

SOBRE LA PLANIFICACION URBANA POSIBLE EN LOS OCHENTA

El caso del área metropolitana de Buenos Aires

Nora Clichevsky

Los distintos enfoques aplicados durante el proceso de planeamiento urbano del área metropolitana de Buenos Aires, han visto limitados sus resultados a causa del agravamiento de la crisis económica. Una planificación incapaz de solucionar los problemas emergentes en términos económicos y bienes urbanos, tampoco soluciona los problemas territoriales y físicos contemplados en sus objetivos. Por otro lado, la carencia de medios financieros de los gobiernos locales reduce el número de obras e inversiones públicas que es posible ejecutar en la ciudad. Ante la escasa capacidad de los gobiernos locales para gestionar las demandas de la población, se han privatizado los servicios municipales. Pero ello ha sido causa del surgimiento de nuevos problemas sociales que aconsejan formular «otros mecanismos», alternativos del mercado privado, para solucionar las demandas básicas mediante la incorporación de los propios afectados.

What the 80s allowed in city planning: the metropolitan area of Buenos Aires as a case in point

The different standpoints from which the city planning process for Buenos Aires was undertaken are seen to have been all frustrated by the deepening of the economic crisis. A planning that cannot face down those economic and city utilities problems as must crop up could hardly be expected to overcome just those questions of administrative ward making and physical parcelling out that figured amongst their original objectives. Be this as it may, the lack of local government funds has led to cut backs for publicly funded works in the city. Given the almost null capacity of those local bodies existing to channel the population's needs, many services have become privatized. This, however, has given rise to yet other social problems that have led to a call for «means» other than private ones to be used in resolving calls for basic necessities, these «means» to incorporate the affected in their workings.

INTRODUCCION

El objetivo fundamental de este artículo es presentar los distintos enfoques utilizados en la planificación urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires en la década del ochenta, y sus resultados para enfrentar la problemática urbana (1). Es necesario aclarar que en este trabajo se definen como instrumentos de planificación urbana los tradicionales de planificación territorial —planes directores, «reguladores», de desarrollo—, y los instrumentos sectoriales, como la legislación sobre localización industrial, subdivisiones, etc. (2).

Nora Clichevsky es arquitecto miembro de CEUR.

(1) El Área Metropolitana de Buenos Aires está compuesta por la Capital Federal y 19 municipios de la provincia de Buenos Aires. Estos últimos son: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General Sarmiento, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando,

El agravamiento de la crisis económica pone en cuestión el modelo de ciudad producida en las últimas décadas, y por tanto, a la planificación urbana, debido a que no ha podido solucionar los nuevos problemas emergentes de esta cambiante realidad, en términos de posibilidades de empleo e ingresos de la población —como es mencionado en los planes llamados «de desarrollo»—, y por tanto, de posibilidades de acceder a los mercados formales de tierra y vivienda. Tampoco ha producido avances en la resolución de problemas territoriales, como las formas de incorporar tierra a las áreas urbanas o la provisión de infraestructura. Por otro lado, la

San Isidro, San Martín, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

(2) Una definición de planificación urbana se encuentra en Nora CLICHEVSKY y Alejandro ROFMAN, «Planificación regional y urbana en la Argentina. Una revisión crítica», *Ciudad y Territorio*, Madrid, núm. 79/1, enero-marzo 1989, pp. 61-71.

crisis financiera del Estado, en especial de los gobiernos locales, que no poseen casi ninguna posibilidad de realizar inversiones en la ciudad, pone en cuestionamiento su rol en la producción y mantenimiento de la misma. Por tanto, el modelo económico vigente visualiza la privatización de los servicios como la única forma de que la población urbana satisfaga sus necesidades de infraestructura básica.

Entonces, qué planificación es posible implementar en este contexto de agravamiento de la crisis económica que afecta a la población urbana, sumándose a los problemas que ya poseían las ciudades desde, por lo menos, la década de los cuarenta. Porque es necesario señalar que los problemas urbanos, en términos de falta de servicios y equipamientos, y acceso de la población pobre a los mercados de tierra y vivienda, se agudizan ya desde los procesos de rápido crecimiento, que en el Área Metropolitana de Buenos Aires se establecen a partir de finales de la década de los treinta y se aceleran en las décadas siguientes.

Este trabajo posee un énfasis particular en la cuestión de la tierra urbana, debido a que en esta última década tiene una relevancia fundamental: dada la problemática agudizada de la población pobre, muchas veces sin trabajo, desalojada, que necesita un lugar para vivir, se produce la multiplicación de los procesos de invasión de casas desocupadas y terrenos, de manera individual o colectiva (3).

Es, pues, la tierra —con servicios de infraestructura y condiciones ambientales adecuadas para el asentamiento humano—, conjuntamente con la vivienda, los dos problemas graves con los cuales se enfrenta la planificación urbana actual (4).

El análisis de los instrumentos de planificación urbana que exponemos a continuación se ha realizado desde varios puntos de vista:

- desde los nuevos problemas y el agravamiento de los viejos;
- desde las nuevas formas que asume el Estado en sus distintos niveles de actuación;
- desde nuevas perspectivas teórico-metodológicas.

Las consideraciones finales apuntan una reflexión sobre la planificación urbana y el futuro de la ciudad, en nuestro caso, del Área Metropolitana de Buenos Aires.

LA PLANIFICACION DE LOS AÑOS OCHENTA (5)

A nivel nacional, el gobierno militar (que está en sus últimos años) no realiza ninguna labor de

planificación urbana; a nivel provincial y municipal continúa, básicamente, con la implementación de las políticas elaboradas durante la década anterior.

A partir del gobierno surgido de las elecciones de octubre de 1983, se renuevan las autoridades de los organismos encargados de la planificación urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Asimismo, se institucionalizan nuevos organismos que trabajan sobre dicha Área. En el contexto metropolitano se crea el AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires), después CONAMBA —Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires—, en la cual intervienen los gobiernos nacional, de la provincia de Buenos Aires y de la Capital Federal; a nivel de las municipalidades integrantes del Gran Buenos Aires, las Direcciones de Tierra asumen un importante papel.

NIVEL NACIONAL

Desde que asumen el mando las nuevas autoridades, en 1983, no se define una política de desarrollo urbano; en la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental —SEVOA— se suceden varias administraciones, tanto durante el gobierno radical —1983-89— como desde este último año. Son presentados varios proyectos de Ley de Uso del Suelo por parte de legislaciones, pero ninguno es aprobado por el Congreso.

