permitirse sin apoyo financiero externo.

La limitación de la autonomía municipal también puede generar una falta de continuidad y coherencia en las políticas de desarrollo urbano. Los cambios en la administración provincial pueden llevar a variaciones en las prioridades y en la asignación de recursos, lo que podría interferir con la planificación a largo plazo y con la ejecución de proyectos que requieren un compromiso sostenido.

Teniendo presente estos desafíos, este trabajo pone el foco en la limitada capacidad institucional que presentan los municipios de la Provincia de Buenos Aires y se pregunta cómo incide en la implementación de los instrumentos urbanísticos para lograr una gestión del suelo urbano y una planificación territorial moderna. La pregunta pretende aportar información acerca de si la falta de completa autonomía de los estados locales afecta su capacidad para organizar y planificar su suelo con el fin de crear ciudades compactas, densas y de usos mixtos.

Para responder a ello, el presente trabajo se vale en la sección posterior del estudio de caso de la experiencia del Municipio de Tres de Febrero. Como se explicó en la segunda y tercera sección, esta localidad es una de las más densamente pobladas del conurbano bonaerense, tiene un aporte significativo al producto bruto provincial y desde el 2019 ha dado forma a una batería de instrumentos urbanísticos innovadores con el objetivo de lograr una ciudad densa, compacta, de escala humana y de usos mixtos. En este sentido, analizar el proceso de transformación legal que llevó adelante el estado local permitirá conocer cuál es el grado de tensión entre la autonomía de los Municipios y el marco normativo estanco que prevé la Provincia de Buenos Aires. A la vez permitirá saber si esta supuesta rigidez legal contiene alguna laguna normativa que habilite la gestión audaz de suelo urbano.

En la sección siguiente se realizará la inmersión en el caso analizado, a los fines de entender en detalle los límites que la falta de autonomía municipal han gestado al proceso de planificación territorial y a su capacidad de gestionar el suelo urbano a través de la creación de instrumentos urbanísticos de actuación local.

6. Caso de estudio: Gestión de suelo urbano y tensiones en la autonomía en el Municipio de Tres de Febrero

a. Breve historia, ubicación geográfica, características generales del territorio y autoridades

El Municipio de Tres de Febrero es uno de los 135 distritos de la Provincia de Buenos Aires ubicado en el noroeste de la provincia. Limita al Este con San Martín, al oeste con La Matanza, Morón y Hurlingham, al norte con San Miguel y al sur con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dada su ubicación, el municipio también forma parte de la denominada Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

De acuerdo con la información brindada en su página oficial⁴, Tres de Febrero comenzó a urbanizarse con la distribución de tierras realizada con la segunda fundación de Buenos Aires (1850) y hasta 1959 formaba parte del Partido de San Martín. A partir de los primeros años del Siglo XX, se desarrollaron nuevos núcleos urbanos fundamentalmente residenciales y comerciales siguiendo la inauguración de nuevas estaciones ferroviarias y de tranvías: Santos Lugares (1906), Ciudadela (1910) y Sáenz Peña (1910). El proceso de urbanización culminó entre 1970 y 1972 con el fraccionamiento y loteo de Loma Hermosa, El Libertador, Churruca, Remedios de Escalada y 11 de Septiembre.

El informe elaborado por la Provincia en base a los datos provisorios del Censo 2022, detalla que el municipio tiene una superficie total de 43 km² (siendo parte de los cinco distritos con menos de 50 km² de la Provincia de Buenos Aires) y tiene un total de 336.377 habitantes. Su densidad de población es de 8512,5 hab/ km² y, luego de Lanús, es el municipio más densamente poblado de la Provincia. El Municipio cuenta con 15 localidades: Caseros, Churruca, Ciudad Jardín, Ciudadela, El Libertador, José Ingenieros, Loma Hermosa, Saenz Peña, Martín Coronado, Santos Lugares, Villa Bosch, Villa Raffo, 11 de Septiembre, Pablo Podestá y Remedios de Escalada.

Como dato relevante en términos urbanísticos, la localidad de Ciudad Jardín, que fue fundada en 1944 por el empresario alemán Erick Zeyen, como su nombre lo indica, responde al movimiento iniciado en Londres por Ebenezer Howard (según cita Jacob, 2013) y fue concebida buscando el equilibrio entre la vida urbana y la rural mediante la creación de amplios espacios verdes y culturales. Su estructura urbana se ha mantenido casi inalterable a lo largo de los años.

A nivel infraestructura de transporte terrestre, en el Plan Urbano Estratégico (2019), se menciona que Tres de Febrero cuenta con un equipamiento variado constituido por redes

⁴ <https://www.tresdefebrero.gov.ar/datoshistoricos/>

viales y ferroviarias dispuestas mayormente en forma radial con respecto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). El municipio es parte del recorrido de tres líneas férreas: el Ferrocarril Sarmiento (estación Ciudadela), el Ferrocarril San Martín (estaciones Sáenz Peña, Santos Lugares, Caseros y El Palomar), y el Ferrocarril Urquiza (estaciones Lynch, F. Moreno, Lourdes, Tropezón, J.M. Bosch, Martín Coronado y Pablo Podestá). El sistema vial del municipio tiene una serie de rutas y autopistas estructurales de jerarquía primaria como la autopista Acceso Oeste–Perito Moreno (que conecta a Tres de Febrero con el centro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y hacia el oeste con Morón, Moreno, Gral. Rodríguez y Luján). En esta misma jerarquía se ubica el Camino del Buen Ayre (vía de acceso rápido hacia algunos municipios del corredor norte y noroeste), la Ruta 8 (conecta Tres de Febrero con los partidos de San Martín, San Miguel y José C. Paz) y la Ruta 4 (que conecta al municipio con Morón, Hurlingham, San Martín y San Isidro). El distrito cuenta también con un conjunto de vialidades secundarias de suma importancia en el nivel intramunicipal. Esta segunda red vial está compuesta por el par Román Gómez-Lincoln (Paseo de los Granaderos) y la Ruta 201 (o Av. Marcelo T. de Alvear) que constituye la principal vía de acceso vehicular al municipio desde la Av. General Paz. La Av. San Martín, que atraviesa Caseros conectándolo con Villa Libertad en San Martín y Villa Sarmiento en La Matanza, cumple una función de primera importancia al vincular localidades de Tres de Febrero y sus centralidades con localidades de municipios vecinos. Por estas avenidas y las demás vías secundarias circula, además, un número importante de líneas de colectivo con recorrido intra e intermunicipal.

En 1995 fue creada la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) con sedes en las localidades de Caseros y Palomar y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los datos publicados por la institución muestran que en 2022 registró un total de 22.620 estudiantes⁵. En la localidad de El Palomar se ubica el Colegio Militar de la Nación que ocupa 1,23 km² del partido,

Los datos del Producto Bruto Geográfico (PBG) publicados por el gobierno provincial en abril de 2024⁶ dan cuenta de que, para 2022, el PBG corriente de Tres de Febrero se ubicaba en el puesto 13 de los 135 municipios provinciales manteniendo su lugar con respecto a 2021. Esto significó una participación del 2,33% en el PBG-PBA. En términos reales (en pesos de 2004) tuvo un crecimiento de 5,5% respecto al año anterior, de los cuales 1,81 p.p. fueron explicados por el sector Industrial. Este sector productivo generó el 27,3% del PBG del municipio, lo que posicionó a Tres de Febrero en el octavo lugar en producción industrial provincial. En 2022 tuvo un crecimiento de 6,0%. En orden de importancia, el comercio representó el 18,6% del PBG generado en Tres de Febrero. En

⁵ <https://untref.edu.ar/untref-en-cifras>

⁶ <https://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/pbgPartido/PBG-PBA%20por%20partido%202022.pdf>

tercer lugar se ubicó el sector Servicios inmobiliarios y empresariales representando el 9,9% del PBG municipal, aportando 66.254 millones de pesos. Los puestos de trabajo formal en Tres de Febrero crecieron 3,3%, lo que implicó 3.541 nuevos puestos, alcanzando los 109.399. El sector Industria fue el principal empleador con 22.612 puestos formales, le siguió el sector Público (incluye puestos en Educación y Salud Pública) con 20.758.

Los datos brindados por el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires⁷ muestran que para el 2020, el 48% del presupuesto del municipio era por ingresos propios. Los ingresos originados en transferencias de la Provincia representaban idéntico porcentaje y sólo el 4% de aquellos fondos tenía origen en transferencias de la Nación. En cuanto a la finalidad de los gastos municipales, el 68,43% fue destinado a servicios sociales, el 22,52% a la administración gubernamental, el 7,54% a seguridad, el 1,34% a deuda pública y el 0,16% a servicios económicos.

Desde la recuperación de la democracia, el municipio tuvo cuatro intendentes. Desde diciembre de 1983 a 1987 gobernó Héctor Roberto Dattoli; de 1987 a 1991 Lic. Jorge Norberto Manga, desde 1991 a 2015 Hugo Omar Curto y desde 2015 hasta la actualidad (el mandato finaliza en 2027) Diego Valenzuela. El Honorable Concejo Deliberante está compuesto por 24 concejales. De acuerdo con los resultados de las elecciones de 2023, los escaños son ocupados por tres fuerzas políticas (Juntos con 13 bancas, Unión por la Patria con 9 concejales y La Libertad Avanza con 2 bancas).

b. Diseño e implementación de instrumentos de gestión del territorio en el periodo 2019-2023

En los años previos al fijado en este trabajo, el municipio realizó una consultoría con el Banco Mundial y otros organismos para dar nacimiento a su planificación territorial. En mayo de 2019 se publicó el Plan Urbano Estratégico que incluyó un diagnóstico del territorio, el planteamiento de la ciudad deseada, la diagramación de seis lineamientos estratégicos de ordenamiento territorial (acondicionamiento del soporte de la matriz productiva, mejoramiento de la integración territorial y la movilidad urbana, revitalización de las centralidades urbanas, mejoramiento del espacio verde, la higiene urbana y el patrimonio, mejoramiento integral del hábitat y generación de instrumentos normativos para la gestión del territorio) y los objetivos de corto, mediano y largo plazo.

Luego de un intenso trabajo con todos los sectores de la comunidad, se sancionó un nuevo código de ordenamiento urbano (ordenanza 3441/2019) que reemplazó el que regía desde 1985 (ordenanza 1788/1985). Este código entró en vigencia en 2020 con la

⁷ <http://www.buenosairesabierta.org/municipios/tres-de-febrero>

convalidación de la Provincia de Buenos Aires mediante la resolución 1296/MGGP/2019. En este cuerpo normativo se fijaron objetivos generales referidos, entre otros, a la construcción de una ciudad productiva, participativa, sustentable, integrada, policéntrica y atractiva para la vida urbana, que garantice el derecho a la ciudad y a la vivienda y que reparta equitativamente las cargas y los beneficios. Además se aclara que las directivas del Código siguen los lineamientos del Plan Urbano Estratégico de la ciudad. En el Título V de esta norma se incluyeron varios instrumentos de gestión del suelo con el fin de tener un mejor cumplimiento de las directivas del Plan Urbano Estratégico. Estos son:

1. **Prescripción Administrativa:** su finalidad es la adquisición de tierra con finalidades públicas y sociales.
2. **Recepción de Inmuebles con Deudas Fiscales:** implica la liberación de deudas e infracciones fiscales con la transferencia del dominio al Estado Municipal, quien deberá aplicarlo para finalidades de función pública, urbanismo o vivienda social.
3. **Fideicomiso para Completamiento en Macrozonas de Promoción del Hábitat:** a través de la creación de fideicomiso con el aporte de un fiduciario privado (que es autorizado y reglamentado por la Autoridad de Aplicación del Código), se permite la agrupación de unidades de vivienda para la generación o refacción de nuevas viviendas. Se debe presentar un Plan de Gestión.
4. **Consorcio Urbanístico:** permite que organismos gubernamentales y actores privados de forma conjunta, aportando cualquiera de ellos inmuebles de su propiedad y obras de urbanización y/o edificación, ejecuten proyectos de urbanización o de edificación y, luego, reciban una compensación por su inversión en unidades inmobiliarias edificadas y urbanizadas.
5. **Gestión de Tierras en la Municipalidad de Tres de Febrero:** se fijan los objetivos que debe tener la autoridad de aplicación que gestionará las tierras municipales.
6. **Convenios Urbanísticos:** son acuerdos que celebra el departamento ejecutivo de la municipalidad con actores privados o con el Estado provincial o nacional con el fin de generar proyectos urbanos con normas especiales. Se especifica que si mediante el acuerdo se permite superar la máxima constructividad de la zona, esta no podrá superar las máximas explicitadas en el decreto ley 8912/1977. Lo mismo sucede con la zonificación, que deberá enmarcarse en los parámetros fijados en la norma local y en la ley provincial.

7. **Plan Particularizado:** posibilita la provisión de equipamientos urbanos públicos y/o privados o de asociación público-privado de grandes dimensiones o de una importancia especial. Debe ser aprobado por el Concejo Deliberante.
8. **Plan Temático:** se aplica cuando se presentan zonas no sujetas a determinaciones geográficas particulares que se encuentran integradas por actividades o problemáticas ambientales y que requieren instrumentos de planificación que definan las características del desarrollo o reformulación en toda la extensión del distrito. Debe ser aprobado por el Concejo Deliberante.
9. **Declaración Edificabilidad Obligatoria:** habilita a la autoridad de aplicación a hacer uso de los artículos 84 a 87 del decreto ley 8912/1977,
10. **Participación Municipal en las Valorizaciones Inmobiliarias (PMVI):** propicia la recuperación de la valorización inmobiliaria que se produce cuando hay una acción urbanística del municipio. Se establece que esta gabela se rige por una norma local particular.
11. **Programa de Lotes con Servicios:** habilita que en las Macrozonas de Promoción Social del Hábitat, se pueda solicitar la aplicación de este programa previsto en el artículo 17 y siguientes de la ley 14.449.
12. **Programa de Zonas de Movilidad Sustentable:** establece que en las zonas residenciales se puede promover la creación de áreas con reducción de velocidad y convivencia vehicular (presencia de ciclovías).
13. **Programa de Distrito de Industrias creativas y del conocimiento:** faculta a la autoridad de aplicación a otorgar beneficios promocionales para aquella industria delimitando el perímetro donde estos se concentrarán.
14. **Programa de Vivienda Asequible:** autoriza al poder ejecutivo para que desarrolle un programa de vivienda asequible con el fin de estimular la oferta de este tipo de residencias que tengan como destino vivienda familiar de ocupación permanente. Este programa estará dirigido a grupos familiares de sectores medios, que residan o trabajen en el ámbito del partido. En 2019 se dictó la Ordenanza 3445/19.

En cuanto a la recuperación de la “plusvalía urbana”, en 2020, se sancionó la ordenanza que creó el Derecho para el Desarrollo Urbano (ordenanza 3440/2019, reglamentada por el decreto 12/20). De acuerdo con lo indicado en el artículo 2 de la ordenanza, el instrumento urbanístico tiene por objetivo regular la mayor superficie edificable -con su consecuente mayor aprovechamiento constructivo- de aquellas parcelas donde se genere un mayor valor por cambios en la normativa urbanística o en el uso del

suelo. La valorización inmobiliaria es definida en el artículo 3 y es el mayor valor resultante para un bien inmueble como consecuencia de la modificación de las normas urbanísticas que definen índices de edificación máximos permitidos (FOS, FOT, densidad y altura). La obligación de pagar este derecho nace cuando una personas jurídica o humana solicita la aprobación de un permiso de obra que contemple el uso del mayor valor constructivo que le habilita la norma vigente frente a la que regía con anterioridad o el cambio en el uso del suelo o categorización territorial que le aumente el valor del inmueble en predios con una superficie superior a cuatrocientos cincuenta metros cuadrados. La base imponible del derecho es el resultado de multiplicar el: Mayor Aprovechamiento Constructivo en metros cuadrados x la alícuota correspondiente a la ubicación del proyecto (se dividió al territorio en 4 zonas y se estableció una alícuota progresiva) x el Valor de Incidencia del Suelo determinado para la manzana en la que se ubica el proyecto (está expresado en UVAS)⁸. La liquidación del derecho se produce en el momento en que se solicita el permiso de obra que materializa el mayor aprovechamiento constructivo y se paga el 90% con la aprobación del permiso, el 5% a los 6 meses y el resto a los 12 meses de aquél evento. La norma prevé que se puede optar por pagar el derecho cediendo en propiedad al Municipio metros cuadrados para desarrollar en el marco del Programa de viviendas asequibles. En los casos en que se solicita el cambio de uso del suelo se liquida en dicho momento y se paga el total al obtener su aprobación. Los recursos obtenidos con este derecho forman parte del Fondo Público "Desarrollo Urbano y Hábitat Sustentable" y tienen asignación específica a destinos de obra pública de acuerdo con los porcentajes establecidos en el artículo 11 de la ordenanza (5% a la protección de edificios públicos patrimoniales, 30% a obras de infraestructura y saneamiento, reurbanización de villas y asentamientos, relocalización de familias y proyectos de vivienda social y 65% a obras de infraestructura de servicios y transporte, equipamiento, espacios públicos, centralidades comerciales y otras intervenciones contempladas en el Plan Urbano Estratégico).

