

# Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET, Buenos Aires

## A: LA PLANIFICACIÓN URBANA EN ARGENTINA. APUNTES PARA UNA REFLEXIÓN

### Marco Jurídico Institucional

La República Argentina está organizada bajo la forma de Estado Federal y actualmente se compone de 23 provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires (o Capital Federal). La Constitución Nacional en su artículo 1.º establece la forma federal de Estado: «La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente Constitución». El artículo 5 de la Constitución Nacional dispone que «Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal...».

La estructura administrativa-institucional en las provincias define la existencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Existen, por tanto, dos ordenes de gobierno que participan del poder del Estado: el nacional y el provincial; dentro de este esquema, los Municipios son el tercer nivel de gobierno.

Las constituciones provinciales definen sus regímenes municipales mediante Ley o Carta Orgánica Municipal; varias provincias han redefinido sus constituciones a partir de 1985 y más aun a partir de 1994, cuando se reforma la Constitución nacional, otorgando mayor autonomía a los gobiernos locales sobre varios aspectos, entre ellos sobre usos del suelo y cobro de impuestos vinculados a la propiedad de la tierra. En materia de régimen municipal, las nuevas constituciones provinciales se caracterizan por el papel preponderante que le otorgan al Municipio, afianzando su autonomía, pues consideran a éste como un elemento esencial de un moderno sistema político que tiende al afianzamiento de la democracia participativa.

Existen actualmente 1.717 unidades de gobierno local, de las cuales 1030 son municipios propiamente dichos y el resto comunas, según su tamaño y localización dentro del país. La Capital Federal es una ciudad autónoma —Buenos Aires— desde 1996, con autoridad elegidas por sus habitantes y estructura administrativa similar al provincial.

### Régimen de propiedad

La reforma constitucional de 1994 no ha incorporado la función social de la propiedad<sup>1</sup> ni ningún otro aspecto sobre la planificación del suelo urbano; para ello sigue rigiendo la Constitución Nacional de 1853, que define en su artículo 17 que «la propiedad es inviolable y ningún habitante puede ser privado de ella sino en sentencia fundada en ley», reflejando la concepción absolutista en cuanto al derecho de propiedad; el artículo 14 de la misma establece que los habitantes del país tienen el derecho de usar y disponer de su propiedad.

El Código Civil refrenda esta concepción de la propiedad, en sus artículos 2506 y 2513 al enunciar los tres caracteres romanistas del derecho: exclusivo, absoluto y perpetuo, que posee directa relación con la definición de políticas sobre usos del suelo.

### La planificación urbana: desde los planes directores/reguladores/de ordenamiento urbano a la planificación estratégica

#### Las instituciones

Las instituciones existentes en los diferentes nivel de gobierno son:

- a) A nivel nacional: la Dirección de Desarrollo Urbano, dependiente de la Subsecretaría de Vivienda (actualmente dependiente del Ministerio de Infraestructura y Vivienda;

<sup>1</sup> El concepto de función social de la propiedad había sido introducida en la reforma de 1949 y anulada en la reforma

constitucional de 1957.

hasta el año 2000, dependía del Ministerio de Desarrollo Social). Sólo realiza algunos diagnósticos urbanos. En décadas anteriores produjo una serie de propuestas de Ley Marco de Uso del Suelo, que nunca se concretaron.

- b) A nivel provincial: Secretarías/ subsecretarías o Direcciones de Vivienda y Urbanismo o Planeamiento. En algunas provincias, han sido creadas Secretarías de Tierras y Vivienda, como en Buenos Aires, para impulsar el proceso de regularización del suelo.
- c) A nivel municipal, según cada uno de los gobiernos locales argentinos, existen Direcciones/Subsecretarías, Secretarías de Planeamiento, entre cuyas funciones se encuentra la de definir las políticas sobre el suelo urbano; en algunos municipios existen Secretarías de Planeamiento y Medio Ambiente, en un intento de regular los aspectos urbano ambientales, aunque aun con escaso éxito. En muchos municipios, a partir de la década del ochenta fueron creadas las Direcciones de Tierras, que definen la política sobre el suelo casi exclusivamente para los sectores de menores ingresos. También han sido creados, en los últimos años, Secretarías especiales que se ocupan de la definición de los Planes Estratégicos.