Desde el Banco Hipotecario Nacional —BHN—, a partir de 1983, se elaboran una serie de proyectos, pero sólo se implementa una parte de los mismos; quizá lo que más interesa destacar es el proceso de concienciación llevado a cabo por autoridades del Banco sobre la necesidad de poseer políticas de tierra y vivienda; para ello, se realizaron una serie de seminarios en los cuales participaron tanto organismos públicos como centros de investigación y organismos no gubernamentales dedicados a la acción en tierra y vivienda; sólo se han ejecutado algunos proyectos piloto, pero son un valioso antecedente, como el Programa Techo. El mismo, definía distintos tipos de soluciones para los diferentes tipos de problemas de la población más pobre, en torno a la vivienda y la tierra: radicación de villas, provisión de infraestructura en los barrios de loteos carenciados; rehabilitación de viviendas deterioradas; realización de proyectos de lotes con servicios y barrios de vivienda evolutiva, construidos por ayuda mutua. Es importante asimismo, como experiencia piloto, la referida a créditos para compra de materiales. Pero estas políticas del BHN no contemplan la problemática de la ciudad como una unidad —pues el organismo posee otros objetivos— y la SEVOA

(3) Otras problemáticas, como la localización industrial, por ejemplo, o la contaminación ambiental por la producción industrial, que había preocupado a los especialistas años anteriores, ahora se ha minimizado dado el proceso de desindustrialización.

(4) A éstos se le agrega la cuestión del transporte público, que en la Argentina había estado subsidiado; la disminución de dichos

subsídios encarece los servicios de transporte, produciendo una disminución del número de viajes, los chicos caminan para ir a su escuela, etc. Aunque ello también es debido a los cambios en el empleo: menos empleo industrial mayor informalización.

(5) Los antecedentes de la planificación urbana pueden verse en Nora CLICHEVSKY y Alejandro ROFMAN, *op. cit.*, nota 2.

tiene poco que decir, no sólo porque la Constitución Nacional así lo define, sino porque no se ha tomado, históricamente, el espacio que la misma le asigna para formular directrices de políticas a nivel nacional.

Hacia fines de 1984, se constituye el AMBA con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los once millones de habitantes del área, a través de una tarea conjunta que propugna la descentralización económica, la descentralización del aparato decisorio y administrativo, la preservación ecológica y el desarrollo social (AMBA, 1987).

Estos objetivos no han podido ser cumplidos, debido a que los directivos del organismo no habían realizado un análisis real del peso político del AMBA desde su constitución, y el que hubiera necesitado tener para implementar algunos de los objetivos —transformados en instrumentos de políticas— que se explicitaron al inicio de su gestión. Sólo basta señalar, para ilustrar el escaso peso que poseía, que recién en abril de 1986 se incorpora al mismo el Gobierno Nacional —hasta ese momento, sólo lo integraban la provincia de Buenos Aires y la Capital Federal.

El enfoque técnico propuesto se basa en principios sistémicos —según las autoridades del AMBA, un enfoque mucho más moderno que el tecnocrático—, es decir, que se incluye al Área Metropolitana «a imagen y semejanza de los procesos de regulación de los sistemas biológicos» (AMBA, 1987). A partir de una crítica de lo realizado en planificación urbana, desde los años treinta, se propone una nueva forma de acción que supone auspiciar proyectos inductivos, surgidos desde las iniciativas locales. Se plantea la realización de un modelo articulado, probabilístico, complejo pero realista. Se propone el logro de objetivos generales y, a partir de ellos, ha detectado metas particulares, sobre las que el AMBA trabaja, a través de los Programas de Acciones Ejecutivas —PAE—. Estos programas incluyen la consolidación urbanística y mejoramiento social de asentamientos irregulares, desarrollo y mejoramiento ambiental de una zona de Quintas, en el municipio de Avellaneda; un estudio sobre sistema de espacios abiertos metropolitanos; y una red de monitoreo de calidad del aire. De todos ellos, el que interesa a los fines de mejoramiento de la población de bajos ingresos, es de regularización dominical y urbanización. A partir de 1987, el mismo es encarado desde la provincia de Buenos Aires, en el ámbito de la Dirección Provincial del Conurbano Bonaerense. Es decir, que el AMBA realiza la propuesta y la ejecuta la provincia de Buenos Aires, debido a que el primero es un órgano no ejecutivo.

A partir de las elecciones provinciales de 1987 y el cambio de autoridades en la provincia de Buenos Aires, el AMBA se transforma en un órgano dependiente de la Presidencia de la Nación, el CONAMBA (debido a que el Ministro de Gobierno de la provincia durante el gobierno radical 1983-1987, había sido el promotor de la

idea, ante la derrota del radicalismo en el ámbito provincial, el mismo pasa a presidir el CONAMBA desde la asesoría de la Presidencia, ya que el Gobierno Nacional permanecía aún en manos radicales). Desde ese momento hasta 1989, realiza un diagnóstico del Área y una propuesta de acción que define seis líneas de políticas: descentralización de decisiones y desconcentración de actividades; reactivación económica en sectores compatibles con el área; optimización de los servicios; mejoramiento del hábitat; preservación ecológica y del patrimonio ambiental; y promoción social, cultural y de la participación política. Pero, la CONAMBA no posee peso político para llevar adelante estas líneas a través de los organismos de gestión urbana que la componen.

Dado que los organismos nacionales no poseen directivas sobre la planificación del Área Metropolitana, y el AMBA, luego CONAMBA, no es un órgano ejecutivo, la planificación urbana está en manos de la provincia de Buenos Aires, la Capital Federal y los municipios que integran el Gran Buenos Aires.

NIVEL PROVINCIAL

Hasta 1983, dos son las preocupaciones de las autoridades provinciales en materia de planificación urbana: la continuación de la aplicación de la Ley 8912 de 1977, para regular el mercado privado de tierras, y la regulación urbana, es decir, la legalización de la tierra —pública o privada— ocupada por población de bajos ingresos.

En los primeros años de la década pasada, se crea un organismo encargado de la problemática del Conurbano Bonaerense: la Dirección del Conurbano Bonaerense, cuya finalidad es estudiar y solucionar especialmente los problemas de servicios urbanos, entre ellos el tema de la tierra. Comienzan, por esos años, los primeros planteos de regularización de la tierra pública, y se explicita la necesidad de crear un «banco de tierras» para poder llevar adelante una política social en materia de vivienda. La mayoría de estas iniciativas no llega a implementarse, o su concreción es muy parcial, pero aun así permite ampliar el espacio para que los gobiernos democráticos que suceden en la administración a partir de 1983, puedan implementar sus políticas al respecto.

Para poder llevar adelante el objetivo de regularización, es imprescindible contar con un instrumento legal sobre el régimen de los inmuebles del dominio municipal y provincial: la Ley 9533, sancionada y promulgada el 23 de mayo de 1980. Se propone, asimismo, vertebrar el principio de subsidiariedad del Estado provincial en lo que hace a la municipalización de los bienes o transferir al sector privada las actividades que pueda cumplir con mayor eficacia.

Los puntos más importantes que plantea la mencionada Ley son: traspaso a los municipios de los espacios de uso público como plazas y

calles, y las reservas públicas para uso público o equipamiento comunitario, así como otros bienes no ocupados por la provincia (Clichevsky *et al.*, 1990).