En el 2020 el municipio también dictó la ordenanza 3523/2020 que creó el Banco de Tierras con la finalidad de generar un desarrollo territorial planificado donde el patrimonio inmueble municipal (integrado por los inmuebles de propiedad municipal, más aquellos que se reciban o adquieran con objeto de constituir una reserva de tierras) sea el soporte para el desarrollo de los planes y programas de provisión de infraestructura, equipamiento comunitario, vivienda de interés social, área verde de uso público y reservas naturales y culturales. Para ello, se atribuye al programa la función de conformar y actualizar el padrón de inmuebles afectados al programa, determinar el grado de ocupación y requerir al poder ejecutivo que realice todas las medidas necesarias para su saneamiento o recuperación,

⁸ v. instructivo <https://drive.google.com/file/d/1cs0FO2O7rGaOvKZwA3UUjrgkOJfF32wq/view>

recomendar políticas habitacionales, darle intervención al poder ejecutivo para que realice las acciones legales necesarias para la incorporación de inmuebles al municipio, solicitar valuaciones a los organismos competentes para fijar precios de licitaciones u otro medio de adjudicación de inmuebles e impulsar convenios de recaudación con entidades bancarias y mutuales. En el artículo 6 de la ordenanza se fija el procedimiento para la adquisición de tierras (acciones previstas en la ley orgánica de las municipalidades, daciones en pago establecidas en las ordenanzas fiscales, transferencias de inmuebles por parte del Estado Nacional o Provincial, convenios urbanísticos, expropiaciones y demás instrumentos legales previstos en el Código Civil y Comercial de la Nación).

Además de las modificaciones legislativas, el municipio puso en marcha un proceso de modernización del procedimiento administrativo para la aprobación de planos de obra -lo que permitió reducir el tiempo para obtener los permisos-, desarrolló el plano abierto municipal (un geoportal que contiene datos públicos del territorio). También dictó normativa para agilizar los trámites de regularización dominial. En este sentido se sancionó la Ordenanza 3524/2020 -reglamentada por el Decreto 403/2021- de Mensura Social, mediante la cuál los poseedores de inmuebles que cumplan con las condiciones establecidas en la norma pueden acceder al plano de mensura de la propiedad a efectos de continuar con la tramitación de la Regularización o Escritura de la vivienda. Esta prestación efectuada por la municipalidad tiene previsto el pago de un derecho de mensura de interés social que es abonado en cuotas. En 2023, en el marco de los instrumentos territoriales dispuestos en el Código de Ordenamiento Urbano, se dictó la Resolución 36/23 que permite a los poseedores legítimos de bienes inmuebles obtener un certificado que acredita tal situación [DMAD] para poder acceder a servicios básicos. Finalmente, comenzó el desarrollo de un catastro multifinalitario.

Como complemento de aquellas normas, el municipio implementó diversas políticas públicas vinculadas con el uso de la ciudad. Implementó cambios en la circulación del tránsito, calles de convivencia, ciclovías y senderos saludables. Creó y puso en valor espacios públicos de esparcimiento y desarrolló estrategias para superar barreras urbanas.

c. Sobre la Selección del Caso de Estudio

Los apartados que preceden muestran la importancia del municipio seleccionado tanto en términos demográficos y sociales como económicos. Es el segundo municipio bonaerense más densamente poblado del Área Metropolitana de Buenos Aires, tiene un fuerte desarrollo productivo y de conectividad terrestre, es sede de una universidad nacional y su suelo urbano se encuentra consolidado. El diagnóstico del territorio efectuado en 2019 permitió conocer en profundidad las características de la ciudad, individualizar las

deficiencias urbanas y plantear estrategias para superarlas. Allí también se especificó la ciudad deseada, proponiendo un diseño policéntrico, compacto, de usos mixtos y de densidad media a escala humana. Desde aquel momento hasta la actualidad, el gobierno local ha implementado diversas políticas públicas con el objetivo de transformar el ejido urbano desde la ciudad diagnosticada a la ciudad deseada.

Recuperar la experiencia de todo ese proceso es significativo ya que Tres de Febrero es uno de los pocos municipios que plasmó su intención de construir una ciudad moderna -en los términos de las recomendaciones de los organismos internacionales- e instrumentó las reformas pertinentes valiéndose, en parte, de los nuevos instrumentos de gestión del territorio introducidos en la modificación del decreto ley 8912/1977.

Como se planteó en el segundo apartado, la pregunta de investigación de este trabajo es *¿Cómo incide la limitada autonomía de los municipios de la Provincia de Buenos Aires en la implementación de los instrumentos urbanísticos para lograr una gestión de suelo urbano y de planificación territorial moderna?*. Para responder a este interrogante se realizaron cuatro entrevistas semiestructuradas. Los informantes claves seleccionados tuvieron un alto grado de participación en el proceso de creación e implementación de los instrumentos de gestión del suelo del municipio, de modo que sus respuestas permitirán conocer en profundidad como incide la falta de autonomía plena al momento de crear e implementar instrumentos urbanísticos que permitan una gestión del suelo urbano y de planificación territorial moderna.

Esta es una información valiosa para enriquecer el análisis sobre el impacto que tiene la organización político institucional provincial en este aspecto de la gestión local. A su vez, indagar sobre esta cuestión podría aportar datos valiosos sobre la relación que podría existir entre la limitación de las decisiones de gestión del territorio que tienen los municipios y el diseño urbano que se observa en las ciudades de la Provincia de Buenos Aires. Junto con lo anterior, esta investigación pretende ser un insumo para que otros municipios puedan tomar decisiones con mayor información. La transferencia de conocimientos entre autoridades gubernamentales locales es indispensable para mejorar los procesos de diseño e implementación de políticas públicas.

d. Sobre los informantes clave

Teniendo en cuenta que la pregunta de investigación involucra cuestiones relativas a la organización política, a la planificación de políticas públicas y la sanción de leyes municipales, se decidió interrogar a representantes de los dos poderes públicos municipales: Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. En general, el Poder Ejecutivo impulsa la planificación de la política pública y remite los proyectos de ordenanzas al poder legislativo

quien, luego de su tratamiento y discusión, sanciona la ordenanza que, posteriormente, es promulgada. Para la selección de los informantes clave también se tuvo en cuenta la pertenencia a diferentes fuerzas políticas. Se concertaron entrevistas con Diego Valenzuela, Joaquín Rotman, Hernán Lorenzo y Jimena Bondaruk.

- **Diego Valenzuela:** Es Licenciado en Economía (UB) y Magíster en Historia (UTDT). Trabajó como periodista en diversos medios de comunicación. En 2015 fue electo intendente del Municipio de Tres de Febrero por Juntos por el Cambio, obteniendo su reelección en 2019 y 2023.
- **Joaquín Rotman:** Es Licenciado en Ciencias Políticas y Magíster en Políticas Públicas (UTDT) y en Desarrollo Urbano y Territorial (UPC). Trabaja para la Municipalidad de Tres de Febrero desde 2018 a la actualidad. En primer lugar fue nombrado en la Jefatura de Gabinete. Allí desarrolló proyectos estratégicos como asesor con el Gobierno Nacional e implementó los instrumentos de gestión. Luego, fue Director de proyectos estratégicos, Subsecretario de ordenamiento urbano y territorial y, finalmente, Secretario de desarrollo urbano y territorial. Desde marzo de 2023 es Asesor de la Jefatura de Gabinete.
- **Jimena Bondaruk:** Es licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales (UADE) y Magíster en Educación (UdeSA). Actualmente cumple su segundo período como concejal por Unión por la Patria y forma parte de la Comisión de Ambiente del Honorable Concejo Deliberante de Tres de Febrero. Anteriormente, participó de la comisión de interpretación y reglamento, fue vicepresidenta de la comisión seguridad.
- **Hernán Lorenzo:** Es abogado (UM) y Magíster en Políticas Públicas (UTDT). Actualmente cumple su segundo mandato como concejal del Honorable Concejo Deliberante de Tres de Febrero por Juntos por el Cambio. Es Presidente del bloque de su fuerza política. En 2015 fue secretario de atención al vecino del Municipio de Tres de Febrero.

e. Sobre el diseño del cuestionario y las entrevistas

Considerando la estructura de la pregunta de investigación, se diseñó un cuestionario que permitiera conocer cómo se relacionan los tres elementos de la gestión del suelo urbano (instrumentos urbanísticos, planificación del territorio y gestión del suelo urbano) con la autonomía municipal. En este sentido, el cuestionario se dividió en cinco bloques -que se detallan a continuación- con la finalidad de ahondar en cada uno de los

componentes de la pregunta investigación y encontrar evidencia acerca de la vinculación que hay entre la limitada autonomía municipal y la implementación de los instrumentos urbanísticos para lograr una gestión de suelo urbano moderna. Del segundo al quinto bloque se incorporó como última pregunta si el informante clave quería agregar algo sobre el tema.

- La primera sección es una **presentación del informante clave** y tiene como finalidad robustecer la pertinencia de su selección.
- En la segunda sección se indaga acerca de la **autonomía municipal**. Aquí se busca conocer cuál es el alcance de esta. Para eso se consultó cuáles son las potestades legales de los municipios, si hay facultades exclusivas o concurrentes con el gobierno provincial y si éste último participa de algún modo en la creación e implementación de políticas públicas locales. Se realizaron 4 preguntas: 1. ¿Cómo definirías la autonomía de los municipios de la Provincia de Buenos Aires?, 2. ¿Cuáles son las obligaciones principales de los municipios de la Provincia de Buenos Aires?, 3. ¿Puede el municipio sancionar leyes en todas las áreas que le fueron delegadas o hay competencias que son compartidas con el estado provincial? ¿Algún organismo de la Provincia de Buenos Aires tiene intervención en la sanción de leyes municipales? y 4. ¿Cómo interviene la Provincia en la creación e implementación de políticas públicas locales?.
- La tercera sección aborda los **instrumentos de gestión del territorio**. Se eligieron preguntas que expliquen cuáles son las herramientas que provee la ley provincial, cómo interviene la Provincia cuando se implementan algunos de esos instrumentos, con que dificultades se encuentran los estados locales en oportunidad de implementar los instrumentos y, finalmente, obtener un ejemplo de éxito en la instrumentación realizada por Tres de Febrero. Las cuatro preguntas son: 1. De acuerdo con lo establecido en el decreto ley 8912/1977 ¿Podrías mencionar cuales son los instrumentos de gestión del territorio que pueden instrumentar los municipios?, 2. ¿Cuál es la participación de la Provincia de Buenos Aires en la creación e implementación de los instrumentos de gestión del territorio?, si hay participación provincial, ¿Cuál es el organismo provincial que participa de este proceso?, ¿en qué etapas de la creación e implementación de los instrumentos de gestión del territorio interviene?, ¿Cómo es la participación de este organismo? ¿Consideras que los organismos provinciales hacen un aporte relevante al momento de participar en las políticas públicas de ordenamiento territorial municipal?, 3. ¿Desde tu punto de vista, cuales son

las dificultades que tiene el municipio en torno a la creación e implementación de instrumentos de gestión del suelo? y 4. ¿Podrías compartir algún ejemplo de éxito en la implementación de instrumentos de gestión del suelo de Tres de Febrero?

- El cuarto bloque está destinado a conocer cómo se realiza la **planificación del territorio con la finalidad de transformar el suelo urbano**. Las preguntas buscan problematizar sobre los desafíos del territorio y la capacidad de gestión de estos por parte de los municipios teniendo en cuenta el marco legal con el que cuentan. Se consultó: 1. ¿Podrías enumerar los desafíos de gestión del territorio que tenía el municipio en los años 2019/2023?, 2. Teniendo en cuenta los desafíos de gestión del territorio que mencionaste, ¿podrías describir el proceso de planificación del territorio municipal en los años 2019/2023?, 3. ¿Consideras que las reglas de ordenamiento territorial y uso del suelo establecidas en el decreto ley 8912/77 fueron útiles para la planificación de esas políticas urbanas? y 4. ¿Crees que son los municipios bonaerenses los que deben planificar el ordenamiento territorial?, si tu respuesta es negativa, ¿A quién crees que le corresponde esa potestad? ¿Esa potestad puede ser compartida por los diferentes niveles de gobierno?.
- En el bloque final se busca obtener datos sobre la **gestión del territorio**. Aquí se pretende conocer cuáles son las dificultades con las que se encuentran los gobiernos locales al momento de gestionar el suelo, su capacidad para hacerse cargo de ello y cuál es el futuro de esta tarea. Se preguntó: 1. ¿Cuáles consideras que son las mayores dificultades que tienen los municipios de la Provincia de Buenos Aires para gestionar el territorio?, 2. ¿Crees que los municipios bonaerenses tienen capacidad para atender las demandas de gestión del territorio? y 3. ¿Cómo crees que es el futuro de la gestión del territorio?.

Todas las entrevistas fueron realizadas en Julio de 2024 y tuvieron una duración promedio de 50 minutos. Dos de ellas se realizaron en forma presencial y dos mediante videollamada. Previo consenso, las reuniones fueron grabadas y su transcripción se encuentran en el anexo II de este trabajo. Las grabaciones, están disponibles previa solicitud.

7. Análisis de las entrevistas

En esta investigación se busca conocer si, efectivamente, la limitación de la autonomía municipal funciona como un valladar para la implementación de instrumentos urbanísticos para lograr una gestión de suelo urbano y planificación moderna. En el marco teórico se señaló que la autonomía era entendida como la potestad que tienen los estados para dictar su propia normativa. Derivada de la pregunta de investigación, en el capítulo tercero se planteó como hipótesis que la limitada autonomía de los municipios bonaerenses incide negativamente en su capacidad de gestión del territorio. Esta idea se sustenta en que la falta de capacidad institucional condiciona a los estados locales para, mediante el uso de instrumentos urbanísticos, planificar y gestionar el suelo con el fin de construir ciudades modernas, esto es, de uso mixto, compactas, homogéneas, de densidad mediana y a escala humana. En otras palabras, si la autonomía es el marco legal de acción de los estados, el recorte que se haga de ella, en principio, funcionará como una frontera o límite en las operaciones jurídicas que este podrá realizar. Ergo, para el caso de estudio, las limitaciones que prevea ley provincial en torno a la regulación del ordenamiento territorial y el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo incidirán en el margen de actuación de los estados municipales. Como se indicó al describir el aspecto metodológico del trabajo, la hipótesis se contrasta mediante el estudio del caso del Municipio de Tres de Febrero, puntualmente a través de la realización de entrevistas a informantes claves.

a. Autonomía Municipal

En este sentido, lo primero que se debe determinar es cómo es la autonomía que tienen los municipios. Esto último teniendo en cuenta lo referenciado en el marco teórico en el inciso 3.d. Para ello, se diseñó un bloque de preguntas con la finalidad de obtener un panorama preciso acerca de la autonomía municipal. En este sentido, a los informantes clave no sólo se les requirió una definición de esta, sino que además se les pidió que enumeren las obligaciones del municipio, que expliquen el grado de libertad que estos tienen para sancionar leyes y la participación de la provincia en las políticas públicas locales. A continuación se presenta un cuadro comparativo donde se sintetizan las ideas brindadas por cada informante en este aspecto consultado.