### Los instrumentos

En función de ser un país federal, la planificación urbana a nivel nacional en Argentina es casi inexistente pues el gobierno central sólo posee atribuciones de definir directrices. Ello ocurrió, por ejemplo, en 1978, con la entonces Subsecretaría de Desarrollo Urbano—actual Dirección de Desarrollo Urbano—, a través de una guía metodológica para estudios de planeamiento urbano<sup>2</sup>, la cual no ha sido tomada en cuenta por las provincias ni los municipios a la hora de definir sus políticas sobre la ciudad<sup>3</sup>. Incluso a nivel institucional, en algunos períodos ni siquiera existió la Dirección de Desarrollo

Urbano.

Son las provincias, pues, y en especial los municipios, los encargados de llevar adelante la política sobre planificación física. La relevancia que ha tenido la misma es muy relativa; los gobiernos locales desarrollaban instrumentos: planes reguladores, de desarrollo, códigos de planeamiento<sup>4</sup>, que la mayoría de las veces no se han implementado. Sólo han servido más como «declaraciones de principio» sobre la equidad, etc., que instrumentos concretos de regulación de los mercados privados y direccionamiento de las inversiones públicas. Por otra parte, la escasa planificación territorial, y en especial, urbana, generalmente no posee ninguna vinculación con las políticas sobre medio ambiente; constituyen dos compartimentos estancos institucionalmente y, por tanto, funcionan de la misma manera a la hora de formular políticas. Son escasos los instrumentos de planificación urbana en los cuales se hayan introducido la problemática ambiental. De la misma forma, son contadas las legislaciones ambientales que se refieren a la planificación urbana.

En muchas ocasiones, se elabora un Código<sup>5</sup>, pero como no es aprobado por el Concejo Deliberante, el Departamento Ejecutivo del Municipio respectivo lo tiene como material de consulta, y en última instancia, lo usa como indicativo para llevar a cabo sus acciones. Otras veces, el no tener un Código aprobado, significa que todo se resuelve por «consulta», lo que en muchos casos define una discriminación muy grande (cuestiones de excepciones, pagos por las mismas, trueque de privilegios, por ejemplo).

Debido al proceso de Reforma del Estado, descentralización, desregulación y privatización, iniciado a fines de la década del ochenta, los marcos institucionales, organizativos, normativos, legales y de financiamiento relativos a la planificación urbana, han sufrido cambios y están en una fase de transición. En algunas constituciones provinciales reformadas durante el último decenio, se han establecido aspectos relativos al ordenamiento territorial, así como en algunas Cartas Orgánicas Municipales<sup>6</sup>. Los municipios poseen, en muchos casos, la facultad de dictarse sus propias normas, pero debido a falta de

<sup>2</sup> En dicho trabajo se define la metodología de diagnóstico urbano, así como del proceso de planificación a seguir.

<sup>3</sup> A nivel regional, ha existido la Región Metropolitana de Buenos Aires, entre 1966 y 1971, pero era sólo un organismo de realización de estudios y propuestas, sin poder jurídico sobre la Región, y por lo tanto, no ha implementado políticas. Por otra parte, su Esquema Director para la RMBA, de 1969, tiene como base una planificación «espacialista», descontextuada, cuyas propuestas hubieran sido imposibles de aplicar en la realidad socio-económico-político del país.

<sup>4</sup> Según cada período histórico y/o marco conceptual con los que han sido concebidos, poseen diferentes nombres.

<sup>5</sup> Las diferencias entre planificación, las distintas formas de

abordaje de la misma, y Código/Zonificación, no son entendidos, en general, por las autoridades municipales. Muchas veces, tampoco por los técnicos.