PERIODO 1983-87

Los cuatro años de administración radical en la provincia de Buenos Aires —así como los seis años de gobierno municipal radical en la ciudad de Buenos Aires— no han significado una modificación en la forma de conceptualizar y por tanto, de actuar en planificación urbana de manera distinta a los anteriores períodos, en especial en términos de abordaje teórico-metodológico, y por tanto de soluciones adoptadas. Tampoco se elaboraron nuevos diagnósticos sobre la situación urbana y los nuevos problemas emergentes de las políticas urbanas implementadas durante el anterior gobierno —erradicación de villas de la capital, implementación de la Ley 8912, Ley de Locaciones Urbanas, entre las más importantes— y del agravamiento de la crisis económica.

En el gobierno de la provincia, existían distintos grupos que presionaban como fuerzas contrarias produciendo la anulación de las mismas. Aunque esto sea muy esquemático, ha funcionado así en muchas oportunidades: no se tomaban decisiones por la oposición existente entre los grupos —entre la Subsecretaría de Vivienda y el Ministerio de Gobierno, por ejemplo—. Hubo varios proyectos de modificación de la Ley 8912, pero se han podido concretar muy pocas variaciones.

La provincia actuaba, en gran medida, por presiones de grupos o compromisos adquiridos anteriormente, sin una coherencia, un plan definido, cumplible por etapas.

A nivel de la regulación de la titularidad de la propiedad, como hemos visto más arriba, desde el AMBA se impulsa la realización de acciones tendentes a mejorar las condiciones legales de la población que ocupa tierras en diversos municipios, tanto sobre terrenos privados como públicos. Se consigue la regularización de algunos barrios, muy pocos en relación a las necesidades de la población, debido a la inexistencia de instrumentos legales ágiles para la realización de las regularizaciones.

PERIODO 1987-89

A partir de los cambios políticos producidos en 1987, cuando el peronismo asume el gobierno de la provincia, se producen importantes cambios en las políticas urbanas implementadas, destinadas a la población de bajos ingresos.

Estas políticas no intervienen directamente sobre el mercado privado de tierras y vivienda, ni

definen una política urbana global, que involucre a todos los sectores sociales y a la totalidad del territorio urbano, sino que sus primeras acciones están destinadas a solucionar problemas urgentes de la población más pobre. Entre los programas que desarrolla, interesa destacar el Protierra, debido a que actúa directamente sobre la producción de suelo urbano.

El Programa surge como respuesta a la grave situación habitacional de la población de bajos ingresos de la provincia y forma parte de la política que sobre tierra y vivienda urbana, implementa el gobierno de la provincia de Buenos Aires, consecuente con sus Bases Generales del Programa de gobierno 1987-1991. En el mismo se define que la «... vivienda tiene principio de ejecución a partir de la tierra apta para la misma, es decir, con accesos, infraestructura y servicios suficientes».

La creciente cantidad de invasión de tierra, especialmente en los municipios del Conurbano Bonaerense, así como el incremento de la población de «villas» ya consolidadas, define la necesidad del gobierno provincial de tomar medidas a corto plazo para mejorar la situación de las familias en tales condiciones e impedir, en lo posible, que las invasiones sigan proliferando.

El 10 de febrero de 1988, el Gobernador Antonio Cafiero lanza el Programa (6) Protierra, cuyos objetivos pueden sintetizarse en:

- Dar respuesta a la situación de demanda insatisfecha de tierra apta para vivienda.

- Regularizar tierra irregular desde el punto de vista de la titularidad urbana y a partir de la concreción de una política de movilización del suelo urbano, que promueva el completamiento de la trama urbana y optimice los costos de infraestructura, dada la cantidad de vacíos urbanos existentes en las ciudades de la provincia y en especial aquellas pertenecientes al Conurbano Bonaerense.

Se propone un enfoque multidimensional para la resolución de la problemática que considera: plan de lotes urbanizados; estímulo a la autoconstrucción; legalización de las formas irregulares y clandestinas de ocupación; provisión de infraestructura de servicios; completamiento y mejoramiento de la vivienda; producción de nuevas unidades de vivienda.

La propuesta se centra en cuatro líneas de acción fuertemente interrelacionadas:

1. Oferta de lotes con equipamiento urbano. Producción de urbanizaciones integrales.

2. Regularización urbana y de la titularidad de la propiedad de tierra ya ocupada. En el caso de las «villas», regularización de lotes clandestinos, lotes con caución de venta o con juicios de escrituración. Se pretende entregar la tierra a sus ocupantes con títulos perfectos.

3. Impulsar medidas para mejorar la trama urbana, ocupando las tierras vacías y aprove-

(6) Resolución 8815, 8-II-88: «Programa Social y Familiar de Tierra».



FIGS. 1 y 2. De las grandes actuaciones del pasado, a las actuaciones realistas de las administraciones democráticas.

chando mejor la capacidad instalada no utilizada de la infraestructura urbana, lo que permitirá suministrar servicios a menores costos.

4. Creación de un Banco de Tierras, como reserva de regulación del mercado y base de futuras políticas de crecimiento.

Desde el punto de vista urbanístico, se plantea la idea de recuperación de la ciudad. El Programa se propone asentar las «villas» integrándolas al medio urbano, y no expulsando a su población como ha ocurrido en otras circunstancias históricas en la Argentina. Se las reconoce como parte de la ciudad, con una identidad propia debido a la realidad física que poseen, a sus particularidades jurídicas, a la falta de asistencia que han tenido de diferentes gobiernos y a sus particularidades culturales.

El Programa pretendía financiar 10.000 lotes anuales con equipamiento básico —apertura de calles, asfalto en vías de penetración, electricidad, iluminación pública y agua corriente—, pero debido a la situación económica nacional, en especial a los problemas generados por la hiperinflación y la falta de recursos estatales, la meta no ha podido ser lograda. Hasta fines de 1989, se han materializado 1.800 lotes en varios municipios del Gran Buenos Aires, en especial en Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela y Merlo. Interesa mencionar que en este período son muy importantes los proyectos sobre Reforma Urbana —mencionada por primera vez por funcionarios de gobierno en la Argentina— que elabora el entonces Ministro de Gobierno de la provincia, actualmente Diputado Nacional.

NIVEL MUNICIPAL

1. Los municipios integrantes del Gran Buenos Aires

En los primeros años de la década, durante el gobierno militar, los gobiernos municipales no innovaron en materia de política urbana; la tarea más importante fue la actualización de diagnósticos sobre la situación, para la formulación de los planes directores que debían realizar según

las directrices de la Ley provincial 8912, del año 1977.

A partir de 1983, los municipios realizaron políticas muy diferentes según los intereses políticos de los intendentes y los equipos de planificación. Según fueran municipios radicales o peronistas, y dentro de cada uno, según los específicos intereses y los equipos técnicos de planificación, las acciones estuvieron más o menos dirigidas a atender las necesidades de la población más pobre de los territorios que administraban.