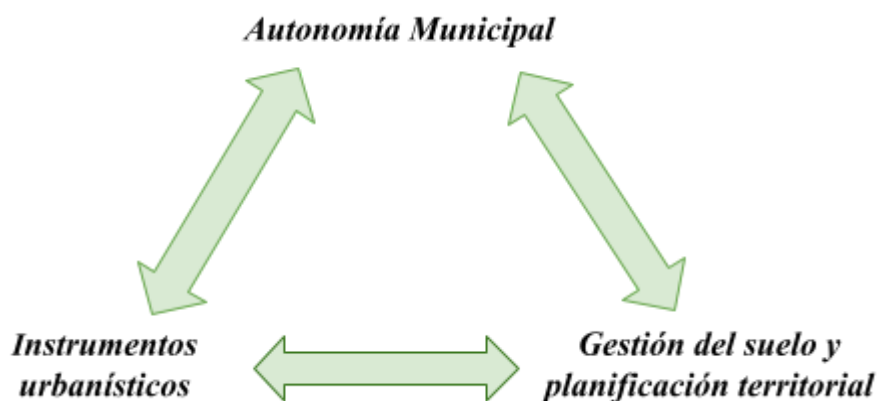
Diego Valenzuela	Joaquín Rotman	Jimena Bondaruk	Hernan Lorenzo
<p>“Hay una autonomía en términos de gestión y económicos. Vos podés estar limitado legalmente en tu autonomía jurídica, pero como lo que no está prohibido está permitido, vos podés hacer. Si tenés autonomía económica, podés crear programas que avancen sobre temas que son importantes para la sociedad y que el municipio antes no atendía y ahora sí.”</p> <p>“Los municipios de la Provincia de Buenos Aires hoy tienen realidades heterogéneas, de acuerdo con el grado de dependencia económica que tengan a la coparticipación provincial.”</p> <p>“Hay más autonomía cuando hay fondos propios para decidir su destino.”</p> <p>“Hoy las demandas sociales les han impuesto al municipio obligaciones que son integrales”</p> <p>“Lo que hay que ver es que se puede hacer y lo que no puede hacer. Pero también hay que avanzar con audacia en los puntos que no están claramente legislados y que pueden aportar a la comunidad”</p> <p>“Las funciones de cada una de las jurisdicciones se entrecruzan”</p>	<p>“Es muy limitada en términos fiscales, políticos e institucionales.”</p> <p>“Actualmente, solo por agenda, [los municipios] tienen pocas obligaciones formales o constitucionales, pero por demanda de la sociedad, tienen más que responder a cuestiones que no han sido totalmente delegadas [seguridad, salud y educación]”</p> <p>“El municipio puede darse sus propias normas y en algunos casos necesita validación provincial”</p> <p>“Las políticas que implementa la provincia en función de sus potestades impacta en las políticas públicas locales porque, en muchos casos, se decide en qué parte del territorio se van a aplicar</p>	<p>“Limitada legalmente”.</p> <p>“La autonomía tiene límites difusos”</p> <p>“La autonomía requiere de mayores presupuestos”</p> <p>“[Los municipios] Abordan todas las situaciones inmediatas”</p> <p>“Existen programas provinciales que se crean y se financian desde la Provincia que se implementan y se ejecutan con los equipos locales.”</p>	<p>“Los municipios intentan ganarse autonomía donde pueden haber lagunas legales.”</p> <p>“Actualmente los municipios cumplen funciones en materia de seguridad, salud, educación que no están delegadas, pero que por demanda social, debe atender”</p> <p>“[La Provincia] interviene de dos maneras: Primero a través de los recursos coparticipables (...) que [algunos] son de libre disponibilidad (...) y otros de asignación específica. Y luego por medio de convenios específicos, de infraestructura, fortalecimiento de seguridad”</p>

Del análisis conjunto de estas respuestas se infiere que los municipios bonaerenses tienen una autonomía legal recortada y que las obligaciones que le han sido formalmente delegadas no reflejan la verdadera función que cumplen hoy de acuerdo con la demanda social. Esto último provoca que, en los hechos, los municipios legislen y planeen políticas públicas sobre temáticas que no le fueron estrictamente delegadas, instituyendo una autonomía de hecho. La extensión de esta autonomía de ejercicio dependerá exclusivamente del presupuesto propio de cada municipio.

Lo dicho muestra que la frontera fijada por la legislación provincial sobre el marco de actuación de los municipios se va desplazando a medida que los ciudadanos reclaman atención del estado local y éste cuenta con presupuesto para dar una respuesta. En este sentido, las decisiones de los distintos niveles de gobierno se van a entremezclar y a superponer, respondiendo al concepto de “torta marmolada” propuesto por Grodzins (según cita Leiras, 2013).

Teniendo en cuenta que los límites de la autonomía legal que fija la ley provincial, en los hechos, pueden ser corridos, corresponde determinar, en el marco definido por la pregunta de investigación, sí, en materia de implementación de instrumentos urbanísticos y gestión y planificación del territorio, la autonomía limitada del municipio es una frontera infranqueable y, por tanto, opera de modo desfavorable o, por el contrario, la planificación del territorio y la gestión del suelo mediante la implementación de instrumentos urbanísticos puede superar aquella frontera legal y, en consecuencia, no verse afectada por esta.

Lo anterior implicaría admitir que la autonomía municipal, los instrumentos urbanísticos y la gestión de suelo y la planificación territorial tienen una relación triangular, donde todos los factores se vinculan entre sí de modo expansivo o contractivo.



b. Instrumentos Urbanísticos

Definido lo anterior, es útil recordar que, cómo se mencionó en el apartado teórico, el decreto ley 8912/1977 establece dos grandes limitaciones para la implementación de instrumentos urbanísticos. Por un lado, prevé el uso, intensidad y subdivisión del suelo, y, por otro, fiscaliza el procedimiento que lleva adelante el municipio para ordenar su territorio, tarea que incluye la aprobación del código de ordenamiento territorial que dicte el estado local.

Sobre el primer punto, Diego Valenzuela específicamente mencionó que el Código de Ordenamiento Urbano implementado en Tres de Febrero tuvo que sortear las limitaciones que la ley provincial establece sobre el basamento comercial. Joaquín Rotman destacó que el modelo de ciudad planteado por la ley provincial está perimido y que la ley 14.449 aportó muchos instrumentos de gestión del suelo e incorporó la idea de gestión del territorio y el suelo. Hernán Lorenzo, destacó las bondades de la plusvalía inmobiliaria, instrumento que fue incorporado en 2020 y explicó que la previsión de dimensiones mínimas de los lotes que contiene la ley provincial no puede cumplirse.

Diego Valenzuela	Joaquín Rotman	Jimena Bondaruk	Hernán Lorenzo
<p><i>“La ley es un encuadre que no siempre se adecua a las realidades municipales”</i></p> <p><i>“El urbanismo avanzó muchísimo y la ley quedó obsoleta”</i></p> <p>Dio el ejemplo del basamento comercial y agregó <i>“El COU que sancionamos, en base al buen criterio y a la interpretación, trató de superar todas esas limitaciones y sacarle el mejor provecho a esas trabas”</i></p> <p><i>“Es una ley que se respeta pero tiene muchas dificultades, conceptos viejos y centralizados.”</i></p>	<p><i>“El principal instrumento que trae la ley es el Código de ordenamiento urbano”</i></p> <p><i>“La ley 14.449 modificó el decreto y aportó muchos instrumentos para la gestión del suelo e incorporó la idea de gestión del territorio y el suelo”</i></p> <p><i>“Si bien da herramientas básicas que el municipio necesita para poner en vigencia el plan de ordenamiento urbano, no es útil.”</i></p>	<p><i>“Es una normativa desactualizada”</i></p> <p><i>“El territorio actual tiene otros desafíos”</i></p>	<p><i>“La ley provincial establece un marco general con presupuestos mínimos de gestión del suelo”</i></p> <p><i>“Hay diversos instrumentos urbanísticos, por ejemplo la plusvalía inmobiliaria... Es un instrumento virtuoso porque genera recursos genuinos...”</i></p> <p><i>“La ley provincial tiene una aspiración que puede compartirse pero que no puede cumplirse”</i></p> <p><i>“Es una norma potencialmente deseable pero de difícil cumplimiento”</i></p>

Con respecto a la validación provincial del Código de Ordenamiento Urbano, los dos informantes pertenecientes al poder ejecutivo dieron más detalles y señalaron que es un trámite burocrático que carece de instancias de consulta, limitado a la aceptación o rechazo del texto legal.

Diego Valenzuela	Joaquín Rotman
<p><i>“[La Provincia] No participa”</i></p> <p><i>“[La Provincia] Es reactiva cuando los municipios quieren actualizar los códigos”</i></p> <p><i>“A lo sumo cuando se hace el código, la Provincia señala lo que puede aceptarse o no”</i></p>	<p><i>“No hay ninguna instancia institucional formal o algún programa específico que la Provincia tenga sobre el municipio”</i></p> <p><i>“No hay instancias de consulta”</i></p> <p><i>“En el proceso de implementación de las herramientas de gestión del territorio en Tres de Febrero se trabajó con la Directora de Ordenamiento Territorial porque se tenía buena relación y vinculación política”</i></p> <p><i>“Es un conjunto de burócratas que te dicen que sí y que no, pero sin participación activa”</i></p>

Ambas respuestas muestran que la frontera de actuación que fija la ley, si bien parece condicionar la capacidad de actuación municipal, puede ser corrida utilizando criterios de interpretación que amplíen el concepto legal y que permitan la implementación

de instrumentos urbanísticos acordes al desarrollo de una ciudad compacta, de usos mixtos y de densidad media.

De hecho, cuando se consultó sobre las dificultades que tienen los municipios para crear e implementar instrumentos de gestión del suelo, la autonomía limitada no fue mencionada por todos los informantes claves.

Diego Valenzuela	Joaquín Rotman	Jimena Bondaruk	Hernan Lorenzo
<p><i>“Resistencia de los actores económicos y políticos”</i> <i>“Resistencias culturales sobre lo que es la ciudad. Tradiciones de casas bajas que no quieren densificar el suelo.”</i></p>	<p><i>“En general, hay desconocimiento de los intendentes y falta de voluntad política porque hay conveniencia política en otros mecanismos de gestión del suelo.”</i> <i>“Hay dificultades técnicas, burocracia municipal y falta de personal idóneo”</i> <i>“En síntesis, hay problemas políticos y técnicos”</i> <i>“El sector económico en general quiere generar normas que sean de acuerdo con sus intereses”</i></p>	<p><i>“Por un lado hay limitaciones legales y, por otro, falta de recursos propios”</i></p>	<p><i>“El relevamiento del estado del suelo”</i> <i>“Movilización de tierras vacantes”</i> <i>“En la gestión e implementación en el territorio, en el tratamiento legislativo y en la validación por parte de la Provincia”</i> <i>“Hay dificultades presupuestarias”</i></p>

Como muestra el cuadro anterior, la mayoría de las respuestas dan cuenta de obstáculos vinculados a cuestiones políticas, culturales, técnicas y presupuestarias. En orden a los escollos políticos reportaron tanto la falta de información de los decisores sobre el valor y la importancia de gestionar el suelo, como la presión que ejercen los actores económicos y políticos. En cuanto a las dificultades técnicas, mencionaron la falta de agentes municipales con capacitación en este área de la gestión y de procedimientos administrativos ágiles. Las resistencias culturales se refieren a la idea de ciudad que tienen los ciudadanos y sobre las limitaciones presupuestarias, Jimena Bondaruk especificó que se trataba de falta de recursos propios.

El bajo nivel de incidencia negativa de la limitada autonomía también se aprecia en las respuestas que dieron los informantes cuando le fue solicitado que mencionaran un caso de éxito en la implementación de instrumentos de gestión del suelo.

Diego Valenzuela	Joaquín Rotman	Jimena Bondaruk	Hernan Lorenzo
<p><i>“Aprovechamiento de las centralidades”</i> <i>“Incluir como centralidad al barrio ejército de los andes”</i> <i>“El código permite mayor densidad y desarrollo”</i> <i>“El instituto de enrase permite ordenar las alturas de los edificios con atractivo comercial”</i> <i>“La municipalidad funciona de forma propositiva cuando”</i></p>	<p><i>“La plusvalía inmobiliaria es lo que convierte en prósperos a los municipios”</i> <i>“Para su creación e implementación hubo mucha voluntad política y mucho desarrollo técnico”</i> <i>“El cálculo del valor del derecho es público, no se puede decidir individualmente”</i></p>	<p><i>“Los senderos que se pueden recorrer en bicicleta o a pie, aprovechando los espacios públicos que existían en los barrios”</i> <i>“Incluir en el código de ordenamiento urbano una mirada de ciudad inteligente y el resguardo de las áreas patrimoniales”</i></p>	<p><i>“Plusvalía inmobiliaria. Genera recursos con asignación específica para obras de vivienda e infraestructura”</i> <i>“La ordenanza de regularización de tenencias para que los ciudadanos puedan lograr la mensura social”</i> <i>“Fortalecimiento de la casa de tierras para acompañar a los vecinos a acceder a”</i></p>

<p><i>se presentan proyectos urbanísticos, sugiriendo formas en los que los desarrolladores pueden sacar provecho al proyecto urbano y al mismo tiempo que se construya la ciudad deseada.”</i> <i>“Los convenios urbanísticos”</i></p>			<p><i>la escritura de su propiedad en la escribanía de la provincia”</i></p>
--	--	--	--

Las ejemplificaciones realizadas resaltaron la importancia de instrumentos urbanísticos que, o bien están previstos en la ley provincial o pudieron ser instrumentados mediante ordenanzas en base a criterios de interpretación de la ley provincial o por la presencia de lagunas legales. Los informantes claves destacaron los instrumentos urbanísticos destinados a rediseñar la ciudad (habilitación de mayores alturas, convenios urbanísticos, enrase, puesta en valor de las centralidades, integración de barrios populares, utilización de los espacios públicos, tecnificación de la ciudad). En segundo lugar, la herramienta tributaria que permite recuperar el mayor valor que el cambio normativo genera en los bienes inmuebles y que provee al municipio de recursos propios que se destinan a obras públicas de vivienda e infraestructura. Y finalmente, las herramientas que posibilitan a los ciudadanos acceder a la regularización de la tenencia de inmuebles.

Si bien el testimonio de los informantes clave da cuenta de que la ley de ordenamiento territorial y uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo dictada por la provincia hace casi cincuenta años se encuentra desactualizada y es de difícil cumplimiento, vencer ello no se presenta como un obstáculo insuperable para la creación e implementación de instrumentos urbanísticos. Está claro que exige un grado de creatividad, preparación técnica y trabajo legislativo, pero no parece ser un factor condicionante para la modificación de las reglas de uso del territorio.

c. Gestión y planificación moderna del territorio

Ahora bien, como se indicó anteriormente, la autonomía municipal también se relaciona con la gestión y planificación del territorio. Por ello, corresponde ahora indagar acerca de la vinculación que hay entre la autonomía limitada y la gestión y planificación del territorio.

Lo primero que se deriva de los testimonios es que la ley provincial no fue útil para planificar y gestionar el desarrollo de una ciudad moderna. Las afirmaciones de los informantes claves dan cuenta de todas las limitaciones que tiene aquella norma. Señalaron que el decreto ley plantea un modelo de ciudad que ya no está vigente, dificulta operaciones urbanas que colaboran con la transformación de la ciudad y que es de difícil cumplimiento.

Diego Valenzuela	Joaquín Rotman	Jimena Bondaruk	Hernan Lorenzo
“Es una ley provincial que se respeta pero que tiene muchas dificultades, conceptos viejos desactualizados y centralizados”	“No es útil” “El decreto refleja una idea de ciudad fuera de vigencia, no reconoce la diversidad territorial de la Provincia y propone un modelo de ciudad que ya no es válido” “Prohíbe y restringe operaciones urbanas que colaboran con el nuevo modelo de ciudad que está hoy vigente”	“Fueron útiles para el momento de la sanción de la ley provincial”	“La ley provincial tiene una aspiración que puede compartirse pero que no puede cumplirse” “Es una norma potencialmente deseable pero de difícil cumplimiento”

A pesar de ello, los entrevistados no mencionaron la falta de autonomía legal completa entre los factores que desafiaron la planificación y gestión del suelo. Además de las disfuncionalidades del territorio, los testimonios dieron cuenta que los obstáculos que se presentan se relacionan con la ausencia de capacidades técnicas, de decisión política y de presupuesto. En el primer caso, Diego Valenzuela refirió que *“El municipio tiene que tener capacidades de recursos humanos y técnicas que acompañen el proceso [de planificación del territorio]”* y Joaquín Rotman y Jimena Bondaruk mencionaron esta dificultad cuando se preguntó sobre la gestión del territorio. Sobre la ausencia de decisión política se refirió Joaquín Rotman cuando agregó *“Es relevante la falta de conocimiento, de visión política y de decisión política de los intendentes y de los concejos deliberantes para revertir los procesos de planificación territorial que están desaprovechados, que genera daño ambiental, social y económico.”* A su vez, Diego Valenzuela señaló que en el proceso de planificación del territorio de Tres de Febrero *“se necesitó un fuerte liderazgo”*, dando cuenta de la importancia de tener una decisión política clara. Jimena Bondaruk, por su parte, agregó *“Se conformaron mesas de diálogo y coordinación con el Poder Ejecutivo para ir cubriendo las necesidades del territorio”*, declaración que muestra que el Poder Legislativo también debe estar involucrado en el proceso de gestión del suelo. Con relación a la falta de presupuesto, Joaquín Rotman mencionó que Tres de Febrero presentaba *“déficit enormes de infraestructura y servicios e incapacidad fiscal para poder enfrentarlos”*. Jimena Bondaruk señaló que la limitación presupuestaria es una de las mayores dificultades que tienen los municipios para gestionar el territorio.