<sup>6</sup> Tal es el caso de la Provincia de Río Negro, en cuyo artículo 74 se establece que la misma, conjuntamente con los municipios ordena el uso del suelo y regula el desarrollo urbano y rural. El Municipio de Villa Regina, en Río Negro, según su nueva Carta Orgánica, elaborará y reelaborará nuevos planes, directivas, programas y proyectos mediante una adecuación al Código de Uso de Suelo, a los efectos de provocar la formación del desarrollo y planeamiento orgánico integral de la ciudad, sobre la base del desarrollo social de la región en armonía con el sistema de planeamiento Provincial.

personal idóneo, no las pueden elaborar y, por tanto, se rigen por normas provinciales o de otros municipios de tamaño mayor<sup>7</sup>.

Paralelamente, los cambios de paradigmas sobre la planificación urbana desde fines de los años ochenta y las nuevas formas de realizar la gestión urbana han modificado, aunque aun muy parcialmente las acciones concretas del sector público; se desarrollan nuevos instrumentos en el nivel local, como los planes elaborados con participación de los actores sociales y la planificación estratégica, aunque su implementación depende de la voluntad política de los funcionarios<sup>8</sup>.

En la ciudad autónoma de Buenos Aires, si bien ha existido un organismo de planificación urbana desde 1958<sup>9</sup>, cuando se crea la Oficina del Plan Regulador, luego modificada a Consejo de Planificación Urbana —CPU— a fines de 1971, hasta 1977 no ha habido un plan para la ciudad. El Código de Planeamiento —aprobado en dicho año por el gobierno militar— es el primer instrumento que posee la ciudad para regular su producción y uso, independientemente del Código de Edificación —de 1944 y modificado innumerables veces—. A partir de 1983, la planificación urbana en la ciudad se orienta según los siguientes ejes: actuar sobre la ciudad real; la idea del fragmento versus la idea de totalidad de la ciudad/área metropolitana; la reactivación económica de la Capital; la flexibilización de las normas para el sector privado (que se traduce en las modificaciones al Código de Planeamiento como en las excepciones al mismo); la participación de la población; y la relación-público privado.

Pero no se elabora un plan global para el Área Metropolitana de Buenos Aires (constituida por la ciudad de Buenos Aires y 24 municipios de la Provincia de Buenos Aires, actualmente ampliados a 36, tradicionalmente llamados el Gran Buenos Aires) ni para la ciudad capital, siendo las acciones fundamentales las modificaciones al Código de Planeamiento de 1977, la aprobación de excepciones al mismo y la implementación de proyectos específicos.

Luego de varios proyectos de reforma del Código de Planeamiento de 1977, presentadas por el Ejecutivo Municipal, rechazados por el Concejo Deliberante (órgano de aprobación del mismo) y después de 6 años de discusiones, en 1989 se modifica el mismo, flexibilizando los índices constructivos, e incorporando un capítulo sobre

participación de la población mediante audiencias públicas no vinculantes. Cabe aclarar que entre 1977 y 1989 se habían producido una serie importantes de modificaciones parciales al Código, que funcionaron como «excepciones encubiertas». Precisamente, una de las justificativas a la modificación al Código radicaba en la posibilidad de minimizar la cantidad de excepciones, e, incluso, desterrarlas. Pero es de destacar que las excepciones continuaron hasta diciembre de 1991, prohibiéndose las mismas por ley Nacional.

A partir de la aprobación de la Constitución de la ciudad autónoma de Buenos Aires, en 1994, asumen autoridades elegidas en 1996. El Poder Legislativo aprueba en 1998 la Ley núm. 71, por la cual se obliga a la ciudad a la elaboración de un Plan Urbano Ambiental y un Plan Estratégico. El Plan Urbano Ambiental se ha producido y se encuentra en la Legislatura para su aprobación desde noviembre de 2000 y el Plan Estratégico se halla en elaboración. Es decir que ambos instrumentos son concebidos como dos instrumentos paralelos sobre la planificación urbana.

En paralelo, nuevamente se modifica en agosto de 2000 el Código de Planeamiento, dando mayores índices constructivos al área sur de la ciudad y posibilitando la instrumentación de consorcios entre el sector público y privado para llevar adelante obras de interés para la ciudad.