Los municipios poseyeron una cierta autonomía en la definición de las políticas urbanas y hasta el cambio de administración del gobierno provincial, en 1987, algunos pudieron llevar adelante políticas impulsadas autónomamente, a veces con indiferencia y, en algunos casos, hasta con apoyo del gobierno provincial, aunque pertenecieran a distintos partidos políticos.

En la mayoría de los municipios, se ha otorgado relativa importancia a los instrumentos globales de planificación, como el Plan Director; se ha dado énfasis a las políticas de tierra, debido a la gravedad de la situación de la población más pobre respecto de la misma.

Entre los gobiernos locales que han dado importancia al Plan Director, se destaca Avellaneda. En 1983, el gobierno municipal radical decide la elaboración de un Plan General de Ordenamiento Urbano, para mejorar las condiciones de la ciudad. Según las autoridades municipales, el Plan plantea una nueva forma de gobernar porque transparenta los procesos de inversión pública en la ciudad y establece reglas de juegos claras para el sector privado (Plan Avellaneda, 1987).

Es interesante el proceso a través del cual fue elaborado el Plan, a partir de una declaración realizada a principios de 1985, entre una serie de instituciones y partidos políticos junto al municipio, sobre los problemas estructurales que afectan a Avellaneda. En base a esta caracterización de los problemas, se ha realizado el diagnóstico, sobre la cual se elaboraron las propuestas. En el mismo, se define la especulación del suelo como un generador de problemas, al mismo

tiempo que declara que una de las causas de los problemas urbanos tiene su explicación en la crisis económica, que se agudiza en la última década, debido al proceso de desindustrialización que ha agravado los problemas sociales y disminuido los recursos públicos para hacer frente a las demandas sociales.

Las propuestas de políticas generales definen la necesidad de autonomía municipal, tanto política como económica-financiera; nuevas formas de gestión, que apoyen los procesos de reconversión económica positiva y que multipliquen y diversifiquen las actividades productivas y los servicios de la comunidad. La política urbana debe encuadrarse en la rehabilitación de áreas deprimidas, creación de reservas de tierras públicas, descentralización de servicios y una realista y sostenida política de inversiones generadora de actividades y de recursos que apunten a la reactivación de la ciudad (Plan de Avellaneda, 1987).

El Plan define, asimismo, que legislaciones vinculadas exclusivamente a abstractos indicadores, no son instrumentos útiles para enfrentar la crisis y ordenar la ciudad; para ello es importante definir un nuevo tipo de gestión, con una visión globalizadora pero que tenga en cuenta las particularidades de cada sector de la comunidad. Entiende, asimismo, que la gestión urbanística debe ser realizada en conjunto con todos los sectores involucrados y que la participación de la comunidad debe darse en todas las instancias del Plan: relevamiento, diagnóstico, propuesta, ejecución y control. El Plan define una serie de Proyectos Ejecutivos de acción, aunque debido a los cambios políticos, pocos han podido ser implementados.

Pero, lo nuevo de la propuesta es la declaración de la necesidad de implementar una metodología de planificación con participación de la comunidad y un reconocimiento de que la problemática urbana posee dimensiones que se relacionan con los problemas estructurales de la sociedad, como la actual crisis económica. Lo que es cuestionable es la afirmación que con la participación de todos los grupos que integran la comunidad podrán solucionarse los problemas sociales. ¿Es que no existen conflictos de intereses entre los mismos? Debe existir, asimismo, una voluntad política para solucionar los problemas de la población más pobre, que puede significar que los sectores económicos más concentrados se vean afectados, por ejemplo, por una mayor carga fiscal. Ello no se encuentra contemplado en el Plan, como tampoco es innovador en términos de las definiciones de instrumentos normativos como factores de ocupación del suelo y superficies de los lotes (por ejemplo, Plan Avellaneda, 1987). Es decir, que las autoridades han definido ciertas innovaciones en la forma de conceptualizar el Plan, pero que aún no se demuestra esto en los instrumentos específicos de

planificación. Los cambios políticos en el municipio, no permiten evaluar su grado de implementación.

En cuanto a la regularización, los municipios del Conurbano Bonaerense no tuvieron, hasta los años ochenta, políticas sobre la tierra ocupada por «villa miseria». El nuevo fenómeno de los asentamientos (7), que se consolida a partir del año 1981, y el crecimiento de las villas, los loteos irregulares y clandestinos —productos de la agudización de la crisis económica y de las políticas específicas sobre tierra y vivienda que se implementan desde la década del setenta— definen la necesidad de actuar sobre una realidad social cada vez más pobre.

El advenimiento de la democracia, a fines del año 1983, y la asunción en algunos partidos de autoridades municipales afines a políticas sociales que influyen la cuestión de la tierra (8), permite el comienzo de una política de tierras focalizada hacia los sectores más carenciados. En estos primeros años, hasta 1987, los municipios trabajan casi sin apoyo de las autoridades provinciales, las cuales no logran consolidar una política social al respecto. Dichos municipios llevan a cabo políticas sobre regularización de la propiedad de la tierra, que no habían sido implementadas en la Argentina hasta ese momento.

Algunos sólo han quedado como proyectos piloto —dada la escasa magnitud que han tenido—, pero, de cualquier forma, constituyen un avance positivo respecto de períodos anteriores.

Interesa destacar que la mayoría de las regularizaciones se realizaron en tierras anteriormente públicas y, en muchos casos, fueron los mismos ocupantes los que presionaron ante las autoridades locales para su regularización. La mayor parte de las tierras regularizadas habían sido transferidas a los municipios en virtud de la mencionada Ley 9533/80. Los procesos de regularización sobre tierras públicas pertenecientes a entidades como el Ejército, Vialidad Nacional o Ferrocarriles Argentinos —FCC—, entre otras, no se han concretado aún, aunque algunas de ellas se hallan en adelantado estado de trámite.

a) *El proceso de regularización en tierras públicas* se establece por la acción de los municipios o de las organizaciones populares. Muchas veces, es el municipio el que toma la iniciativa, como en Moreno, Merlo, Lomas de Zamora o en Avellaneda. En algunos casos, como en Morón y Berazategui, son las organizaciones populares las que impulsan los procesos de regularización. Ellas son incluso quienes llevan los proyectos al municipio, para que éste los apruebe. Las regularizaciones se realizan a partir de un marco legal homogéneo: la mencionada Ley 9533 y el Decreto 2210, pero las ordenanzas municipales poseen distintas modalidades y características, algunas de las cuales tienen en cuenta lo prescripto por la Ley 8912/77 (Clichevsky, 1988).

(7) Invasiones de tierra pública o privada, organizadas masivamente, con intervención de ONGs y sectores de la Iglesia.

(8) Los partidos son Lomas de Zamora, Moreno, Merlo, Florencia Varela y, posteriormente, Morón y Berazategui.