Lo analizado hasta aquí muestra que, en principio, la limitada autonomía legal municipal no parece relacionarse restrictivamente con la planificación y la gestión del territorio. Al igual que en el caso anterior, las limitaciones que tiene la norma provincial pueden ser superadas cuando se ordenan los factores políticos, técnicos y de presupuesto.

Ahora bien, algunas respuestas dadas por Diego Valenzuela y por Joaquín Rotman permiten concluir que la planificación y gestión del territorio sí puede influir en la autonomía municipal ya que el suelo municipal puede convertirse en una fuente de recursos económicos genuinos si es visto como un patrimonio. Como se observó en el primer bloque de preguntas, la limitada autonomía municipal fijada en las normas provinciales es pasible de ser corrida si el estado local cuenta con presupuesto propio. En este sentido, Diego Valenzuela especificó *“El gran activo que tienen los municipios es su suelo. En la determinación de los usos y la promoción del desarrollo urbano no solamente hay un factor de definición del crecimiento de la ciudad en lo urbanístico, sino también de recursos económicos que fortalecen la autonomía política.”* Para reforzar esta idea, mencionó *“a Tres de Febrero, la plusvalía le dio más recursos que el plan provincial de obras que se acordó.”* Por su parte, Joaquín Rotman indicó que *“El territorio tiene que ser visto como patrimonio. Gestionar el territorio permite engrosar el presupuesto para contratar mejores profesionales, poder realizar consultorías y desarrollar la infraestructura municipal.”* y agregó *“El plan estratégico de Tres de Febrero buscó darle autonomía fiscal.”*

De acuerdo con la respuestas obtenidas, puede afirmarse que no se ha validado la hipótesis de este trabajo. Los informantes claves revelaron que aún cuando las normas provinciales limitan legalmente a los municipios, esta frontera puede ser corrida mediante el uso de interpretaciones legales novedosas o el aprovechamiento de lagunas legales. La medida de este corrimiento, de acuerdo con lo informado por los entrevistados, está dada por la capacidad económica que tenga cada jurisdicción. En otras palabras, la Provincia de Buenos Aires limita legalmente la actuación de los municipios, pero si estos, usando presupuesto propio, legislan y planifican políticas públicas corriendo la frontera de actuación marcada por la ley, no se plantea un cuestionamiento. Diego Valenzuela sintetiza muy correctamente esta idea cuando afirma *“En la realidad los municipios pueden gestionar cuestiones de educación, salud, seguridad, de modo que tenemos que sincerar la autonomía municipal. Actualmente, las políticas de los municipios son articulaciones espontáneas no planificadas producto del déficit de autonomía.”*

En estos términos, la incidencia planteada en este trabajo es más bien inversa y en sentido opuesto. No es la falta de autonomía la que incide en la implementación de los instrumentos urbanísticos para lograr una gestión de suelo urbano y de planificación moderna, sino que, por el contrario, la existencia de estos instrumentos y de una planificación y gestión del suelo urbano moderno es la que afecta positivamente en la autonomía municipal. La existencia de instrumentos urbanísticos apropiados así como la planificación del territorio y la gestión del uso del suelo inciden positivamente en el ejercicio de la autonomía municipal al proveer de más fondos propios para correr las fronteras de actuación del gobierno local.

8. Aportes a la teoría y hallazgos

El texto constitucional de la Provincia de Buenos Aires no reconoce la autonomía plena de los municipios sino que la sujeta a la delegación que específicamente realice el poder legislativo provincial. En este sentido, el marco general de actuación de los estados locales se encuentra previsto en la llamada ley orgánica de las municipalidades donde se les reconocen potestades de baja complejidad, vinculadas con el mantenimiento del espacio público, el control de la instalación, habilitación y funcionamiento de actividades industriales y comerciales, trazado de calles, servicios de atención primaria de la salud, entre otros, etc.

Esta autonomía que plantea el marco legal provincial, como mostraron los testimonios recogidos, no traduce la realidad actual de los municipios. En los hechos, los estados locales promueven políticas públicas que desbordan aquellos lindes. Esto se debe a que el municipio es la organización política más cercana a los ciudadanos y actualmente es visto como promotor de bienestar. En consecuencia, la sociedad le demanda una mayor acción frente a las problemáticas locales. Ahora bien, al no formalizarse la delegación de estas atribuciones, en principio, el estado provincial no destina partidas presupuestarias para abordar estas obligaciones. En este contexto, la planificación e implementación de políticas públicas que excedan las atribuciones legales de los municipios dependerá de la disponibilidad de recursos económicos.

Bajo este supuesto, la actuación de los estados locales se encuentra condicionada por un sólo factor: su capacidad económica. En otras palabras, si el financiamiento del gasto municipal depende en un amplio porcentaje de los fondos asignados por la coparticipación provincial, su autonomía se verá restringida. Por el contrario, el engrosamiento del presupuesto del estado local por medio de la obtención de recursos propios permitirá que pueda ocuparse de más funciones y, por ende, se corra la frontera de actuación que plantea la ley.

En materia de urbanismo y planificación urbana, los municipios deben respetar las pautas de organización y uso del suelo contenidas en el decreto ley 8912/1977. Los testimonios recogidos en esta investigación mostraron que aún cuando la norma se encuentra desactualizada y contiene previsiones que resultan incompatibles con el desarrollo de una ciudad moderna, las restricciones legales pueden ser superadas mediante la interpretación del texto legal o valiéndose de lagunas legales. Esta situación permite corroborar que aunque el texto legal reserva al Estado provincial la decisión sobre el diseño de las ciudades -principalmente a través de la aprobación de los códigos de planeamiento urbano dictado por las legislaturas locales-, en los hechos, los municipios pueden implementar instrumentos urbanísticos que habiliten usos y equipamiento del suelo novedosos que permitan construir ciudades modernas. Es más, los informantes

mencionaron que la implementación de los instrumentos urbanísticos (previstos en la norma provincial o creados por interpretación legal) no sólo permiten organizar una disposición y uso del suelo urbano moderno, sino que tienen el potencial de proveer al municipio de recursos genuinos. Esto último, como se vio anteriormente, a su vez amplía la autonomía de los gobiernos locales.

En este sentido, los instrumentos urbanísticos van a cumplir una doble función. Por un lado, cómo se mostró en el marco teórico, colaborarán con la transformación del suelo urbano mediante la diagramación de una ciudad compacta, de densidad media y a escala humana que promueva el acceso equitativo a los bienes y servicios públicos y la convivencia armónica de la industria y el comercio con la vida residencial, el ocio y la recreación y, en segundo lugar, las herramientas de gestión del suelo se convierten en una fuente de ingresos económicos genuinos que le concede al estado local un mayor grado de autonomía para establecer nuevas políticas públicas.

Ahora bien, como mostraron las respuestas de los informantes claves, la implementación de instrumentos urbanísticos para la gestión del suelo urbano y planificación moderna no está exenta de dificultades. Los obstáculos más destacados fueron: la falta de capacidad política, las limitaciones de presupuesto y la ausencia de idoneidad técnica de los agentes públicos locales.

La falta de capacidad política se puede traducir como la ausencia de liderazgo y voluntad para desarrollar políticas públicas innovadoras que sean sostenibles a largo plazo. Esto, con el correr de los años, genera discontinuidad en los programas de gobierno y dependencia de decisiones coyunturales que impiden la consolidación de políticas urbanas consistentes. Esto deriva en una falta de transparencia en la gestión del suelo urbano y conduce a que el territorio tenga un crecimiento desigual e inconexo. Las limitaciones presupuestarias, por su parte, restringen los recursos disponibles para la inversión en infraestructura y en la gestión del suelo. Desde este punto de vista, la relación recíproca entre ambos factores es crítica: un presupuesto insuficiente limita la capacidad de los gobiernos locales para implementar políticas ambiciosas, mientras que la carencia de capacidad política para gestionar y optimizar el suelo urbano refuerza la precariedad económica.

En conjunto, estos problemas políticos y económicos crean un entorno en el que los proyectos urbanísticos no solo carecen de continuidad y solidez, sino que también dependen de una financiación inestable que restringe su alcance y sostenibilidad. Estos factores, al interactuar, forman un ciclo que consolida una debilidad institucional y promueve la ineficacia en la planificación, afectando directamente la calidad de vida de la población y limitando las posibilidades de desarrollo sostenible de las ciudades, como se ilustró en los estudios de investigación incluidos al final del cuarto apartado.

Las restricciones institucionales y la insuficiencia de recursos económicos propios, además, desordena la gestión de prioridades. Si el presupuesto del municipio se subordina a las transferencias provinciales o las políticas públicas que se implementan en el territorio son decididas por el gobierno central, la autoridad local no tendrá capacidad para responder de manera ágil y efectiva a los problemas locales. Aquí no puede perderse de vista que el municipio es la organización política más cercana a la ciudadanía y quién conoce mejor la cultura de la ciudad y el uso del territorio. Desde este punto de vista, los gobiernos locales son quienes deben generar políticas públicas innovadoras, que comprenda el uso de nuevas tecnologías y enfoques de gestión urbana que se adecuen a las necesidades específicas de la comunidad. A su vez, consolidar una base financiera estable es lo que va a permitir que los municipios desarrollen estrategias sostenibles y proyectos a largo plazo, mejorando la eficiencia y el impacto de las políticas urbanísticas en la calidad de vida de sus habitantes. Como se mostró en el marco teórico, la configuración y el uso que se le da al territorio constituye la matriz sobre la que se construye la ciudad y se organizan las relaciones sociales, económicas, educativas, de salud y de esparcimiento que se desarrollen en ese suelo. Este orden y finalidad que se le asigna al suelo urbano es uno de los factores que determina la prosperidad y el bienestar de una ciudad.

Entonces, si la autonomía municipal, en los hechos, se encuentra condicionada por las restricciones presupuestarias de cada gobierno local, la visión dada por los informantes claves con respecto al valor patrimonial del suelo urbano toma preponderancia. En este marco, el suelo urbano no solo representa un recurso físico susceptible de ocupación y uso, sino que también constituye un activo económico estratégico para el fortalecimiento financiero de los municipios. La capacidad para gestionar y aprovechar este recurso permite a los gobiernos locales reducir su dependencia de transferencias estatales, lo cual es fundamental para una gestión urbana que responda de manera eficaz a las especificidades del contexto local.

El valor patrimonial del suelo urbano se puede materializar a través de mecanismos como impuestos (plusvalía inmobiliaria), contribuciones por mejoras o proyectos de desarrollo que fomenten la revalorización de áreas específicas, en consonancia con los objetivos de ordenamiento territorial fijados en los planes estratégicos y en el código de ordenamiento urbano. Si se concibe el suelo como un activo patrimonial, las autoridades locales podrían robustecer su capacidad de inversión en infraestructura y servicios, al tiempo que impulsan la conservación y gestión sostenible del territorio. En síntesis, la concepción del suelo urbano como un valor patrimonial resulta indispensable para que los municipios logren vigorizar su patrimonio para poder ejercer una autonomía efectiva, que les permita atender las demandas de sus comunidades mediante una planificación independiente, sostenida y adaptada a sus propios objetivos estratégicos.

Si bien esta investigación muestra que la autonomía limitada establecida por la ley provincial no se presenta como un impedimento significativo para la implementación de instrumentos urbanísticos modernos tampoco funciona como un marco que orienta y estructura las políticas urbanísticas de forma estratégica. Es más, los informantes claves fueron claros en cuanto a la necesidad de actualizar la normativa provincial.

En este sentido, al ser una normativa que no incentiva ni promueve la innovación en la gestión del suelo urbano, la transformación de esta política pública dependerá exclusivamente de la determinación de la gestión política de turno. Solo aquellos municipios que cuenten con liderazgo y voluntad política podrán adaptar las herramientas urbanísticas a sus contextos específicos. Esta situación, sin dudas, es indeseable. Si el Estado provincial, como ocurre en la Provincia de Buenos Aires, es el que coordina las potestades de los gobiernos locales a efectos de asegurar el desarrollo y la prosperidad en todo el territorio, debe tener una buena gestión del marco regulatorio provincial que uniforme la implementación de los instrumentos urbanísticos que colaboran con la planificación territorial moderna. En lugar de ver estas herramientas de gestión del suelo como una limitación, debe convertirla en la llave que los municipios pueden utilizar para dar respuesta a los desafíos propios de sus territorios, logrando así una planificación acorde con las demandas específicas de su población.

En este contexto, los instrumentos urbanísticos -que permiten construir ciudad, garantizando una organización eficiente del territorio y promoviendo la valorización del suelo mediante mecanismos como la zonificación, los impuestos sobre el suelo y las contribuciones de mejora-, se transformaran en la herramienta del estado local para direccionar, de forma planificada, el crecimiento urbano a través de un desarrollo estratégico y controlado de la expansión urbana. Así, las herramientas urbanísticas se consolidan como vehículos efectivos que permiten gestionar y valorizar el territorio sin perder de vista los objetivos de sostenibilidad.

En esta línea, como se dijo anteriormente, la modificación de la ley provincial se vuelve imprescindible. Si el gobierno local carece de la capacidad técnica para encontrar una interpretación innovadora del marco legal o aprovechar alguna laguna normativa, se verá obligado a operar en un contexto que no fomenta la innovación ni facilita la adaptación del territorio a los desafíos actuales, limitando así su capacidad para gestionar el crecimiento urbano de manera efectiva y sostenible. Por ello, es fundamental repensar el marco normativo provincial para actualizar el modelo de ciudad que se propone y otorgar mayor poder de decisión a los municipios en la gestión del suelo y la planificación territorial. El acceso a herramientas urbanísticas modernas y la promoción de un entorno jurídico que apoye la innovación permitirán impulsar el desarrollo de ciudades más funcionales y

adaptadas a las necesidades de sus poblaciones, superando el legado de un modelo urbano obsoleto que restringe las oportunidades de progreso y sostenibilidad.

9. Conclusión

La presente investigación muestra que la principal limitación que enfrentan los municipios no radica estrictamente en la falta de capacidad política, técnica o en las restricciones legales, sino que nace de la ausencia de una autonomía económica real. La falta de presupuesto propio les impide a los estados locales proponer, implementar y gestionar de forma independiente políticas públicas que atiendan los reclamos de sus ciudadanos. Esta carencia de autonomía económica significa que, en la actualidad, los municipios dependen en gran medida de la transferencia de fondos que realiza, en primer lugar, el Estado provincial y, en menor medida, el Estado nacional. Esta subordinación económica restringe sus facultades para implementar políticas públicas acordes con las necesidades y prioridades específicas de sus territorios.

En lo que refiere puntualmente al objeto de estudio de esta investigación, la falta de recursos propios cercena, por un lado, la capacidad de los municipios para diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo urbano acordes con los desafíos del territorio, y, por otro, también condiciona su margen de acción para responder a las demandas emergentes de expansión de infraestructura, provisión de servicios públicos y crecimiento sostenible del suelo urbano. Este tipo de dependencia financiera genera que la planificación urbana se vuelva inestable e insostenible a lo largo del tiempo ya que los municipios tienen objetivos y tiempos condicionados por el factor externo de la financiación. Esto último puede presentarse mediante la remisión de fondos de asignación específica o por medio de la implementación de una política pública puntual decidida por el Estado provincial y desarrollada en el territorio local.

Sin lugar a dudas, la insuficiencia de autonomía económica además se convierte en una menor capacidad para innovar en el ámbito de la gestión del suelo y el ordenamiento territorial. La escasez de fondos propios provoca que los municipios presenten dificultades para adoptar nuevas tecnologías, implementar sistemas de monitoreo y control de uso del suelo, o aplicar instrumentos urbanísticos idóneos para su territorio que fomenten la densificación y la optimización del espacio urbano. En este contexto, la falta de autonomía económica emerge como un obstáculo estructural que debilita la eficacia de las políticas urbanas y compromete la calidad de vida de las poblaciones locales.