A nivel provincial, dependiendo de las provincias existen diferentes instrumentos de planificación urbana, que están en revisión desde la década del noventa, cuando la mayoría de las mismas modifican sus Constituciones, en consonancia con la Reforma Constitucional a nivel nacional. Sin embargo, en la mayoría de las mismas, la planificación urbana no ha tenido relevancia, y han sido los municipios los encargados de elaborar y, a veces, implementar instrumentos de planificación, a partir de la mayor autonomía que ellos adquieren en la mayoría de las nuevas constituciones.

La Provincia de Buenos Aires es una excepción a dicha autonomía, pues según su Constitución<sup>10</sup>, es el nivel provincial el que define la normativa global para usos del suelo. La institución que tradicionalmente se ha ocupado es la Dirección de Desarrollo Urbano —DOU—, dependiente de la Subsecretaría de Vivienda del Ministerio de Obras Públicas —MOP—. En los años noventa, la responsabilidad sobre la tierra la posee la Subsecretaría de Tierras y Vivienda del MOP, y el

<sup>7</sup> Tal es el caso de los Códigos de Edificación, en los cuales existe, en muchos municipios, un Capítulo destinado a la zonificación según usos permitidos; la mayor parte de los municipios de tamaño intermedio y pequeño, se rigen por el Código de la ciudad de Buenos Aires, debido a que los mismos no tienen posibilidades técnicas de dictarse sus propias normas sobre el tema.

<sup>8</sup> Queda para otro trabajo la discusión sobre los planes estratégicos.

<sup>9</sup> La ciudad poseía un plan urbano desde 1909 (Plan Bouvard) y posteriormente, en 1925, se aprueba el Plan de Estética Edilicia, también llamado Plan Noel.

<sup>10</sup> Se ha reformado en 1994, pero no le ha dado autonomía a los municipios en materia de usos del suelo.

tema urbano pierde importancia relativa. Luego de la implementación de instrumentos parciales sobre el suelo urbano desde los años cuarenta del siglo pasado, el Decreto Ley núm. 8912/77 otorga los lineamientos generales a los que deben ajustarse las normas municipales; prohíbe loteos sin obras de infraestructura básica —agua por red, desagües cloacales y pluviales, pavimentación, red eléctrica—; define dimensiones mínimas: 300 m<sup>2</sup> para lote urbano e impone a los municipios la definición de áreas para distintos usos.

Los municipios del Gran Buenos Aires poseen Planes Directores o Códigos de Planeamiento elaborados a partir de 1977, según directivas del Decreto Ley núm. 8912/77 e implementados por la Secretaría, Subsecretaría o Dirección de Planeamiento Urbano; sólo los planes elaborados en la década del noventa contienen aspectos ambientales e instrumentos nuevos de gestión y participación de la población, como en el Municipio de Vicente López<sup>11</sup>.

Se pueden mencionar algunas características comunes de la normativa existente en materia de planificación urbana en los municipios del Gran Buenos Aires:

- El planeamiento urbano no parece constituir una prioridad para las diferentes administraciones municipales. De hecho, algunos municipios ni siquiera han elaborado un Código de Ordenamiento Urbano.
- La normativa no cuenta con diagnósticos previos, que den cuenta de la situación que se pretende regular.
- Definen prescripciones pero no especifican los modos concretos de llevar a la práctica esas recomendaciones.
- En la mayoría de los casos, la normativa deja abierta a la discrecionalidad de los funcionarios decisiones sobre casos que finalmente se definen por vía de excepciones o normas particulares.
- La densidad que plantean todos los Códigos no condice con la realidad en cuanto al número de habitantes y su relación con las superficies ocupadas.
- No toman en cuenta a los actores sociales involucrados en el proceso de la planificación, salvo en los escasos Códigos donde se menciona la participación de la población en la toma de decisiones; pero incluso en alguno de ellos, no se ponen de

manifiesto alternativas de acción realmente participativas, excepto el reclamo, por vía administrativo-burocrática, que pueden llevar a cabo los ciudadanos.

- La planificación aparece desvinculada de otros aspectos y procesos sociales.
- En muchos ha habido cambios de zonificación por localización de nuevas actividades como barrios cerrados, clubes de campo y ciudades exclusivas, como hipermercados, áreas de O recreación, etc., sin realizar diagnósticos urbanos y estudios de impactos ambientales.