Según el alcance de las ordenanzas de los diferentes municipios, las mismas son:

— Abiertas a todas las tierras ocupadas hasta la sanción de la ordenanza, como ocurrió en Merlo y más recientemente en Morón.

— Caso por caso. Esta modalidad se aplicó en Lomas de Zamora, debido a la existencia de problemas distintos en lotes grandes y pequeños. En Avellaneda se legisla en cada caso las condiciones acordadas con las organizaciones barriales nominativas. Este también es el caso de Moreno, en el cual la ordenanza posee un anexo definiendo cada uno de los casos en los cuales se aplica.

El beneficiario de la regularización es el ocupante, salvo que sea propietario de otro bien inmueble. Los requisitos que imponen los municipios son variados. Algunas ordenanzas exigen una antigüedad de tres años en la ocupación (Morón), en otras no se pide antigüedad (Merlo y Moreno), mientras que en otros municipios se requiere la realización de mejoras en los terrenos e ingresos familiares inferiores a dos salarios mínimos (Florencio Varela).

El órgano municipal de aplicación difiere según la jerarquía que se le otorga al problema: el nivel varía desde el rango de Subsecretaría, como en Lomas de Zamora y Morón, al de Dirección de Tierras/Vivienda, como en Merlo, Morón, Moreno, Avellaneda y Florencio Varela. En algunos municipios, como en Berazategui, no existe un órgano especial y la competencia se halla en el área de Planeamiento. En general, el Ejecutivo municipal define trabajar conjuntamente con comisiones del Legislativo, para afianzar más su posición política.

El precio de venta de los terrenos surge de valuación fiscal o de la tasación realizada por peritos de las municipalidades respectivas. Cualquiera que sea el valor del terreno, la cuota no debe exceder el 10 por 100 del salario mínimo o familiar, según los municipios.

La escritura se otorga a los ciento ochenta días de la firma del boleto. Los gastos de la escritura corren por cuenta del interesado en los casos de Morón y Moreno y por cuenta de la Municipalidad en Merlo y Tres de Febrero.

b) *El proceso de regulación en asentamientos sobre tierras privadas* posee características claramente distintas a los que se realizan sobre tierras públicas. El mismo se realiza a través de la compra directa o la expropiación, existiendo consenso de que la situación más beneficiosa para los adquirentes es la negociación directa con el propietario.

Las formas que han adoptado los procesos de regularización en el Conurbano Bonaerense son las siguientes:

— *Compra de la tierra por parte del municipio*: éste es el caso de Lomas de Zamora, donde a partir de la Ordenanza 5027, modificada

luego por la 6006, el Ejecutivo municipal realizó la compra de 16 hectáreas que fueron escrituradas a nombre de la municipalidad y luego transferidas a los distintos barrios a través de mediación de organizaciones vecinales (9).

— *Expropiación mediante leyes provinciales o nacionales* (5700 ó 13264, respectivamente): si bien desde el punto de vista jurídico, las leyes son adecuadas, los sistemas expropiatorios no son operativos por dos razones. En primer lugar, por la ausencia real de fondos que tiene la provincia para afrontar el pago de las indemnizaciones y, en segundo lugar, por el requerimiento de una ley especial para cada caso. Por tanto, sólo se la utiliza cuando queda agotada la instancia de la negociación directa con el propietario.

Las dificultades a que deben enfrentarse los entes públicos que encaran procesos de regularización en tierras privadas, con frecuencia llevan a demorar la concreción de los mismos.

— *Expropiación mediante ordenanzas municipales*: ha sido muy poco utilizada, aunque los escasos antecedentes permiten afirmar que los procesos son más rápidos y, por tanto, más beneficiosos para los ocupantes. En los últimos años, este procedimiento ha sido utilizado en el barrio El Porvenir, perteneciente al Municipio de Avellaneda, donde se han expropiado con fondos municipales dos manzanas necesarias para asentar a parte de las 250 familias del barrio, que se hallaban localizadas en terrenos municipales, cuya alta densidad requería tierra adicional para su regularización. Lo mismo ha ocurrido con el barrio Santa Rosa, del Municipio de Florencio Varela. Al igual que en la provincia, los problemas de escasez de recursos por parte de los municipios, disminuye la posibilidad de utilizar este instrumento.

— *Canje de lotes por deuda con el municipio*: este mecanismo, que permite a los municipios hacerse de tierra a cambio de la cancelación de viejas deudas, ha sido utilizado por la Municipalidad de Florencio Varela: los propietarios deudores eran entrevistados por las autoridades municipales —a través del Consejo Deliberante—, los cuales ofrecían condonar la deuda a cambio de la entrega de la tierra. Si el propietario no aceptaba, el municipio iniciaba el juicio correspondiente al incumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los propietarios.

Existen una serie de aspectos problemáticos de la regularización respecto a la cuestión urbana:

— La aptitud urbana en relación a los terrenos bajo cota de inundación, en áreas con problemas de contaminación y en áreas de reserva a orillas de ríos y arroyos.

— Tierras destinadas a otros usos, como plazas, equipamiento colectivo, etc., de propiedad municipal, y que fueron invadidos por pobladores ante la falta de otras tierras disponibles. Esto genera conflictos con los ocupantes de barrios

(9) Estas organizaciones vecinales, en muchas ocasiones, son impulsadas desde la misma municipalidad.

vecinos al área ocupada, que reclaman por el mantenimiento del uso originalmente previsto. Estos problemas pueden solucionarse, como en Moreno, a través de una ordenanza especial (1681/87), que crea un Banco de Tierras con el dinero ingresado por venta de tierras fiscales. Es decir, se trata de lograr una planificación en la ocupación del suelo, para impedir el desarrollo de conflictos, que vía la intermediación del Estado municipal, tiene como actores del enfrentamiento a los propios vecinos (10).

En este caso, la regularización requiere de una negociación previa para desafectar las tierras del uso previsto, que no siempre es fácil de conseguir. Las gestiones son largas por problemas políticos y trabas burocráticas.

En cuanto a las normas de subdivisión para las regularizaciones de los terrenos públicos, cuando los terrenos ya han sido subdivididos, se trata, en la medida de lo posible, de respetar tal fraccionamiento, salvo en el caso de construcciones entre dos terrenos. Para el caso de las tierras públicas no subdivididas, el Decreto provincial 2210/80 faculta la subdivisión en lotes menores que los que permite la Ley 8912, cuando las viviendas hayan sido construidas con anterioridad a dicha Ley. Las dimensiones de los lotes regularizados son pequeñas: 9 por 17 metros en Merlo, y en Moreno generalmente superan los 200 metros cuadrados. Excepcionalmente, existen lotes de 100 m².

Para el caso de las tierras privadas, es necesario realizar la definición de excepción de la Ley 8912, para lotear en tamaños menores.