Los resultados presentados en esta investigación sugieren que, para lograr una gestión urbana moderna y eficiente, es crucial que los municipios posean una mayor autonomía económica. Este estado de situación, no solo les permitiría ser más autosuficientes en la ejecución de sus proyectos y en la adaptación a los desafíos locales, sino que también contribuiría a la descentralización y democratización de las decisiones

urbanas, generando un sistema de planificación territorial más acorde con las particularidades y necesidades de cada comunidad.

En la actualidad, los municipios cuentan con legitimación popular y, en su mayoría, han profesionalizado su gestión. Esta legitimación, derivada del proceso de elección democrático, fortalece su papel como representantes directos de las necesidades locales y les permite ejercer una gobernanza más cercana a la ciudadanía. La profesionalización, por su parte, ha generado que los municipios se doten de mejores capacidades técnicas y administrativas que permitan alcanzar un alto grado de eficiencia y efectividad en la planificación y ejecución de las políticas públicas. Estos avances posicionan a los gobiernos municipales como actores clave en el desarrollo urbano y en la implementación de estrategias adaptadas a los contextos específicos de cada comunidad.

Desde esta perspectiva, resulta fundamental que el Estado provincial reconozca el rol activo que actualmente desempeñan los municipios y les otorgue un mayor poder de acción, tanto en términos económicos como en las responsabilidades asignadas. La ampliación de su autonomía económica y legal, por un lado, permitirá que los municipios tengan que responder de manera más efectiva a las demandas locales, optimizando la gestión de los recursos y la ejecución de sus políticas y, por otro lado, implicará el sometimiento de estos a mecanismos de rendición de cuentas tanto hacia la sociedad como hacia el Estado provincial, asegurando transparencia y responsabilidad en el cumplimiento de sus funciones.

Una manera audaz de fortalecer la autonomía económica municipal es promoviendo la idea del territorio como un recurso económico estratégico. Este enfoque implica entender el suelo como un espacio de ocupación y de oportunidades de desarrollo y, al mismo tiempo, como un patrimonio capaz de generar ingresos genuinos. Al concebir el suelo desde este punto de vista, los estados locales pueden explorar nuevas fuentes de financiamiento -mediante la implementación de impuestos sobre la valorización del suelo, contribuciones por mejoras urbanas y proyectos de inversión que revaloricen áreas específicas- y, conjuntamente, desarrollar un núcleo urbano moderno e inclusivo que promueva el bienestar social. Este modelo de territorio como recurso permite a los gobiernos locales ampliar su capacidad financiera sin condicionar los recursos provinciales, reducir su dependencia de transferencias de niveles superiores y fomentar una gestión territorial alineada con la sostenibilidad y el crecimiento económico.

En este contexto, el Estado provincial podría asumir un rol clave como armonizador del desarrollo local, promoviendo un crecimiento homogéneo del suelo bonaerense y actuando como coordinador de los distintos gobiernos municipales. Su función consistiría en realizar un análisis integral del estado actual del territorio provincial, establecer lineamientos y marcos regulatorios que permitan el uso sostenible del territorio de acuerdo con las

características específicas de cada municipio y, al mismo tiempo, fomentar la equidad en el acceso a recursos y oportunidades económicas entre los municipios. En este sentido, el Estado provincial debe facilitar la colaboración intermunicipal, impulsando políticas integradas y apoyando a los gobiernos locales en la implementación de proyectos estratégicos que potencien el desarrollo económico y territorial de la región en su conjunto. De esta manera, el Estado provincial se transformaría en un agente de equilibrio que garantice tanto la autonomía de los municipios como la cohesión territorial.

Finalmente, las limitaciones que presenta esta investigación producto de la especificidad de su pregunta, originan que se proponga, como líneas futuras de estudio, la exploración de la gobernanza metropolitana, en el marco del federalismo Argentino, para municipios como los que conforman el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), así como el análisis de los problemas específicos que enfrentan aquellos estados locales que aún no han profesionalizado su planta de agentes. En el primer caso, se podrían estudiar en profundidad cuáles son los desafíos de coordinación y gestión que podrían existir entre los Estados reconocidos por el sistema federal para la articulación de una gobernanza compartida del territorio. Las competencias y recursos de los distintos niveles de gobierno deben coordinarse de un modo tal que aseguren el gobierno conjunto y eficiente del suelo y, a su vez, resulte respetuosa de la autonomía local. Por otro lado, la segunda línea de estudio permitiría comprender mejor las limitaciones administrativas y operativas que afectan a los municipios sin una estructura profesionalizada, lo cual podría incidir directamente en su capacidad para gestionar, planificar y responder de manera adecuada a las demandas de la comunidad.

10. Referencias bibliográficas

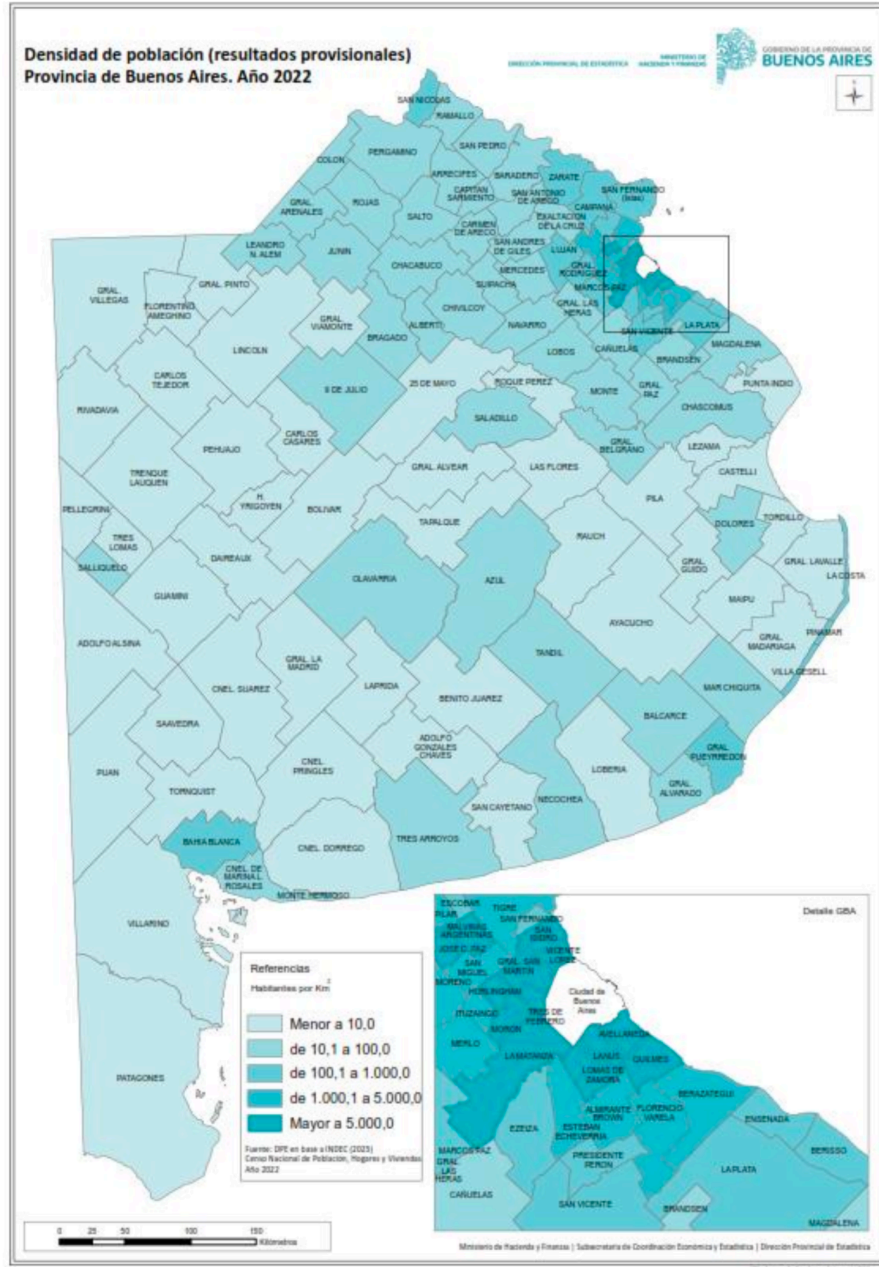
- Arenaza, S., Carballo, F., Miguens, L., Molinatti, C., Píngaro Lefevre, C., Pugliese, L., Reese, E., Sánchez, S. y Vera Belli, L. (2017), Ley de acceso justo al hábitat: guía para su aplicación. Centro de Estudios Legales y Sociales. https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/12/Guias_ley_habitat.pdf
- Badeni, G. (2004), Tratado de derecho constitucional, Tomo I, Editorial La Ley.
- “Banco de la Pampa Sociedad de Economía Mixta c/ Municipalidad de Santa Rosa s/ acción de inconstitucionalidad.”, Corte Suprema de Justicia de la Nación, 30/11/2023, Fallos 346:1426, CSJ 001795/2017/RH001, República Argentina, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.htm?idDocumento=7907271&cache=1714849968797>
- Cravacuore, D. (2019). Medición de la autonomía municipal en las provincias argentinas. Revista Argentina de Derecho Municipal, 4, 1-20.
- Dalla-Torre, M. A. (2017). Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: el caso de la provincia de Mendoza, Argentina. Bitácora Urbano Territorial, 27(1), 47-54.
- Daude, C., Fajardo, G., Brassiolo, P., Estrada, R., Goytia, C., Sanguinetti, P., ... Vargas, J. (2017). RED 2017. Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina. Bogotá: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090>
- Decreto Ley 8912/1977 y sus fundamentos recuperados <https://normas.gba.gov.ar/documentos/w0ZQAFqV.pdf>
- Delgado Viñas, C. (2017). Miradas sobre la ciudad desde la geografía, la historia y el urbanismo. El estado de la cuestión a comienzos del siglo XXI. *Ciudades*, (19), 117–142. <https://doi.org/10.24197/ciudades.19.2016.117-142>
- Fernández Güell, José Miguel (2021). Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos. Reverté.
- Flores, H., Gil, M., Iparraguirre, E. R., & Altavilla, C. D. (2018). Las decisiones del gasto público y el rol de los municipios en el desarrollo local en Argentina: un abordaje desde la autonomía municipal y los actores sociales y políticos. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/94552>
- Gómez-Álvarez, D., Rajack R., López-Moreno, E., Lafranchin, G. (2019). Gobernanza Metropolitana. El Gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible. Washington: BID.

- Goytia, C. (2021). Land Markets and Land Policy, Chapter 7. Handbook of Latin American and the Caribbean Urban Development, ROUTLEDGE, 2021
- Goytia, C., & Dorna, G. (2016, November). What is the Role of Urban Growth on Inequality, and Segregation? The Case of Urban Argentina's Urban Agglomerations. Working paper; N° 2016/12, Buenos Aires: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/972>
- Goytia, C., Paquini, R. A. y De Mendoza, C. (2010) "Regulación del suelo en aglomerados urbanos de Argentina y su relación con la condición de tenencia residencial de los hogares". Documento de trabajo, Lincoln Institute of Land Policy. Lincoln Institute Product Code: WP10CG1SP
- Guevara, T., (2023). Instrumentos de gestión de suelo. Revisión de la experiencia comparada. CUADERNO URBANO. Espacio, cultura, sociedad, 36(36), 57-76. <https://www.redalyc.org/journal/3692/369276203003/>
- Gudiño, M. E. (2015). El ordenamiento territorial como política de Estado. Perspectiva geográfica, 20(1), 11-36.
- Jacobs, J. (2013). Muerte y vida de las grandes ciudades. Editorial Capitán Swing Libros S.L.
- Lanfranchi, G., Cordara, C., Duarte, J. Gimenez Hutton, T., Rodríguez, S., Ferlica, F. (2018), ¿Cómo crecen las ciudades argentinas?. Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados. CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/C%C3%B3mo-crecen-las-ciudades-argentinas-CIPPEC.pdf>
- La Nueva Agenda Urbana, Habitat III, ONU-Habitat-2016 (2017), disponible en <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>.
- Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. Cuánto importan las instituciones, 209-248.
- Lopéz de Lucio, Ramón (1993). Ciudades y Urbanismo a finales del Siglo XX . Guada. <https://oa.upm.es/13414/1/CIUDADYURBANISMOFINALESS.XX.pdf>
- Miguens, L., Reese, E., Carballo, F., Arenaza, S., Molinatti, C. (2017) Herramientas para aplicar la ley de acceso justo al hábitat. Centro de Estudios Legales y Sociales. https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/12/Guias_ley_habitat.pdf
- Ministerio del interior, Obras Públicas y Vivienda. Presidencia de la Nación. Guía para la elaboración de normativa de ordenamiento territorial. Escala Provincial. Preliminar (2019), https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_para_la_elaboracion_de_normativa_de_ordenamiento_territorial.pdf

- Mussetta, P. C., Dalmasso, C., Pérez, M. A., & Lettelier, M. D. (2019). El ordenamiento territorial frente al debilitamiento de los espacios agrícolas periurbanos. Aportes para repensar los desafíos de la política en el caso del Área Metropolitana de Mendoza. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan.
- Muzzini, E., Eraso Puig, B., Anapolsky, S., Lonnerberg, T. y Mora, V.. (2016), "Liberando el potencial de las ciudades argentinas: Marco de acción para las políticas públicas. Panorama General" cuadernillo del Banco Mundial, Washington, DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/479b5aba-f524-5563-87ba-5bae040f8893/content>
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) (2014), Planeamiento urbano para autoridades locales. <https://unhabitat.org/planeamiento-urbano-para-autoridades-locales>
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) (2016), Urbanización y desarrollo: Futuros emergentes. Reporte Ciudades del Mundo. <https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Reportedelasciudades2016.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) (2020). La nueva Agenda Urbana Ilustrada en Español. <https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Nueva-Agenda-Urbana-Illustrada.pdf>
- Ríos, L. (2017). Capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de La Plata). Recuperada de <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/63911>
- Stake R. (2020). Investigación con estudio de casos. Ediciones Morata.
- Taller, A., (2018). Los instrumentos de gestión urbana promotores de los derechos económicos, sociales culturales y ambientales. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, 5(1), 5-28. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=655969795001>
- Tauber, F., Sanchez Arrabal, M., (2006). Los planes estratégicos y el gobierno local. Herramienta consensuada para el desarrollo local, como experiencia de participación comunitaria plena. Evento: VIII Encuentro Internacional Humboldt, Eje Temático: Movimientos sociales urbanos, organizado por el Centro de Estudios Alexander von Humboldt. 29/09/2006. Colón, Entre Ríos, Argentina. https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/83548/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

11. Anexos

Anexo I



ANEXO II

1. Joaquín Rotman

Primer bloque, presentación del informante clave.

1. ¿Podrías hacer una pequeña presentación que incluya una descripción de tu función y tu recorrido laboral en el Municipio de Tres de Febrero?

Título de Magister. Trabajó en Tres de Febrero desde 2018 a la actualidad. Primero en la Jefatura de Gabinete. Allí desarrolló proyectos estratégicos como asesor con el Gobierno Nacional e implementó los instrumentos de gestión. Luego fue Director de proyectos estratégicos. Posteriormente Subsecretario de ordenamiento urbano y territorial y finalmente Secretario de desarrollo urbano y territorial. Desde marzo de 2023 es Asesor externo de Intendencia y de la jefatura de gabinete.

2. ¿Podrías describir cuál fue tu intervención y aporte en la creación e implementación de los instrumentos de gestión del suelo urbano en los años 2019/2023?

Antes de su llegada se había realizado una consultoría externa. Participó en la edición final del plan estratégico. Luego coordinó el equipo municipal para la redacción del código de planeamiento urbano y de la ordenanza de plusvalía. Participó del diseño e implementación de las herramientas de innovación de gestión del suelo hasta enero de 2023.

Segundo bloque, autonomía municipal.

1. ¿Cómo definirías la autonomía de los municipios de la Provincia de Buenos Aires?

Comparando a todas las provincias, la autonomía es limitada. Los municipios bonaerenses no pueden dictar su carta orgánica. En términos fiscales, es más limitada. También en términos políticos. En síntesis es muy limitada en términos fiscales, políticos e institucionales. Esta limitación influye mucho en la formación técnica y profesional de los municipios. Cuando habló de autonomía fiscal, se refiere al coeficiente de distribución de la coparticipación provincial (CUD) que genera un desequilibrio vertical (limita los municipios) y horizontal (desconfigura el mapa de incentivos para los municipios). En este sentido, el plan estratégico municipal de Tres de Febrero buscó darle autonomía fiscal. En término de inversiones en infraestructura municipal, muchas veces son elegidas únicamente desde la

provincia. En cuanto al CUD, compara el de la Provincia de Buenos Aires con el de la Provincia de Córdoba que establece una distribución por población.