En ciudades del interior del país, vinculados a los cambios de paradigmas colocado anteriormente, y con algunos gobiernos locales con voluntades políticas innovadoras en materia de planificación urbana, han comenzado la elaboración y, en algunos casos, la parcial implementación de planes estratégicos, como Córdoba, donde se el proceso ha comenzado en 1994; en Rosario, que se ha planteado la elaboración del PER (Plan Estratégico Rosario) a partir de 1996; Santa Fe, Sunchales (provincia de Santa Fe), entre otros. Los mismos fueron concebidos como una alternativa a los planes tradicionales (reguladores, de ordenamiento de planificación), aunque en la mayoría de dichas ciudades se sigue, en paralelo, implementando el Código de Construcción/Planeamiento, regulando las acciones del sector privado en materia de construcción de la ciudad.

### Producción y comercialización del suelo urbano

Históricamente, la legislación específica sobre producción y comercialización del suelo, aunque escasa, ha tenido importantes consecuencias sobre la situación urbana actual. Las leyes sobre tierra urbana pueden tener jurisdicción Nacional, Provincial o Municipal, según el ámbito de gobierno del cual han emanado. La reglamentación que rige la ocupación y usos del territorio está reservada a la jurisdicción provincial, en virtud de ser materia que forma parte de las facultades que constitucionalmente las provincias se reservan para sí (art. 121 y 124 de la Constitución Nacional, referidos a los poderes no delegados en el gobierno federal). Por delegación de las provincias, esta atribución se extiende a la jurisdicción municipal.

<sup>11</sup> Los primeros planes se han realizado en la década del cuarenta, los cuales definían zonas para cada una de las actividades —de acuerdo a los lineamientos de la Arquitectura Moderna y la Carta de Atenas—. Los posteriores, realizados en los años sesenta y setenta, poseían sólo en lo declarativo una visión interdisciplinaria, pues si bien hacían diagnósticos, en algunos casos, sobre el ambiente natural, a la hora de realizar

las propuestas normativas, se trataba el suelo como un plano, sin topografía, cuencas, etc., es decir, sin considerar la interrelación entre dicho medio y las actividades antrópicas. Esta es la causa de muchos de los problemas ambientales que se presentan en el Área Metropolitana de Buenos Aires, como las inundaciones y los daños que ellas provocan.

El Código Civil contempla las normas referidas al dominio y sus formas de adquisición (art. 2506 y ccs.), al contrato de compra venta (art. 1323 y ccs.), donación (art. 1789 y ccs.), permuta (art. 1485 y ccs.) y prescripción adquisitiva (art. 3999 y ccs. y art. 4015 y ccs.).

El Estado nacional no ha regulado ni regula actualmente el mercado de tierras urbano: en el área de la producción, por lo expresado anteriormente sobre la constitución de Argentina como país federal; y en la comercialización, la excepción está constituida por la legislación sobre lotes vendidos a mensualidades a la población de bajos ingresos: Ley núm. 14.005/50. La misma fue modificada en 1984, por Ley núm. 23073 y en 1985, por Ley núm. 23266. En su artículo 4, obliga al vendedor a la anotación provisoria del instrumento que entregue al comprador —el boleto de compra-venta— en el Registro de la Propiedad Inmueble. El mismo debe contener: a) datos de los contratantes, lugar y fecha en que se otorgue; b) individualización del bien con referencia al plano del loteo, ubicación, superficie, limite y mejoras existentes; c) precio de venta fijo e inamovible; la actualización de las cuotas mensuales no podrá superar el índice de aumento del salario real<sup>12</sup>.

Dados los altos costos de las escrituras y los escasos recursos de la población, que han condicionado la bajísima cantidad de escrituraciones efectuadas en el marco de la Ley núm. 14005 y sus modificaciones, la Provincia de Buenos Aires implementa la Ley núm. 10.830, en 1989, que permite escrituraciones gratuitas para la población de bajos ingresos.