Es importante mencionar que la población ha jugado un rol muy activo en los procesos de regularización, desde las asociaciones vecinales u organismos no gubernamentales, que han trabajado conjuntamente en algunos casos con los municipios y autoridades provinciales, y en otros, presionando a los mismos para el logro de sus fines. Cabe consignar, asimismo, que en algunos barrios la lucha por la legalización había durado varias décadas.

2. Las políticas de la Capital Federal

Hasta 1983, el organismo encargado de la política urbana dentro de la Municipalidad de Buenos Aires —el Consejo de Planificación Urbana (CPU)— se ocupó de implementar el Código de Planeamiento, aprobado en 1977.

Entre 1983 y julio de 1989 —asunción de las nuevas autoridades— hubo diferentes períodos, según las definiciones político-técnicas del Consejo Directivo del CPU.

Dos son los períodos más interesantes en los cuales ha tenido influencia la Cooperación Internacional, en especial la española, a través de los

aportes realizados por los técnicos que han trabajado en la planificación urbana de Madrid y Barcelona. Se han llevado a cabo una serie de seminarios de discusión, respecto de las alternativas posibles para la planificación de la Capital, pero es muy escaso el resultado que han tenido las tareas realizadas, en relación a acciones concretas tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población de Buenos Aires.

El primero de ellos tiene su concreción en la Convocatoria «20 ideas para Buenos Aires», que se realiza en 1986, con el objetivo de realizar, a través de un concurso público, una estrategia proyectual para Buenos Aires contemporánea. Los objetivos son definidos desde la producción material de la ciudad, desde las formas físicas que ella posee, y no desde los actores reales que la producen y usan. Por tanto, se realiza desconociendo las formas de producción y uso de la ciudad, o mejor dicho, reconociendo sólo algunas de esas formas: las proyectadas por arquitectos y construidas por empresas constructoras para sectores sociales que pueden pagar o para un Estado que pueda invertir en la construcción de la ciudad, sin considerar la situación de crisis de recursos por la que atraviesa el sector público a nivel local y la población que no puede acceder a los mercados formales de tierra y vivienda.

Entre los objetivos explicitados interesa mencionar: recuperación de la identidad urbana; reconstrucción del paisaje urbano; integración en cambio de dispersión, recuperación y formalización del espacio público; determinación y diseño de los bordes del fragmento urbano; recuperación de la urbanización barrial; integración del tejido urbano periférico. El más destacado —según nosotros, pero el último en el listado de las «Ideas...»— es el de creación de instrumentos de regulación adecuados, entre los cuales se encuentra la creación de una estructura jurídica de regulación del uso del suelo y tratamiento de la plusvalía urbana, y la creación de un Banco de Tierras Urbanas. Se propone, también, la desburocratización de las acciones de planeamiento urbano.

Si bien la mayoría de los objetivos corresponden a una visión espacial de la ciudad, tampoco los técnicos que han elaborado la propuesta tenían un claro panorama de las posibilidades reales de implementar un planeamiento urbano de este tipo; era más una utopía para la Argentina de esos años; era sólo una propuesta de estrategias para la ciudad realizada de manera totalmente dependiente de los modelos europeos. Incluso en declaraciones de los funcionarios que llevaron adelante el proyecto, esto se muestra claramente (Summarios, 1987, p. 5).

Los cambios políticos que se producen en el seno del partido que gobierna la Capital Federal

(10) Esto significa que los procesos de regularización no siempre enfrentan a grandes propietarios y pobladores sin tierra. En este caso, la disputa —si bien mediatizada por la intervención del Estado— engloba a sectores populares con necesidades mínimamente satisfe-

chas que buscan mejorar su calidad de vida, con pobladores extremadamente pobres que sólo pretenden concretar su derecho a la vivienda.

hasta 1989 —el radicalismo— desplaza al equipo técnico que llevaba adelante este proyecto.

Las nuevas autoridades no llegan a definir una política urbana; pero a partir de un determinado marco conceptual elaboran un diagnóstico, base para la realización posterior de propuestas de objetivos alternativos, que los cambios políticos producidos en 1989 imposibilitan implementar.

Dicho diagnóstico ha sido realizado según una división sectorial temática, como tradicionalmente se realizaban los mismos en los planes de décadas anteriores. No considera al objeto urbano como un todo, sino constituido por distintas dimensiones, y, por tanto, no define la problemática global articulando cada uno de los aspectos y llegando a la explicación de dicha problemática, para luego recién plantear las alternativas de solución.

Las conclusiones del diagnóstico y objetivos alternativos de planificación se hallan publicadas (Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1989). En dicha publicación se deja claramente expresado que el enfoque de planificación es sistemático y la planificación es el sistema de control del sistema ciudad.

Se definen los objetivos para cada sector temático, los que luego se integran según sistemas, en tres niveles de desagregación progresivos. El tercer nivel —de mayor desagregación— expresa objetivos operativos, que no llegan a acciones concretas, pero proporcionan la base para ello. Para cada uno de los temas, plantea las alternativas, recomendando la que el equipo técnico considera más adecuada para cada uno de los temas tratados.

Si bien queda claro en el documento que las definiciones de las acciones son políticas, lo cuestionable de la propuesta se encuentra en la concepción misma de la ciudad, y por tanto, en la forma de realización del diagnóstico y las propuestas alternativas. La consideración de distintos temas sectoriales determina que la ciudad sea tratada fragmentariamente, y donde no existe, incluso, coherencia entre las alternativas planteadas por cada uno de los sectores: «social», «económico», «medio natural», «infraestructura», «transporte», «uso del suelo», «morfológico», «calidad ambiental» y «jurídico». La sola enumeración de temas es suficientemente elocuente de que no se ha analizado la forma de producción y apropiación de la ciudad por la sociedad, que interactúa sobre un medio natural determinado, y al que a su vez determina.

Plantear —como lo hace el CPU— la definición de coherencia de objetivos al final del proceso de formulación es desconocer la naturaleza misma de los procesos involucrados. Intentar compatibilizar los objetivos coherentes al final de tal proceso de elaboración es —según nuestro concepto de ciudad y de la planificación urbana— incorrecto, pues del análisis de las partes no se puede llegar a comprender y, por tanto, a inter-

venir de manera positiva sobre la totalidad urbana, para lograr las adecuadas condiciones de vida de la población.

A partir de los cambios políticos de julio de 1989, cuando el partido justicialista asume el gobierno del municipio, la política urbana se modifica sustancialmente.

Es de señalar que los cambios son muy importantes, pero por el escaso tiempo transcurrido, focalizamos el análisis hasta julio de 1989. Sólo queremos mencionar la modificación que se produce en términos de enfoque conceptual-metodológico y, dentro de éste, la importancia que asume la participación de la población en la definición de políticas urbanas.

CONSIDERACIONES FINALES

1. Sobre lo realizado

Como hemos visto, las políticas urbanas se ejercen desde distintos organismos, distintos niveles, que a veces son contradictorios, y desde la población produciendo su ciudad, planificando sus lotes, produciendo sus viviendas.

Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil han cambiado en los últimos años, aunque aún se articulan de manera muy débil. Dentro de los organismos del Estado, desde ciertas visiones, por el momento se visualiza lo urbano como algo que se puede transformar a partir de planteos tecnocráticos; pero la verdadera ciudad pasa por otro lado; o por las excepciones a los códigos de planeamiento que consiguen los ricos, o por la ciudad al margen de la ley que construyen los pobres. La planificación así concebida está obsoleta; se imponen nuevas formas.

Desde las «Veinte ideas» o desde el enfoque sistemático de la Capital Federal no se solucionan los problemas de Buenos Aires. Tampoco desde los planteos globales del CONAMBA, que poseen poco sentido de realismo. Las políticas más innovadoras elaboradas en la Capital Federal aún son muy nuevas como para que permitan analizar su impacto. Pero lo que aún no se discute en Argentina es que la planificación urbana es una acción política, y que depende de definiciones en ese ámbito.

Las políticas de regularización, implementadas por la provincia de Buenos Aires —Programa Protierra— y algunos de los municipios del Gran Buenos Aires, plantean una serie de interrogantes, en cuanto a las posibilidades de alcanzar las metas propuestas, debido a que no se han implementado otras políticas en el área económica y social que ayuden a consolidar las mismas:

— Respecto del financiamiento en una economía que presenta altos índices de inflación (11): ¿Es posible recuperar la inversión,

(11) Estos comentarios se formulan tomando como referencia la inflación que ha soportado la Argentina en los últimos diez años. Es

decir, que el argumento es válido, aun no contemplando el proceso de hiperinflación desatado desde mayo de 1989.



FIGS. 3 a 6. El paso de la infravivienda de «villas miseria» vivienda autoconstruida incorporada al tejido urbano.

para continuar implementando el Programa con fondos propios?

— ¿Quiénes pueden acceder a los lotes? Pareciera que la población más pobre no podría acceder a la compra, dado que no posee la mínima capacidad de ahorro. Ello requiere estudios en profundidad, que permitan la aplicabilidad del Programa a toda la población que posee carencias habitacionales.

— En el caso del Protierra, los municipios son los que realizan la adjudicación de las tierras. ¿Cuál es la forma en que se realiza la misma? ¿Cómo las organizaciones no gubernamentales han respondido a la convocatoria? ¿Qué sucede con la población que no se halla inserta en dichos organismos (sociedades de fomento; asociaciones de vecinos, etc.)?

— ¿Cómo poder implementar mecanismos que induzcan al sector privado en la ocupación de los vacíos urbanos? Ello requiere una intervención más importante del Estado en lo urbano a través de instrumentos fiscales. La actual coyuntura económica global, y la del mercado de tierras y vivienda en particular, está signada por una seria crisis, que ha incidido en la baja de los precios de la tierra en relación a índices generales de precios. Este fenómeno crea condiciones favorables, que pueden facilitar la implementación de una legislación más restrictiva hacia los sectores privados involucrados, en especial los

grandes propietarios, así como la negociación directa para la compra de tierras inutilizadas. Es interesante aclarar que actualmente existen en la provincia gran cantidad de tierras urbanas vacías, cuyos propietarios adeudan a los municipios y a la provincia, los impuestos y tasas de varios años. Este elemento también permite a los organismos públicos una mejor negociación con estos propietarios, como la ya realizada por algunos de los municipios bonaerenses (Clichevsky *et al.*, *op. cit.*).

2. ¿Qué es posible hacer?

Los bajos ingresos que poseen los hogares que precisan acceder a la propiedad de la tierra, obstan cualquier alternativa que provenga del mercado de tierras privado; por tanto, es imprescindible pensar en otros mecanismos.

Pero es de destacar que en la Argentina, el derecho de propiedad tiene un carácter de tipo absoluto, que determina que los propietarios no estén obligados a aceptar restricciones sobre el uso de las cosas. Esto permite a los grandes propietarios de tierras mantenerlas vacantes, a la espera de la valoración que les permita maximizar la renta urbana.

No obstante el carácter absoluto del derecho de propiedad —que se expresa tanto en la Constitución Nacional como en el Código Civil (12)—,

(12) En la Constitución Nacional el artículo 17 expresa que «... la propiedad privada es inviolable...» y que «...ningún habitante puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley». Por

su parte en el Código Civil se define al dominio como exclusivo, absoluto y perpetuo.

existe un instrumental jurídico que permite limitar el carácter exclusivo del dominio privado sobre la tierra urbana, a partir de la facultad que posee el Estado para expropiar. La solución consiste en que el Estado adquiera las tierras cuyo dominio pertenece a los especuladores, para luego venderla a los sectores de escasos recursos.

Existen leyes específicas que reglamentan el derecho de expropiar, tanto para el nivel nacional, provincial y municipal. Sin embargo, en la Argentina la expropiación es considerada una instancia límite, dado que restringe el carácter absoluto de la propiedad consagrado por el Derecho tradicional.

Cada proyecto de expropiación necesita de una ley especial, no pudiendo expropiarse para mantener reservas fiscales o constituir un banco de tierras. Esta limitación tiene una importancia clave, al determinar que la expropiación sólo se aplique ante la presión de situaciones puntuales, y no como un instrumento que permita intervenir en el mercado de tierra urbana, regulando la oferta.

Pero las dificultades no son sólo de orden jurídico y cultural: afrontar el pago de las indemnizaciones requiere una drástica reasignación de los fondos, que permita revertir la sistemática disminución del presupuesto público asignado a la vivienda. Además, dado que la problemática del acceso a la tierra es eludido por el nivel nacional, sería necesario derivar mayores recursos a las provincias y a los municipios, que son quienes pueden impulsar en forma más eficiente el proceso de expropiación (Clichevsky *et al.*, *op. cit.*).

En muchas ocasiones, las expropiaciones insumen un costo excesivo al Estado, en función que las tasaciones normalmente incluyen el plusvalor generado por las mejoras que introducen los pobladores o el de las inversiones que el mismo Estado realiza. La expropiación puede llegar a ser un negocio tan conveniente para el propietario, que éste puede llegar al extremo de promover la invasión de sus tierras, para luego reclamar que el Estado las expropie (13).

La expropiación y posterior venta de las tierras requiere algún tipo de subsidio, ya que no es lógico pensar que el Estado pueda recuperar la totalidad de las sumas desembolsadas, especialmente en aquellos casos en que los beneficiarios sean sectores que viven en situaciones de indigencia.

Nos interesa señalar que no desconocemos algunos importantes proyectos, que se están impulsando por legisladores, sobre la implementación de una ley-marco para las expropiaciones, por ejemplo, así como la legalización de tierras con cinco años de ocupación por sectores de bajos ingresos. Pero es necesario actuar con urgencia en una situación tan de emergencia como la que se está viviendo en materia de hábitat de los sectores carenciados.