2. ¿Cuáles son las obligaciones principales de los municipios de la Provincia de Buenos Aires?

El marco institucional es muy ambiguo. Las funciones que se establecen en la ley orgánica de las municipalidades son obsoletas y solo se entienden en el contexto de la sanción de la ley. Tradicionalmente, se encargan de los servicios básicos de mantenimiento del espacio público, la atención de contingencias naturales y la asistencia social. Desde la década del '90 con la descentralización, el retiro de la provincia y los cambios de demandas de los ciudadanos y la agenda de problemas públicos se incluyó la seguridad, salud, educación. Los municipios comenzaron a implementar políticas públicas sobre estos aspectos. Actualmente, por agenda, tienen pocas obligaciones formales o constitucionales, pero por demandas de la sociedad, tienen más que responder a cuestiones que no han sido totalmente delegadas. La nueva agenda municipal pone a los municipios como promotores del desarrollo del territorio con una visión comunitaria, implica una nueva modalidad de gobernanza con la provincia y con los agentes privados.

3. ¿Puede el municipio sancionar leyes en todas las áreas que le fueron delegadas o hay competencias que son compartidas con el estado provincial? ¿Algún organismo de la Provincia de Buenos Aires tiene intervención en la sanción de leyes municipales?

El municipio puede darse sus propias normas y en algunos casos necesita una validación provincial. En el caso del código de planeamiento urbano, para entrar en vigencia necesita de una validación de un acto administrativo del ministro de gobierno provincial, aún cuando las facultades de ordenamiento del suelo son municipales. En materia tributaria es independiente. Sin embargo, hay algunos aspectos de los impuestos municipales que necesitan ser completados con asistencia de la Provincia o de la Nación. Por ejemplo, para conocer la titularidad de un bien o su valor tiene que acceder a los datos mediante convenios con Nación y Provincia. En el caso de la Tasa de inspección de seguridad e higiene, también se necesitan datos de facturación del comercio.

4. ¿Cómo interviene la Provincia en la creación e implementación de políticas públicas locales?

Las políticas que implementa la provincia en función de sus potestades impacta en las políticas públicas locales porque, en muchos casos, se decide en qué parte del territorio se van a aplicar.

5. ¿Hay algo que quieras agregar sobre este tema?

Tercer bloque, instrumentos de gestión del territorio.

1. De acuerdo con lo establecido en el decreto ley 8912/1977 ¿Podrías mencionar cuales son los instrumentos de gestión del territorio que pueden instrumentar los municipios?

El principal instrumento que trae la ley es el código de ordenamiento urbano o código de suelo. La ley 14.449 modificó el decreto y aportó muchos instrumentos para la gestión del suelo e incorporó la idea de gestión del territorio y el suelo. Introdujo: recuperación de plusvalía, Banco de tierras, Reajuste de tierras, tasa progresiva de inmuebles ociosos. Criterios específicos para conjuntos de viviendas, barrios populares, etc. Hay que distinguir entre los municipios que tienen códigos de suelo anteriores a la ley de hábitat y los posteriores. Los anteriores podrían definirse como ordenanzas de zonificación sin instrumentos de gestión del territorio. La mayoría de los municipios tienen leyes anticuadas o si las modificaron, no las cumplen.

2. ¿Cuál es la participación de la Provincia de Buenos Aires en la creación e implementación de los instrumentos de gestión del territorio?, si hay participación provincial, ¿Cuál es el organismo provincial que participa de este proceso?, ¿en qué etapas de la creación e implementación de los instrumentos de gestión del territorio interviene?, ¿Cómo es la participación de este organismo? ¿Consideras que los organismos provinciales hacen un aporte relevante al momento de participar en las políticas públicas de ordenamiento territorial municipal?

No hay ninguna instancia institucional formal o algún programa específico que la Provincia tenga sobre el municipio. No hay ni instancias de consulta. En el proceso de implementación de las herramientas de gestión del territorio en Tres de Febrero se trabajó con la Directora de ordenamiento territorial porque se tenía buena relación y vinculación política. Pero sino es un conjunto de burócratas que te dicen que sí y que no, pero sin participación activa. El decreto ley 8912/1977 es un marco de acción y el municipio puede dictar su ordenanza pero necesita de una validación provincial. Esto puede entenderse en

que, posteriormente, es la Provincia la que habilita la subdivisión del suelo y luego permite titularizar el bien inmueble.

3. ¿Desde tu punto de vista, cuales son las dificultades que tiene el municipio en torno a la creación e implementación de instrumentos de gestión del suelo?

En general, hay desconocimiento de los intendentes y falta de voluntad política porque hay conveniencia política en otros mecanismos de gestión del suelo. En el caso de Tres de Febrero, la primera fue la transformación de la cultura del sector económico y político. El sector económico en general quiere generar normas que sean de acuerdo con sus intereses. Luego, hay dificultades técnicas, burocracia municipal y falta de personal idóneo. Es clave que haya transparencia en los datos y en los procedimientos. En síntesis, hay problemas políticos y técnicos.

4. ¿Podrías compartir algún ejemplo de éxito en la implementación de instrumentos de gestión del suelo de Tres de Febrero?

La plusvalía inmobiliaria es lo que convierte en prósperos a los municipios. Explicó cómo funciona este derecho en Tres de Febrero. En cuanto a los instrumentos de valor del suelo, este es el más exitoso, es el único caso en toda la Provincia de Buenos Aires. Para su creación e implementación hubo mucha voluntad política y mucho desarrollo técnico. Se recaudaron cerca de 4 millones y medio de dólares por este derecho. Los ingresos están afectados a obras de infraestructura, en un 30% a barrios populares. El cálculo del valor del derecho es público, no se puede decidir individualmente, el dato lo tiene cualquier empleado de la municipalidad que acceda al sistema.

5. ¿Hay algo que quieras agregar sobre este tema?

Cuarto bloque: planificación del territorio con la finalidad de transformar el suelo urbano.

1. ¿Podrías enumerar los desafíos de gestión del territorio que tenía el municipio en los años 2019/2023?

La herencia recibida en materia de planificación. Falta de transparencia en los procesos de planificación del territorio. Las excepciones rompieron la morfología urbana, excedieron la provisión de servicios, y provocaron costos adicionales en provisión de infraestructura. El

desafío fue corregir esas disfuncionalidades del territorio formal producto de la informalización de los procedimientos de excepción. Había déficit enormes en infraestructura y servicios e incapacidad fiscal para poder enfrentarlos. También había que regularizar a los barrios informales. Existían barreras urbanas y un decaimiento de las áreas de centralidad por falta de inversión en los espacios públicos y de los espacios verdes.

2. Teniendo en cuenta los desafíos de gestión del territorio que mencionaste, ¿podrías describir el proceso de planificación del territorio municipal en los años 2019/2023?

El proceso se inició en 2017 con la creación de un plan urbano estratégico. Este documento diagnosticó el territorio y aportó lineamientos estratégicos para su gestión, reversión y concreción. También aporta el modelo de ciudad deseado de manera participativa. Como traducción normativa de ello se sancionó el código de ordenamiento urbano en 2019 y se puso en vigencia en 2020. Se dictó la ordenanza de recuperación de plusvalía. Se reconvirtieron los procedimientos de aprobación de planos, acelerando y agilizándolos, además de hacerlos más transparentes. Se crearon otros instrumentos para la planificación, se puso en funcionamiento la oficina de escrituración social y políticas que permitieron la regularización dominial tales como el instrumento de mensura social. Los recursos que se obtuvieron de la plusvalía se invirtieron en la ciudad. Se creó e implementó el banco de tierra y el plan estratégico para la movilidad segura. Se implementó el plano abierto y el portal de gestión de datos urbanos. Se trabajó en la creación de un Catastro digital multifinalitario.

3. ¿Consideras que las reglas de ordenamiento territorial y uso del suelo establecidas en el decreto ley 8912/77 fueron útiles para la planificación de esas políticas urbanas?

No. El decreto refleja una idea de ciudad fuera de vigencia, no reconoce la diversidad territorial de la Provincia y propone un modelo de ciudad que ya no es válido. Prohíbe y restringe operaciones urbanas que colaboran con el nuevo modelo de ciudad que está hoy vigente. Si bien da herramientas básicas que el municipio necesita para poner en vigencia el plan de ordenamiento urbano, no es útil.

4. ¿Crees que son los municipios bonaerenses los que deben planificar el ordenamiento territorial?, si tu respuesta es negativa, ¿A quién crees que le corresponde esa potestad? ¿Esa potestad puede ser compartida por los diferentes niveles de gobierno?

Si. Si hay que tener instancias de coordinación de la planificación. Hay áreas urbanas como la metropolitana que requieren de coordinación. Cada municipio tiene que darse su propio ordenamiento, su propia visión del territorio, su propia visión de futuro, su propia visión de desarrollo, y las herramientas y normas de desarrollo territorial es la principal herramienta para eso. Hoy la Provincia te deja en un limbo donde te da libertad pero no te apoya y al mismo tiempo te puede vetar o dejarse sin tratar el código urbano que el municipio sancionó.

5. ¿Hay algo que quieras agregar sobre este tema?

Es relevante la falta de conocimiento, de visión política y de decisión política de los intendentes y de los concejos deliberantes para revertir los procesos de planificación territorial que están desaprovechados, que genera daño ambiental, social y económico.

Quinto bloque: Gestión del territorio.

1. ¿Cuáles consideras que son las mayores dificultades que tienen los municipios de la Provincia de Buenos Aires para gestionar el territorio?

La falta de control, de información, de visión, de cuadros políticos y técnicos idóneos. Falta decisión política de los intendentes.

2. ¿Crees que los municipios bonaerenses tienen capacidad para atender las demandas de gestión del territorio?

No, pero la propia gestión del territorio se la puede dar. El territorio tiene que ser visto como patrimonio. Gestionar el territorio permite engrosar el presupuesto para contratar mejores profesionales, poder realizar consultorías y desarrollar la infraestructura municipal.

3. ¿Cómo crees que es el futuro de la gestión del territorio?

Veo un camino positivo en cuanto a la publicidad y la información, es una demanda de la población. Hay que ir hacia estados municipales proactivos que lideran la transformación y planificación del territorio. Hay caminos para recorrer ya que hay que revertir muchos años de mala o nula planificación, de despilfarro de recursos y de suelo.

4. ¿Hay algo que quieras agregar?

2. Jimena Bondaruk.

Primer bloque, presentación del informante clave:

1. ¿Podrías hacer una pequeña presentación que incluya una descripción de tu función y tu recorrido laboral en el Municipio de Tres de Febrero?

Este es mi segundo período como concejal. Actualmente soy Vicepresidenta primera del concejo. Participé de la comisión de interpretación y reglamento, fui Vicepresidenta de la comisión seguridad y, actualmente, estoy en la comisión de ambiente.

2. ¿Podrías describir cuál fue tu intervención y aporte en la creación e implementación de los instrumentos de gestión del suelo urbano en los años 2019/2023?

Para esa fecha ya estaba sancionado el código urbano. Se trabajó en la reorganización de las circulaciones de transporte. Fueron años de trabajo en la sintonía fina. También se decidió sobre la distribución de servicios e infraestructura.

Segundo bloque, autonomía municipal.

1. ¿Cómo definirías la autonomía de los municipios de la Provincia de Buenos Aires?

Es una autonomía limitada legalmente. Hay facultades que son propias de la Provincia. En la actualidad las demandas de los ciudadanos son más intensas y los municipios deben dar respuestas, de modo que esa autonomía legal limitada se vuelve difusa. La gestión municipal requiere de una mayor autonomía. De hecho cuando algunos municipios deben dar respuestas a alguna problemática sabes que estás pasando por encima de algún lineamiento que es de otro nivel de gobierno. El año pasado, por ejemplo se hundió un patio de un colegio que fue necesario que sea reparado por el municipio porque la burocracia del consejo escolar es lenta y si no se reparaba debían suspenderse clases, etc.. Hay una autonomía legal y una de ejercicio. Todo el tiempo vas corriendo los límites legales. La autonomía tiene límites difusos. Habla de la diferencia entre la autonomía legal y la real. Hoy en día hay demandas sociales que exigen mayor respuesta de los gobiernos locales. Los municipios necesitan tener más capacidades legales y de financiamiento. La ejecución

de las políticas públicas es del gobierno local. La autonomía requiere de mayores presupuestos.

2. ¿Cuáles son las obligaciones principales de los municipios de la Provincia de Buenos Aires?

Son el primer nivel de gobierno que ven los vecinos. Abordan todas las situaciones inmediatas. Son responsables de la atención primaria de salud, vacunación, educación en primera infancia (jardines y maternales). Si bien la seguridad es una potestad provincial, desde 2016 existe en el Municipio de Tres de Febrero la secretaría de seguridad, que es la encargada de la articulación de las fuerzas en el territorio. Trae el ejemplo del GAD (policía de proximidad), el personal es provincial pero es el municipio quien les marca cuál es el territorio a recorrer y donde hacen operativos. Esta fuerza está planificada por el municipio, todo lo demás es provincial (instrumental, salarios, capacitación).

3. ¿Puede el municipio sancionar leyes en todas las áreas que le fueron delegadas o hay competencias que son compartidas con el estado provincial? ¿Algún organismo de la Provincia de Buenos Aires tiene intervención en la sanción de leyes municipales?

El municipio puede sancionar sus normas. Lo importante es que sea sobre sus competencias propias. Por ejemplo, en temas de jardines municipales, si bien sigue los lineamientos de la educación nacional y provincial puede disponer sus propios jardines, podría implementar la educación montessori. Sanciona las normas, siguiendo los lineamientos de la Constitución de la provincia.

4. ¿Cómo interviene la Provincia en la creación e implementación de políticas públicas locales?

Existen programas provinciales que se crean y se financian desde la Provincia que se implementan y se ejecutan con los equipos locales. Presupuesto de libre disponibilidad que envía la Provincia y que el gobierno local puede aplicar a políticas públicas que diseña e implementa libremente y que no tiene que rendir cuentas específicas sino en el presupuesto anual que se envía al Tribunal de Cuentas.

5. ¿Hay algo que quieras agregar sobre este tema?

Este tema es lo que se viene a futuro. La complejidad de los territorios es cada vez más exhaustiva, compleja y heterogénea, está más fragmentada y cada vez va a necesitar más respuestas de los gobiernos locales. Para poder construir esa respuesta, necesitas liderazgo, decisión política y presupuesto. Si bien la discusión es sobre la autonomía, siempre es en término del presupuesto (transferencias) y al respaldo político para tomar decisiones. Te doy un ejemplo, durante el 2020/2023 Trenes Argentinos e infraestructura desarrolló una política de levantar las barreras y construir bajo niveles, para garantizar la fluidez del tránsito y la seguridad en la prestación del servicio. En Tres de Febrero está el bajo nivel más caro, pero en este contexto la obra pública se frenó y quizás la solución podría ser con autonomía municipal. Actualmente el bajo nivel está cerrado al tránsito, con lo cuál es un problema inmenso para el municipio. Quizás, con autonomía municipal y con recursos de la nación, la obra podría reactivarse. Por ejemplo, el municipio podría supervisar la obra, ejecutar el presupuesto e instar su finalización. Algunas problemáticas se dan en el territorio tienen que ver con que las decisiones que se toman en el gobierno Nacional o Provincial están muy alejadas. Quizás para dar respuestas concretas y efectivas es que los municipios tengan más recursos humanos, equipos técnicos, presupuestos y programas específicos y que den respuestas específicas.

Tercer bloque, instrumentos de gestión del territorio.

1. De acuerdo con lo establecido en el decreto ley 8912/1977 ¿Podrías mencionar cuales son los instrumentos de gestión del territorio que pueden instrumentar los municipios?

Es una normativa desactualizada. El territorio actual tiene otros desafíos.

2. ¿Cuál es la participación de la Provincia de Buenos Aires en la creación e implementación de los instrumentos de gestión del territorio?, si hay participación provincial, ¿Cuál es el organismo provincial que participa de este proceso?, ¿en qué etapas de la creación e implementación de los instrumentos de gestión del territorio interviene?, ¿Cómo es la participación de este organismo? ¿Consideras que los organismos provinciales hacen un aporte relevante al momento de participar en las políticas públicas de ordenamiento territorial municipal?