En relación a la producción de tierra urbana, la Provincia de Buenos Aires implementa legislación sobre subdivisión, uso y ocupación del suelo desde los años cuarenta<sup>13</sup> y el último instrumento importante es el ya mencionado Decreto Ley núm. 8912/77. También regula, desde 1997, la producción de barrios cerrados, pero cuando la mayoría de éstos ya habían sido construidos.

El resto de las provincias poseen diversos instrumentos que regulan la subdivisión, usos y ocupación del suelo urbano; en muchas ocasiones se hayan incorporados a los Planes reguladores o Códigos de Planeamiento, según los casos.

### Expropiaciones

Actualmente, el régimen de expropiaciones se rige por la Ley Nacional núm. 21.499, promulgada

<sup>12</sup> Este último párrafo corresponde a las modificaciones efectuadas en 1985, luego que la implementación de la Ley conjuntamente con la Circular 1050, del Banco Central, sobre indexación —en un período de gran inflación—, había colocado en situación desfavorable a los adquirentes.

<sup>13</sup> El primer instrumento importante en materia de planificación fue el Decreto núm. 1011/44 (todo plano de subdivisión tiene que ser aprobado por la Dirección de Geodesia,

el 17 de enero de 1977. En su artículo 1 declara «la utilidad pública que debe servir de fundamento legal a la expropiación, comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea este de naturaleza material o espiritual.» El artículo 2 define que podrá actuar como expropiante el Estado Nacional; también podrán actuar como tales la Ciudad de Buenos Aires, las entidades autárquicas nacionales y las empresas del Estado Nacional, en tanto estén expresamente facultadas para ello por sus respectivas leyes orgánicas o por leyes especiales. Su objeto (arts. 4/9) son todos los bienes determinados o genéricos convenientes o necesarios para la satisfacción de la utilidad pública. Entre otras, establece pautas para fijar la indemnización (arts. 10 al 17).

### Regularización del suelo ocupado ilegalmente

Las políticas más importantes a nivel nacional son:

- El Programa Arraigo (regularización de ocupaciones realizadas en tierras del Estado<sup>14</sup>). Sus acciones han sido muy limitadas en más de 12 años de aplicación.
- La Ley Nacional núm. 24374/94 (regularización de tierra y vivienda de dominio privado). En paralelo a esta legislación, se ha modificado el Código Civil, en términos de dar mayores seguridades al propietario, a través de la Ley 24454/94, en relación al desalojo de bienes ocupados ilegalmente.

El Programa Arraigo (Decreto núm. 846/91) constituye una política del Gobierno Nacional en materia de regularización dominial, de la tenencia del suelo para la vivienda, emprendiendo la regeneración urbana a través de la implementación de proyectos que atiendan la instrumentación de servicios básicos de infraestructura y sienten las bases para la solución integral del hábitat. El Programa sólo regulariza aquellas tierras ocupadas de propiedad del Estado; quedan fuera de su consideración las ocupaciones sobre tierra privada; en las operaciones de compra-venta, se emplean las transferencias colectivas (aunque de manera no excluyente); las mismas consisten en la transferencia jurídica de las tierras a las organizaciones sociales de sus habitantes. De esta manera se obvian requisitos (como las

Catastro y Tierras). El Decreto núm. 21891/49 define la prohibición de lotear tierras inundables, o de aguas insalubres.

<sup>14</sup> El marco normativo para la regularización dominial de los bienes del Estado Nacional se encuentra conformado por las siguientes leyes: Ley 23697, Decreto 769/89, Decreto 407/91, Decreto 2137/91, Decreto 1001/90, Decreto 2441/90, Decreto 156/92, Ley 23.967, Decreto 1717/91, Decreto Reglamentario 591/92; Ley 23985 y Ley 24146, modificada por la 24264, Decreto 1856/92.



subdivisiones, los arreglos normativos y los proyectos urbanos) que demorarían la factibilidad de las transferencias individuales.