¿Es necesario cuestionar quizá lo más importante: cuáles son los límites posibles en una sociedad con un modelo neoliberal, poder plantear políticas más sociales respecto a la tierra? ¿Hasta dónde es posible? ¿Cómo realizar una redistribución de recursos a través, por ejemplo, de diferentes cargas fiscales para los distintos sectores sociales?

Pensamos que a través de la participación de la población en la discusión de la ciudad pueda comenzar a plantear otro tipo de reivindicaciones o, por lo menos, que entienda los límites que le impone este sistema, para que piense una nueva forma de lucha para conseguir un lugar donde vivir en la ciudad.

Somos conscientes que, desde la planificación urbana, no es posible mejorar las condiciones de vida, pero es un paso importante, articulado, por supuesto, a otros, como la generación de empleo e ingresos. ¿Qué hacemos desde lo específico? Esto es lo que debemos enfatizar; analizar los diferentes instrumentos implementados en otras realidades y ver cómo es posible sacar experiencia para nuestra realidad.

Obviamente, como ya hemos planteado, las decisiones son políticas, pero las definiciones específicas son técnicas.

¿Cómo será la ciudad del futuro en función de la ciudad actual? Vamos en camino de una ciudad cada vez más segregada y con mayores problemas; ¿qué hacemos para mejorar la situación?

Si utilizamos instrumentos tecnocráticos, la ciudad empeorará porque como no pueden implementarse, y las decisiones las tomará cada uno de los actores, según sus posibilidades, aumentará aún más la segregación social y los problemas urbanos.

Si se emplean sólo decisiones populistas, caemos en el peligro de que todo es válido: habitar en áreas inundables, por ejemplo.

Si se vende tierra como instrumento de regulación, los que no tienen ingresos —debido a la agudización de la crisis— no pueden acceder a la misma. Ello también aumenta la segregación.

Entonces, ¿desde qué contexto se pueden solucionar los problemas urbanos?

Es obvio que sin cambios en la sociedad, tendientes a una mejor posibilidad de empleo e ingresos, es muy restringido el margen para una mejora en las condiciones de vida en la ciudad. Sin embargo, aún queda un camino a transitar: desde la específica producción y apropiación de la ciudad. Ello significa actuar sobre los instrumentos fiscales, los marcos legales, las formas de regularización, las líneas de financiamiento, hasta las formas de generación de empleo a través de la producción misma de la ciudad. Esto significa, indiscutiblemente, realizar una amplia discusión sobre las formas que ha adoptado hasta el presente la planificación urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

(13) Esto sucedió en la localidad de Facundo Quiroga, Partido de Lomas de Zamora, según relatará en la entrevista del 20-VI-89 el Subsecretario de Tierras y Vivienda de la Municipalidad.

BIBLIOGRAFIA

- AZUELA, Antonio (1989): *La ciudad, la propiedad privada y el Derecho*, El Colegio de México, México.
- BAUDIZZONE et al. (1988): *Buenos Aires: una estrategia urbana alternativa*, Ediciones Fundación Plural, Buenos Aires.
- CARCANO, Miguel Angel (1917): *Evolución histórica del régimen de la tierra pública*. La 3.ª edición contiene un apéndice sobre «La legislación de tierras públicas nacionales y el régimen legal vigente en las nuevas provincias (1950-1979)» (Taborda Cano, María Susana), Eudeba, 1972.
- CLICHEVSKY, N.; FEDEROVSKY, S., y PERELMAN, P. (1990): *Tierra fiscal y regularización urbana*. Informe de investigación, IIED/AL-IDRC.
- CLICHEVSKY, Nora (1975): *El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Instituto Torcuato Di Tella, (ITD), Buenos Aires.
- «Política y mercado de tierra», en *Construir y administrar la ciudad latinoamericana* (en prensa).
- COULOMB BOSE, René (1982): *Luchas populares por el control social de la tierra urbana*, ensayo presentado al XIV Congreso Interamericano de Planificación-SIAP, 10 al 15 de octubre de 1982, Michoacán, México, trabajo mimeografiado.
- CUENYA, Beatriz: *De la villa miseria al barrio autoconstruido*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Buenos Aires.
- GEISSE, Guillermo, y SABATINI, Francisco (s. f.): «Renta de la tierra y heterogeneidad urbana», en *Revista Interamericana de Planificación-SIAP*, vol. XV, núm. 59, septiembre, México, pp. 7-30.
- MARIENHOFF, Miguel (1966): *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. 5, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: *Código Fiscal, Ley 10397. Ley Impositiva* núm. 10473.
- MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, SUBSECRETARIA DE FINANZAS (1988): *Serie de Estudios Tributarios*, núm. 1.
- MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES. CONSEJO DE PLANIFICACION URBANA (1989): *Bases para la participación pública en la planificación territorial de Buenos Aires*, Eudeba, Buenos Aires.
- ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES: *Encuentro sobre la problemática de los sectores populares a la tierra urbana. Síntesis y conclusiones*. Organizado por Asociación Madre Tierra, Fundación Vivienda y Comunidad y Secretariado de Enlace de Grupos de Vivienda Popular, Buenos Aires, noviembre y diciembre de 1988.
- RIOFRIO, Gustavo: *El Estado y las políticas de tierra urbana*, ponencia presentada al XIV Congreso de Planificación-SIAP, 10 al 15 de octubre, Morelia, Michoacán, México.
- SUMMARIOS, N.º 119/120 (1987/88): *20 ideas para Buenos Aires*, Buenos Aires.
- TRIVELLI, Pablo (s. f.): «Accesibilidad al suelo urbano y a la vivienda por parte de los sectores de menores ingresos en América Latina», en *EURE*, núm. 26, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano, Santiago de Chile, pp. 7-32.
- TOPALOV, Christian (1979): *La urbanización capitalista*, Edicol, México.
- (1984): «Para una historia "desde abajo" de las políticas sociales. Invitación a la investigación comparativa internacional», en *Ciudad y Territorio*, julio-septiembre.

DOCUMENTACION CONSULTADA

- Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA): objetivos, enfoque y plan de acción, 1987.
- Anales de la Legislación Argentina.
- Banco Hipotecario Nacional: El Programa Techo, Buenos Aires, 1985.
- Boletín Municipal de la ciudad de Buenos Aires*.
- Código Civil Argentino.
- Comisión Nacional de Area Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA): Proyecto'90. Buenos Aires, 1988.
- Legislación de la provincia de Buenos Aires.
- Municipalidad de Buenos Aires: Programa Talleres de Planeamiento y Gestión, 1990.
- Municipalidad de Avellaneda: Plan General de Ordenamiento Urbano, 1987.
- Municipalidad de Lomas de Zamora: «Asentar la familia, erradicar la miseria», Lomas de Zamora, 1990.
- Municipalidad del Gran Buenos Aires: legislación sobre regularización dominial.