El Estado Provincial no intervino. Se realizó una consultoría con el Banco Mundial. En general, el Estado Provincial interviene con programas específicos algunos con fondos de asignación específica, otros con fondos de libre disponibilidad para cubrir servicios de salud,

educación, mantenimiento de infraestructura vial (baches). El hecho de que el municipio no tenga un parque industrial, por ejemplo, genera que las industrias están distribuidas en todo el territorio, desgastando el asfalto local, por lo que la Provincia tiene programas específicos para bacheo.

3. ¿Desde tu punto de vista, cuales son las dificultades que tiene el municipio en torno a la creación e implementación de instrumentos de gestión del suelo?

Por un lado hay limitaciones legales y, por otro, la falta de recursos propios.

4. ¿Podrías compartir algún ejemplo de éxito en la implementación de instrumentos de gestión del suelo de Tres de Febrero?

Los senderos que se pueden recorrer en bicicleta y a pie, aprovechando los espacios públicos que existían han transformado los barrios. Incluir en el código de ordenamiento urbano una mirada de ciudad inteligente y el resguardo de las áreas patrimoniales.

5. ¿Hay algo que quieras agregar sobre este tema?

Cuarto bloque: planificación del territorio con la finalidad de transformar el suelo urbano.

1. ¿Podrías enumerar los desafíos de gestión del territorio que tenía el municipio en los años 2019/2023?

Uno de los desafíos fue el cambio del parque lumínico para hacer una ciudad segura (podría pensarse en la transformación de la ciudad a escala humana, es decir que pueda ser utilizada). Se robusteció la Infraestructura, alcanzando casi el 100% de Agua potable en los barrios (pavimentación, provisión de agua). La necesidad de tener una planificación más sensible, con perspectiva de género, sobre la utilización del territorio. Por ejemplo, el programa de paradas seguras que generó el Estado Nacional y que el Municipio aprovechó para tener un territorio más inclusivo y seguro. Si bien en el Barrio Ejército de los Andes, todavía hay problemas de provisión de servicios, su subsanación requiere de financiamiento externo, su reconversión no es posible con el presupuesto municipal únicamente.

2. Teniendo en cuenta los desafíos de gestión del territorio que mencionaste, ¿podrías describir el proceso de planificación del territorio municipal en los años 2019/2023?

Se conformaron mesas de diálogo y coordinación con el Poder ejecutivo para ir cubriendo las necesidades del territorio y para la aplicación de algunas políticas públicas. Se necesitan equipos de gestión que conozcan el territorio y capacidad de coordinación, más decisión política que pueda conseguir los recursos, etc. Es clave el diálogo con el Estado Nacional y Provincial.

3. ¿Consideras que las reglas de ordenamiento territorial y uso del suelo establecidas en el decreto ley 8912/77 fueron útiles para la planificación de esas políticas urbanas?

Fueron útiles para el momento de la sanción de la ley provincial. Esa norma es el marco y luego debe haber una construcción política para generar otro resultado. En este sentido me refiero a la formación académica y profesional del cuerpo legislativo local.

4. ¿Crees que son los municipios bonaerenses los que deben planificar el ordenamiento territorial?, si tu respuesta es negativa, ¿A quién crees que le corresponde esa potestad? ¿Esa potestad puede ser compartida por los diferentes niveles de gobierno?

Si, claro. Son los que están en el territorio y son los que conocen. El problema es de coordinación con los distintos niveles de gobierno (por ejemplo en materia de transporte) y entre los municipios. Hay problemáticas que son compartidas (seguridad, vialidad, etc.) y que requieren del desarrollo de políticas en conjunto. Se necesita un Equipo municipal capaz y formado (más conocimiento territorial) que es difícil de conseguir por las limitaciones presupuestarias.

5. ¿Hay algo que quieras agregar sobre este tema?

Quinto bloque: Gestión del territorio.

1. ¿Cuáles consideras que son las mayores dificultades que tienen los municipios de la Provincia de Buenos Aires para gestionar el territorio?

Limitaciones presupuestarias y de recursos profesionales.

2. ¿Crees que los municipios bonaerenses tienen capacidad para atender las demandas de gestión del territorio?

Si. Por ejemplo, el municipio de San Fernando cambió de matriz tributaria y esto le permitió tener más presupuesto para ocuparse de la salud, educación y seguridad mucho más amplio.

3. ¿Cómo crees que es el futuro de la gestión del territorio?

Es un tema complejo. Las respuestas a las situaciones de la población son de los gobiernos locales, pero no se puede dar una buena respuesta si no hay presupuesto. La discusión es sobre ese punto, que tengan más capacidad económica para poder resolver los problemas del territorio. Una mayor autonomía. No sé si esto podrá plasmarse en nuevas normativas. Es clave revisar la distribución de la coparticipación provincial. Los componentes que se consideran en el CUD actual desvían los incentivos de los municipios para solucionar problemas sociales. La necesidad de mejorar las condiciones establecidas en el CUD son un desincentivo para ocuparse de otras cuestiones. El futuro es con decisión política, recursos económicos y compendio normativo.

4. ¿Hay algo que quieras agregar?

3. Hernan Lorenzo.

Primer bloque, presentación del informante clave:

1. ¿Podrías hacer una pequeña presentación que incluya una descripción de tu función y tu recorrido laboral en el Municipio de Tres de Febrero?

Actualmente es su segundo mandato como concejal. Es Presidente del bloque de su fuerza política. En 2015 fue secretario de atención al vecino y desde 2017 es concejal.

2. ¿Podrías describir cuál fue tu intervención y aporte en la creación e implementación de los instrumentos de gestión del suelo urbano en los años 2019/2023?

En el Concejo Deliberante tratamos los proyectos de ordenanzas que envía el poder ejecutivo. Primero, se creó un plan urbano estratégico, Allí se plasmó la visión de gestión

del suelo y el desarrollo del distrito de manera planificada con objetivos de mediano y largo plazo. Tiene una mirada ambiental, con adecuación a las ODS. Busca el desarrollo de la Ciudad con equidad y de manera sustentable, donde convivan la industria, la vida urbana y el transporte. El plan se tradujo en el código de ordenamiento urbano sancionado en diciembre de 2019. Luego se trabajó en normativa específica vinculada a la creación de instrumentos urbanísticos.

Segundo bloque, autonomía municipal.

1. ¿Cómo definirías la autonomía de los municipios de la Provincia de Buenos Aires?

Yo te diría la no autonomía. Es una deuda que la provincia tiene con los municipios, No se cumple con el artículo 123 de la Constitución de la Nación. Los municipios ya están consolidados con mucha ciudadanía y ya tienen un organigrama sofisticado que pueden hacerse cargo de las cuestiones que hoy tienen que pasar por la provincia. Los municipios intentan ganar autonomía en los espacios donde pueden haber lagunas legales. Considera que una reforma constitucional implica un gran desafío y que es más probable un cambio en las normas provinciales, como por ejemplo en la ley orgánica de las municipalidades, ley de radicación industrial, etc. Este camino permite avanzar de manera quizás más lenta pero posible.

2. ¿Cuáles son las obligaciones principales de los municipios de la Provincia de Buenos Aires?

La legislación provincial es anticuada. Las principales atribuciones del Concejo es regular la vida y el funcionamiento comunitario. Están a cargo del nombre de las calles, obras públicas, control de funcionamiento de empresas y comercio, salubridad, ornato. Actualmente los municipios cumplen funciones en materia de seguridad, salud, educación que no están delegadas (salud y educación son concurrentes, cosa que permite más margen de acción) pero que por demanda social, debe atender. También fomenta el desarrollo humano, género, cultura, deporte. Los municipios han evolucionado y cumplen más funciones que las que le fueron originariamente pactadas, más vinculadas con el Alumbrado, barrido y Limpieza. Hoy los municipios necesitan asumir esas competencias y que le sean asignados los recursos.

3. ¿Puede el municipio sancionar leyes en todas las áreas que le fueron delegadas o hay competencias que son compartidas con el estado provincial? ¿Algún organismo

de la Provincia de Buenos Aires tiene intervención en la sanción de leyes municipales?

La seguridad es exclusiva de la provincia, de modo que el municipio no puede sancionar normas con eso, pero si puede colaborar, con oficinas, recursos. En cuestiones de educación, comparte con el Estado Provincial la prestación de educación a la primera infancia. En materia de salud, los municipios pueden tener hospitales y atención primaria.

4. ¿Cómo interviene la Provincia en la creación e implementación de políticas públicas locales?

Interviene de dos maneras. Primero a través de los recursos coparticipables. El CUD establece cuántos fondos recibe cada municipio y estos son de libre disponibilidad. Luego están los fondos coparticipables pero de asignación específica, por ejemplo el fondo educativo (se aplica a fortalecimiento de educación). Y luego por medio de convenios específicos, de infraestructura, fortalecimiento de seguridad. Son convenios específicos y bilaterales.

5. ¿Hay algo que quieras agregar sobre este tema?

El tema de la autonomía municipal debe ser una cuestión que los politólogos deberían abordar para poder incluirla en la agenda pública. Considera que actualmente no se ha podido traducir la importancia que tiene que los municipios tengan verdadera autonomía. Agregó que por supuesto, implicaría más responsabilidad para los intendentes que deberían rendir cuentas sobre esto.

Tercer bloque, instrumentos de gestión del territorio.

1. De acuerdo con lo establecido en el decreto ley 8912/1977 ¿Podrías mencionar cuales son los instrumentos de gestión del territorio que pueden instrumentar los municipios?

La ley provincial establece un marco general con presupuestos mínimos de gestión del suelo. En ese marco los municipios desarrollan las competencias que tienen, definir zonificación y otros indicadores que marcan la ley. Cuestiones arquitectónicas. Hay diversos Instrumentos urbanístico, por ejemplo la plusvalía inmobiliaria que es un derecho para el desarrollo sustentable del hábitat que permite recuperar el valor de la mayor constructividad

que generó la reforma del Código Urbanístico. Es un instrumento virtuoso porque genera recursos genuinos recuperando el mayor valor que crea la norma y que paga el desarrollador. El ingreso por este derecho tiene asignación específica, el 30% se destina en infraestructura en barrios populares, luego a infraestructura urbana y un 5% para preservación de patrimonio municipal.

2. ¿Cuál es la participación de la Provincia de Buenos Aires en la creación e implementación de los instrumentos de gestión del territorio?, si hay participación provincial, ¿Cuál es el organismo provincial que participa de este proceso?, ¿en qué etapas de la creación e implementación de los instrumentos de gestión del territorio interviene?, ¿Cómo es la participación de este organismo? ¿Consideras que los organismos provinciales hacen un aporte relevante al momento de participar en las políticas públicas de ordenamiento territorial municipal?

No participé en el diálogo con la provincia. Sí sé que la Provincia convalida el Código de Ordenamiento Urbano, por eso la normativa local tiene que ajustarse a la normativa provincial. El COU entra en vigencia con la validación de la provincia. No sé puntualmente cuál es el organismo provincial que participa pero sí que son varios.

3. ¿Desde tu punto de vista, cuales son las dificultades que tiene el municipio en torno a la creación e implementación de instrumentos de gestión del suelo?

En primer lugar, el relevamiento del estado del suelo. Luego, la creación del banco de tierras de inmuebles vacantes. Cree que las dificultades están en la movilización de esas tierras mediante su venta con la creación de proyectos de vivienda e infraestructura. También hay dificultades en la gestión e implementación en el territorio, en el tratamiento legislativo y en la validación por parte de la Provincia. Hay también dificultades presupuestarias. El Municipio de Tres de Febrero mejoró mucho en el aspecto político (al lograr la mayoría en el concejo deliberante) y en el aspecto técnico porque aprendió de la experiencia y se perfeccionó.

4. ¿Podrías compartir algún ejemplo de éxito en la implementación de instrumentos de gestión del suelo de Tres de Febrero?

Reiteró lo de la Plusvalía que respondió en la pregunta 2. También se refirió a la Ordenanza de regularización de tenencias para que puedan lograr la mensura social. Fortalecimiento de la gestión de casa de tierras que lleva adelante el acompañamiento de los propietarios

de inmuebles que entran en leyes provinciales para que puedan acceder a la escritura en la escribanía de la provincia.

5. ¿Hay algo que quieras agregar sobre este tema?

Cuarto bloque: planificación del territorio con la finalidad de transformar el suelo urbano.

1. ¿Podrías enumerar los desafíos de gestión del territorio que tenía el municipio en los años 2019/2023?

No tener el Código de ordenamiento territorial con instrumentos urbanísticos. Tener que gestionar sobre hechos consumados sin planificación. Tener que modificar la inercia de la falta de planificación. En la trama urbana del municipio convive la industria, con la residencia y con el comercio, de modo que hay que reacomodar esos tres usos. Relocalizar esas industrias a veces es difícil. Se está gestionando la creación de un parque industrial. Eso permitiría reconvertir los edificios industriales que están en los barrios en vivienda y atraer nuevas industrias al parque.

2. Teniendo en cuenta los desafíos de gestión del territorio que mencionaste, ¿podrías describir el proceso de planificación del territorio municipal en los años 2019/2023?

El rol del concejo es clave porque es el que genera la normativa para la modificación de la intervención del suelo. Se sancionaron las ordenanzas que fueron necesarias.

3. ¿Consideras que las reglas de ordenamiento territorial y uso del suelo establecidas en el decreto ley 8912/77 fueron útiles para la planificación de esas políticas urbanas?

La ley provincial tiene una aspiración que puede compartirse pero que no puede cumplirse. Por ejemplo, que prevea una dimensión mínima para un lote no puede cumplirse. La situación formal exige que se regularice la situación de ese inmueble cuando no cumple con la norma. Es una norma potencialmente deseable pero de difícil cumplimiento. La realidad se impone frente a esas normas desactualizadas. Hay que delegar más facultades a los municipios en este sentido.

4. ¿Crees que son los municipios bonaerenses los que deben planificar el ordenamiento territorial?, si tu respuesta es negativa, ¿A quién crees que le corresponde esa potestad? ¿Esa potestad puede ser compartida por los diferentes niveles de gobierno?

En el área metropolitana tienen que haber agencias por regiones con mirada integral que planifiquen el territorio con esa mirada. Que dicten planes rectores y que los gobiernos locales adapten sus normas a eso. Una visión clara y única de cómo tiene que desarrollarse ese territorio.

5. ¿Hay algo que quieras agregar sobre este tema?

Hay claros desafíos para crear agencias metropolitanas. Las 4 jurisdicciones (nacional, provincial, municipal y Ciudad de Buenos Aires) tienen que ceder en algo y tiene que haber presupuesto. Hay que poner en la agenda pública esa situación. Es necesario para la gestión del territorio, de la salud y de la seguridad.

Quinto bloque: Gestión del territorio.

1. ¿Cuáles consideras que son las mayores dificultades que tienen los municipios de la Provincia de Buenos Aires para gestionar el territorio?

Cuestiones específicas del territorio (vinculado con tipo de suelo). La falta de planificación y de conducción del desarrollo del suelo y del desarrollo urbano hacia la ciudad deseable. Es un proceso lento atado a posibilidades económicas, desarrollo económico del país y de los ciudadanos. Movilizar los lotes ociosos o vacantes para crear vivienda, espacios públicos y espacios verdes también es un desafío.

2. ¿Crees que los municipios bonaerenses tienen capacidad para atender las demandas de gestión del territorio?

Si bien no se puede generalizar, capacidad tienen. Es una competencia de los municipios que debe ser asumida. Los hacedores de políticas públicas tienen que tener una visión acerca de la gestión del uso del suelo. Con la normativa lo que se detiene es la anarquía del uso del suelo. El proceso de corrección es lento. Como el tiempo desorganiza, el tiempo va a organizar la ciudad en la que queremos vivir. Una mirada moderna de la ciudad implica

que sea un ciudad de escala humana, caminable, sustentable con otras vías de movilidad que no estaban en la ciudad del decreto ley 8912/1977.

3. ¿Cómo crees que es el futuro de la gestión del territorio?

Es compleja. Más allá del esfuerzo que puede hacer el municipio, hay que tener una mirada profesional del territorio en los distintos niveles de gobierno. La provincia tiene que modernizar sus marcos legales. Hay un déficit en la actualización de la normativa provincial y de organismos que piensen el territorio con mirada de vanguardia.

4. ¿Hay algo que quieras agregar?