La Ley núm. 24.374/94 es la primera política en Argentina sobre regularización —exclusivamente dominial— de tierra privada y que había loteada y, en parte vendida, legalmente, así como de viviendas<sup>15</sup>. Establece la legalización dominial en favor de ocupantes de viviendas permanentes, que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante 3 años y su causa lícita, con anterioridad al 1 de enero de 1992, según consta en su artículo 1; así como una inscripción registral que produzca los efectos de inscripción de título a los fines del inicio del cómputo de la prescripción decenal.

La Ley dispone, asimismo, la inmediata escrituración en los casos en que el titular de dominio se presente a efectos de otorgar su consentimiento. La regularización se realiza a título gratuito, aunque se define una contribución del 1% de la valuación fiscal del inmueble, que deben realizar los beneficiarios. Es importante señalar que la reglamentación de la misma permite la regularización de tierra inundable y sin ninguna infraestructura, al exceptuar, para la aprobación, de las normas del Decreto Ley 8912/77 y de las Leyes 6253 y 6254 de 1960.

En la Provincia de Buenos Aires, en los ochenta y primeros años de los noventa del siglo pasado, existía una política importante de regularización, que fue perdiendo relevancia; tanto ésta como la «producción» de tierra urbana provincial y municipal. En cambio, las políticas de regularización en provincias como Chaco, La Pampa, Salta, Mendoza, entre otras, han sido muy importantes en términos cuantitativos, así como las políticas de muchos de los gobiernos locales.

### Instrumentos sectoriales

Han existido regulaciones especiales sobre la localización industrial. En la Provincia de Buenos Aires, la Ley núm. 7229/67 y sus decretos reglamentarios son los primeros instrumentos que definen la localización de las industrias en función de su potencial contaminante, pero cuando ya la mayoría de los establecimientos estaban localizados. En los municipios, los instrumentos de planificación consideran una zonificación en la cuales existen diferentes áreas donde pueden localizarse industrias de distinto tipo según grado de molestia que ocasionan, o de peligrosidad, y el tamaño, medido generalmente en número de

empleados. También ha habido instrumentos, vinculados a la Promoción Industrial, en provincias como San Luis, Chubut, Tierra del Fuego y La Rioja.

### Instrumentos impositivos

En la Argentina, las propiedades deben pagar impuestos, contribuciones y tasas y los gravámenes tradicionales que se pueden vincular directamente a la captación de plusvalías son el impuesto inmobiliario y la contribución de mejoras, dado que los impuestos a los bienes personales y ganancias son indirectos a la propiedad. Los impuestos relacionados a la transferencia de las propiedades —de sellos y costos de escrituración— no poseen ninguna connotación relativa a la valorización de los predios que se transaccionan; los mismos se vinculan a la política fiscal más global (necesidad de percibir más ingresos a través de estos impuestos) o de dinamizar el mercado de la construcción en general y la vivienda en particular.

El impuesto directo sobre las propiedades urbanas es, desde el inicio de la organización nacional, en 1860, el inmobiliario. Su objetivo fue, y sigue siendo, gravar a la propiedad vacante<sup>16</sup> y a la tierra con construcción, según valuaciones más o menos cercanas (o alejadas) a precios del mercado, tanto para la tierra como para las edificaciones que existan sobre ella, dado que el gravamen se halla desglosado en terreno y construcciones<sup>17</sup>, fijando alícuotas según tipo de construcción, estado y edad de la edificación.

No existen impuestos que capten la mayor valorización del suelo producido por inversiones públicas o cambios en la normativa. En este sentido, el antecedente más importante es el proyecto elaborado en 1963, en la Organización Plan Regulador de la Municipalidad de Buenos Aires, sobre *Recuperación de Plusvalías por Obras y Servicios Públicos*. Define que el Estado debe adquirir tierras antes de la realización de obras públicas, para evitar que el trabajo y las inversiones realizadas para la realización de obras y la prestación de servicios públicos, que determinen el mejoramiento sensible en el estado de mantenimiento de un área determinada, reporten beneficios solamente a los propietarios de inmuebles comprendidos en la misma. Posteriormente ha habido un proyecto similar en 1985, sin aprobación legislativa. Actualmente, el

<sup>15</sup> Se trata de solucionar situaciones de ilegalidad: compra de lotes en mensualidades que efectuaron sectores de bajos ingresos, que nunca pudieron escriturar por falta de pago de cuotas, de dinero para la escrituración o de traspaso de posesión sin los pasos legales necesarios hasta la población que ha ocupado viviendas desocupadas.

<sup>16</sup> Para lo cual existen diferenciales respecto a las construidas, pero escasamente significativas, y que por lo tanto no han significado un «castigo» a la propiedad baldía.

<sup>17</sup> Y así se presenta ante el propietario-contribuyente en la Boleta que llega a su domicilio; el pago se puede efectuar bimestral o anualmente.

Plan Urbano Ambiental que se haya a consideración del Poder Legislativo de la ciudad de Buenos Aires, define como instrumentos económicos la captación por parte de la ciudad de las mayores valorizaciones, al igual que modifica cualitativamente el impuesto a la tierra vacante, utilizando dicho gravamen con sentido de planificación urbana, obligando a construir en un plazo perentorio a los propietarios; de lo contrario, el aumento del impuesto es muy significativo.

En otras ciudades se está tratando de elaborar instrumentos similares, pero aun se está en el inicio de los procesos decisivos.

### Apuntes para la reflexión

El balance de la planificación urbana en Argentina da por resultado que la misma es aun muy pobre; dado que no existe una planificación global para el país, mal puede haber una planificación urbana que integre las diferentes áreas urbanas del territorio, con sus diferencias culturales, productivas, de tamaño, de configuración urbana históricamente determinada, entre otros aspectos.

Tampoco existe un nivel metropolitano de planificación; algunas pocas experiencias no han tenido ningún resultado concreto, como la Organización de Región Metropolitana a fines de los años sesenta del siglo pasado, o la Comisión para el Área Metropolitana de Buenos Aires —CONAMBA— a fines de los años ochenta y principios de los noventa del siglo XX. Muchos proyectos han sido elaborados para constituir las regiones metropolitanas, o por lo menos la de Buenos Aires, pero los mismos se han frustrado.

Los planes elaborados y parcialmente implementados, producidos con metodologías tradicionales, desde 1940 y en mayor cantidad y con abordajes conceptuales más modernos para las épocas en los cuales fueron concebidos, entre 1960 y 1980 no han dado los resultados esperados para la mejora de los problemas urbanos.

Posteriormente, distintas concepciones sobre la gestión de la ciudad han llevado a la formulación de planes estratégicos, con aun dudosos resultados.

Las políticas en materia de producción y comercialización de tierra urbana han provocado un sinnúmero de problemas urbano ambientales, articulados, obviamente, al modelo socio económico político de la Argentina que produjo, en especial en las últimas décadas, una profunda crisis: desindustrialización; baja salarial para los ocupados; aumento de la desocupación y subocupación a niveles desconocidos en la Argentina, que conlleva al aumento exponencial de la pobreza e indigencia. Las políticas hacia los sectores más pobres sólo mejoran la situación de escaso número de dicha población y en muchos casos, han provocado y aun pueden ocasionar mayor número de habitantes sin acceso a tierra y vivienda, por los costos generados incluso por los programas de regularización o de mejoramiento barrial.

La desarticulación entre las políticas de regulación al sector privado y las políticas impositivas tendientes a la captación de mayores valorizaciones así como a utilizar tierra vacante, para que el Estado tenga recursos para invertirlos en las áreas más necesitadas y los aun escasos proyectos en tal sentido, inducen a pensar en la necesidad de producir instrumentos en tal sentido.

Pero aun es necesario, en un primer momento, evaluar la planificación urbana que se está implementando en distintas ciudades, con abordajes conceptuales diferentes, y las consecuencias sobre la sociedad y el ambiente —entendidos como relación dialéctica— para, en un segundo momento, poder realizar propuestas que debieran, obviamente, formar parte del país que es necesario actualmente construir (o reconstruir, pero con otros objetivos que la construcción realizada en las últimas décadas). No significará comenzar desde cero, sino desde los instrumentos actuales y proyectados, resignificándolos para ayudar a construir una sociedad urbana más justa.