La gestión del territorio es una manera de combatir la pobreza. Cuando se genera infraestructura, se urbanizan barrios populares, se integran los barrios vulnerables a la trama urbana se genera mejor calidad de vida, seguridad, salud, acceso a la educación y al trabajo. Esa perspectiva de cómo mejorar la pobreza a través de la gestión del suelo tiene que ponerse en la mirada del decisor. No es solo mejorar el aspecto de la ciudad, sino hacerla accesible a los bienes públicos.

4. Diego Valenzuela

Primer bloque, presentación del informante clave:

1. ¿Podrías hacer una pequeña presentación que incluya una descripción de tu función y tu recorrido laboral en el Municipio de Tres de Febrero?

Intendente del municipio desde 2015.

2. ¿Podrías describir cuál fue tu intervención y aporte en la creación e implementación de los instrumentos de gestión del suelo urbano en los años 2019/2023?

El proceso empezó en 2017. En primer lugar, se tuvo que hacer funcionar la municipalidad. En paralelo, se diseñó el plan urbano estratégico, conversando con la comunidad para eso, ejercicio que resultó novedoso. Luego, se sancionó la ordenanza del Código de Ordenamiento Urbano para ir desde la ciudad actual a la ciudad deseada. Con la elección del 2019, como tenían todo listo el plan urbano y el código urbano, se pudo lograr que la

Provincia de Buenos Aires firmara ese paquete. Ese cambio normativo fue lo que nos permitió cambiar la planificación urbana y los recursos económicos propios.

Segundo bloque, autonomía municipal.

1. ¿Cómo definirías la autonomía de los municipios de la Provincia de Buenos Aires?

Hay varias facetas. Hay una autonomía legal o jurídica que es, desde ya, una deuda de la provincia. Somos una de las pocas Provincias donde la constitución no consagra la autonomía de los municipios. La Provincia de Buenos Aires es obsoleta en materia autonomía municipal. Si ves como define la constitución las funciones del municipio está absolutamente perimido. Los municipios parecen hijos bobos de la Provincia, cuando tenemos municipios que tienen un tamaño mayor a algunas Provincias. Los municipios están limitados desde los montos de licitación o contratación por la LOM hasta el urbanismo, donde el municipio está totalmente rehén del decreto ley 8912/1977 que es una normativa muy anticuada en los tiempos que corren. Después tenemos la autonomía en términos de gestión y económico, donde la medida siempre es recursos propios sobre totales. Vos podés estar limitado legalmente en tu autonomía jurídica, pero como lo que no está prohibido, está permitido, vos podés hacer, si vos tenés autonomía económica, podés crear programas que avancen sobre temas que son importantes para la sociedad y que el municipio antes no atendía y ahora sí. Para no ser autoreferencial, te doy el ejemplo del programa “Ojos en alerta” que desarrolló el Municipio de San Miguel. Ese sistema de alarma municipal es muy exitoso y ha sido reproducido en otros municipios. Los municipios de la Provincia de Buenos Aires hoy tienen realidades heterogéneas, de acuerdo con el grado de dependencia económica que tengan a la coparticipación provincial. Hay más autonomía cuando hay fondos propios para decidir su destino.

2. ¿Cuáles son las obligaciones principales de los municipios de la Provincia de Buenos Aires?

La definición que trae la ley orgánica de las municipalidades son obligaciones que responden a la idea de los municipios del siglo XIX. Posteriormente se pensó en los Municipios como hacedores del alumbrado, barrido y limpieza, que hace tareas de limpieza, vialidad, iluminación. Hoy las demandas sociales le han impuesto al municipio obligaciones que son integrales. Si se puede hacer cosas en desarrollo económico, por ejemplo la formación para el trabajo, asistencia a pymes, políticas fiscales, fortalecimiento del músculo exportador y ni hablar de la gestión del suelo. El gran activo que tienen los municipios es su

suelo. En la determinación de los usos y la promoción del desarrollo urbano no solamente hay un factor de definición del crecimiento de la ciudad en lo urbanístico, sino también de recursos económicos que fortalecen la autonomía política. Por ejemplo, a Tres de Febrero, la plusvalía le dio más recursos que el plan provincial de obras que acordó.

3. ¿Puede el municipio sancionar leyes en todas las áreas que le fueron delegadas o hay competencias que son compartidas con el estado provincial?

Hay cuestiones sobre las que el municipio no puede legislar con ordenanzas, hay otras que son concurrentes y hay otras de índole estrictamente local. Hay atribuciones que son del Poder Ejecutivo local y otras del concejo deliberante (principalmente las cuestiones tarifarias o tributarias). Lo que hay que ver es que se puede hacer y lo que no puede hacer. Pero también hay que avanzar con audacia en los puntos que no están claramente legislados y que pueden aportar a la comunidad. Por ejemplo, el trabajo en la regularización dominial que hizo Tres de Febrero. El Municipio de Tres de Febrero trabajó en el fortalecimiento de la Casa de tierras para mejorar el derecho de propiedad y la situación económica de las familias. La Provincia tiene una actitud lejana y burocrática que desconoce a los vecinos. El municipio creó el DMAD (documento de tenencia expedido por el municipio cuando se tiene la mensura para poder regularizar el dominio) que es un documento intermedio que permite hacer trámites con empresas de servicios públicos para acceder a la titularidad de la prestación. Este documento no está permitido pero tampoco está prohibido. Es un instrumento jurídico de índole municipal que permite que esa persona empiece a cumplir con algunos derechos que le venían cercenados por no tener la escritura.

4. ¿Cómo interviene la Provincia en la creación e implementación de políticas públicas locales? ¿Es necesaria la aprobación de la Provincia de Buenos Aires para la implementación de alguna política pública?

Buenos, la Provincia tiene muchos programas que deberían impactar a los bonaerenses. Acá te voy a hablar del concepto de Torta marmolada. Uno en principio debería pensar que las funciones de los tres niveles de gobierno son como una torta de tres colores y en realidad es una torta marmolada donde las funciones de cada una de las jurisdicciones se entrecruzan. En algunos casos, el municipio se transforma en el delivery de última milla de un programa provincial y en otras ocasiones el estado provincial actúa de forma directa aunque de forma defectuosa. Por ejemplo, el móvil que patrulla es provincial, pero el municipio es el que aporta la nafta para el patrullero, construye el mapa del delito y muchas veces aporta el chofer del patrullero. En algunas ocasiones ocurre que el gobierno local

administra de forma más eficiente el programa que la provincia. Por ejemplo, el SAE que es el sistema de comida escolar de los comedores escolares. El dinero es provincial, pero la ejecución es completamente local. De hecho, el Municipio de Tres de Febrero creó una dirección de educación para gestionar aquél programa que también creció hasta ejecutar las obras de infraestructura de las escuelas. Los municipios crean áreas dedicadas a ser el delivery final de una política de la provincia.

5. ¿Hay algo que quieras agregar sobre este tema?

Si, que sería esto que estuvimos hablando recién. Si uno ve lo del SAE, lo de seguridad, la participación de los municipios en la época de la pandemia (donde distribuir los respiradores, vacunatorios, etc.), en la realidad los municipios pueden gestionar cuestiones de educación, salud, seguridad, de modo que tenemos que sincerar la autonomía municipal. Actualmente, las políticas de los municipios son articulaciones espontáneas no planificadas producto del déficit de autonomía. Se necesita capacidad de decisión de los intendentes en las atribuciones provinciales. No es necesaria una descentralización total, pero sí en la capacidad de gestión y de decisión en esos puntos. La lectura del territorio lo tiene la municipalidad que, además, es electa democráticamente. Las municipalidades no son delegaciones de la provincia, son un ente autónomo con capacidad de criterio y con voto popular con facultades limitadas o recortadas. La solución es ampliar esas facultades porque los municipios tienen mejor escala para resolver los problemas asociados con la provincia.

Tercer bloque, instrumentos de gestión del territorio.

1. De acuerdo con lo establecido en el decreto ley 8912/1977 ¿Podrías mencionar cuales son los instrumentos de gestión del territorio que pueden instrumentar los municipios?

Hay muchas limitaciones. La ley es un encuadre que no siempre se adecua a las realidades municipales. Es un paquete que no diferencia los estados municipales. El urbanismo avanzó muchísimo y la ley quedó obsoleta. Por ejemplo, la ley provincial te dificulta mucho que los locales comerciales sean grandes. Entonces vos definis como plan urbano que tiene que haber una ciudad, como en nuestro caso, compacta y de usos mixtos, si se puede cuando hay una construcción en un lugar que es comercial, que sea con basamento comercial para que eso genere una vitalidad en el barrio, y el basamento comercial que te permite la ley son cajitas de zapatos, que pueden ser un kiosco, una mercería o un no sé qué. En lugar de

decir, bueno, yo en este lugar defino municipalmente que aquí puede haber un local más grande, por ejemplo gastronómico, la ley te lo prohíbe. El COU que sancionamos, en base al buen criterio y a la interpretación, trató de superar todas esas limitaciones y sacarle el mejor provecho a estas trabas.

2. ¿Cuál es la participación de la Provincia de Buenos Aires en la creación e implementación de los instrumentos de gestión del territorio?, si hay participación provincial, ¿Cuál es el organismo provincial que participa de este proceso?, ¿en qué etapas de la creación e implementación de los instrumentos de gestión del territorio interviene?, ¿Cómo es la participación de este organismo? ¿Consideras que los organismos provinciales hacen un aporte relevante al momento de participar en las políticas públicas de ordenamiento territorial municipal?

No participa. Es reactiva cuando los municipios quieren actualizar los códigos. Desde que soy intendente nunca llamó nadie de la provincia para activar planificación, gobernanza metropolitana urbana o proponer reuniones de intendentes por zonas para diagramar políticas en conjunto. A lo sumo cuando se hace el código la provincia solo señala lo que puede aceptarse o no.

3. ¿Desde tu punto de vista, cuales son las dificultades que tiene el municipio en torno a la creación e implementación de instrumentos de gestión del suelo?

Varios. Creas el instrumento moderno y hay resistencia por desconocimiento o por la inercia de las excepciones en materia de construcción. Resistencias de los actores económicos y políticos. El tiempo y la transparencia habilitó nuevos jugadores y permitió que se conozca mejor la norma. La plusvalía no generó distorsiones con el dueño del lote. Resistencias culturales sobre lo que es la ciudad. Tradiciones de casas bajas que no quieren densificar el suelo. Cuando el desarrollo se ve, es menos resistido. Menciona que hoy hay áreas más desarrolladas que mejoraron su espacio público y la oferta comercial.

4. ¿Podrías compartir algún ejemplo de éxito en la implementación de instrumentos de gestión del suelo de Tres de Febrero?

Aprovechamiento de las centralidades. (servicios, transporte y movilidad, centro comercial). Se incluyeron lugares que no fueron considerados así. Por ejemplo, el barrio ejército de los andes como centralidad. El código permite mayor densidad y desarrollo. El instituto del enrase permite ordenar las alturas de los edificios con atractivo comercial. La municipalidad

también funciona de forma propositiva cuando se presentan proyectos urbanísticos, sugiriendo formas en los que los desarrolladores pueden sacar mejor provecho al proyecto urbano y al mismo tiempo se construya una ciudad deseada. El trámite es colaborativo. Si bien no se han usado muchos, los convenios urbanísticos, son provechosos. Citó el ejemplo de una empresa que quiere desarrollar otro proyecto en el lote aledaño a su inmueble (que es de su propiedad) y que quiere implementar un desarrollo urbano deseable para la comunidad pero que necesita de condiciones distintas a las establecidas en el Código de Ordenamiento Urbano.

5. ¿Hay algo que quieras agregar sobre este tema?

En Tres de Febrero al planificar la ciudad se tuvo en consideración el trabajo y la matriz productiva. El municipio quiere ordenar el uso del suelo tanto industrial como residencial. Actualmente se está diseñando y gestionando un parque industrial. La normativa urbana no es para construir edificios, es para construir ciudad con las prioridades de la ciudadanía. Al ser un distrito productivo hay que integrar la industria.

Cuarto bloque: planificación del territorio con la finalidad de transformar el suelo urbano.

1. ¿Podrías enumerar los desafíos de gestión del territorio que tenía el municipio en los años 2019/2023?

Implementar el código. Poder incorporar la idea de ciudad en los actores privados. Construir métricas que puedan sostener el plan urbano. Datos de precios, incidencia de la zona para construir la fórmula de la plusvalía. Esos desafíos técnicos. Persuasión de los actores económicos del uso del código. Se llevó a los desarrolladores a lugares potenciales para que conozcan las posibles edificaciones. En la actualidad el código está maduro y tiene buena dinámica pero las métricas permiten tomar mejores decisiones. Los números que construyeron mostraron que hubo barrios que se desarrollaron más de lo proyectado de modo que obligó a que se redirigieran obras o equipamiento público.

2. Teniendo en cuenta los desafíos de gestión del territorio que mencionaste, ¿podrías describir el proceso de planificación del territorio municipal en los años 2019/2023?

Primero se necesitó un fuerte liderazgo, armado de equipo (creación de la secretaría de asuntos estratégicos, área de planeamiento urbano y movilidad, área de control de gestión y

datos). El municipio tiene que tener capacidades de recursos humanos y técnicas que acompañen el proceso. No puedes hacer la transformación sin personas idóneas y sin diseño institucional que lo sostenga. Tiene que ser dinámico. Puso como ejemplo que la certificación en uso de datos obligó a crear un director de datos que pueda gestionar los datos en forma transversal. El armado de un geoportal de todo lo que ocurre en el territorio a nivel constructivo, de movilidad, de servicios, con datos abiertos. Entender que el dato es de la comunidad, no de la gestión política. El dato abierto y público permite que la sociedad lo pueda usar y desarrollar, por ejemplo, aplicaciones u otras herramientas útiles.

3. ¿Consideras que las reglas de ordenamiento territorial y uso del suelo establecidas en el decreto ley 8912/77 fueron útiles para la planificación de esas políticas urbanas?

Es una ley provincial que se respeta pero que tiene muchas dificultades, conceptos viejos desactualizados y centralizados. Justo cuando la época pide descentralización para aprovechar la escala de los gobiernos locales.

4. ¿Crees que son los municipios bonaerenses los que deben planificar el ordenamiento territorial?, si tu respuesta es negativa, ¿A quién crees que le corresponde esa potestad? ¿Esa potestad puede ser compartida por los diferentes niveles de gobierno?

Si. Son los municipios, es una tarea inherente al orden local y la normativa se tiene que adecuar a eso. La Provincia puede hacer planificación general o supervisión o sugerencias sobre manchas urbanas, o infraestructura de servicios.

5. ¿Hay algo que quieras agregar sobre este tema?

Quinto bloque: Gestión del territorio.

1. ¿Cuáles consideras que son las mayores dificultades que tienen los municipios de la Provincia de Buenos Aires para gestionar el territorio?

Bueno, las limitaciones institucionales. Alberdi dijo que a los municipios les dan una espada de palo y eso sigue siendo así. La metáfora de Alberdi es que para ir a la guerra necesitas una espada de verdad que corte, bueno, la de los municipios es de palo. Tenemos una minusvalía de recursos institucionales y económicos. Si ves la pirámide de recursos y de

gastos, los municipios estamos en un 1,5 a 3 y pico del total de la nación y creo que estamos haciendo muchísimo más que eso. Por eso pienso que cada Provincia debería auto examinarse a la luz de la fuerza que tiene la escala municipal, es el siglo de las ciudades. Hoy, no pasaba antes, hay reuniones permanentes de alcaldes. Yo hablo directamente con otros intendentes para saber cómo resuelve algunas cosas o como ve alguna problemática. En este momento de la escala de las ciudades, la normativa, la legislación y las políticas públicas tienen que amoldar mucho más a esto.

2. ¿Crees que los municipios bonaerenses tienen capacidad para atender las demandas de gestión del territorio?

Si por creatividad no por legalidad. Hay situaciones donde los municipios avanzan, jugando al fleje, por demandas de los vecinos y porque nos tocan el timbre a nosotros. Capacidad tienen, es injusto que sea así, tener que responder a tantas demandas sin recursos institucionales y económicos.

3. ¿Cómo crees que es el futuro de la gestión del territorio?

En el caso de la Provincia, primero mejora en la coparticipación de los recursos nacionales y después, una provincia que evolucione hacia el territorio, que no se centralice en la Ciudad de La Plata que pueda asociarse con los municipios en la gestión pública, reconociendo el lugar de los municipios, no viviendo al municipio como un rival sino como un socio en la gestión del territorio

4. ¿Hay algo que quieras agregar?