

La Ciudad como Derecho: Notas sobre la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires y su Implementación en el Partido de General Pueyrredón

The City as a Right: Notes on the Law of Fair Access to the Habitat of the Province of Buenos Aires and its Implementation in the District of General Pueyrredón


A Cidade como Direito: Notas sobre a Lei de Acesso Justo ao Habitat da Província de Buenos Aires e sua Implementação no Distrito de General Pueyrredón

María Laura Canestraro

Lic. en Sociología; MSc. en Ciencia y Filosofía Política; PhD. en Ciencias Sociales.

Universidad Nacional de Mar del Plata. CONICET

mlcanestraro@gmail.com


 <https://orcid.org/0000-0001-8352-3488>

Melina Jakubowicz

Lic. en Sociología; MSc. en Políticas Sociales.

Universidad Nacional de Mar del Plata. CONICET

melinajaku@hotmail.com


 <https://orcid.org/0000-0002-9710-2534>

Tatiana Marlene Francischini

Lic. en Sociología.

Universidad Nacional de Mar del Plata. CONICET

tatiana.francischini@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-3219-8897>

Recibido: julio 6 de 2021

Aceptado: septiembre 30 de 2022

Publicado: noviembre 5 de 2022

RESUMEN

Se analiza la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, en el Partido de General Pueyrredon, a partir del relevamiento y la sistematización de normativa y documentos de trabajo producidos, tanto en la escala municipal como regional, nacional y provincial, con inscripción local. Consideramos que se han producido diversos avances e instalado algunas discusiones, que no necesariamente refieren de manera explícita a la Ley, pero que sí se vinculan con sus principios rectores. En efecto, analizamos dichos aspectos, teniendo en cuenta el perfil productivo y las dinámicas urbano-habitacionales del Partido, las capacidades institucionales y las trayectorias políticas.

Palabras clave: Derecho a la ciudad; Ley de Acceso Justo al Hábitat; Partido de General Pueyrredon.

Cómo citar (APA)

Canestraro, M. L., Jakubowicz, M., Francischini, T. M. (2022). La Ciudad como Derecho: Notas sobre la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires. *Procesos Urbanos*. 9(2):e579. <https://doi.org/10.21892/2422085X.579>



©2022 Los Autor(es). Publicado por CECAR

Revista Procesos Urbanos está distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/) Internacional.

ABSTRACT

The implementation of the Law of Fair Access to Habitat, in the General Pueyrredon District, is analyzed from the survey and systematization of regulations and working documents produced, both at the municipal, regional, national and provincial scale, with local registration. . We consider that various advances have been made and some discussions have been installed, which do not necessarily refer explicitly to the Law, but which are linked to its guiding principles. Indeed, we analyze these aspects, considering the productive profile and the urban-housing dynamics of the Party, the institutional capacities and the political trajectories.

Keywords: Right to the city; Fair Access to Habitat Act; Party of General Pueyrredon.

RESUMO

A implementação da Lei de Acesso Justo ao Habitat, no Distrito General Pueyrredon, é analisada a partir do levantamento e sistematização de regulamentos e documentos de trabalho produzidos, tanto em escala municipal, regional, nacional e provincial, com registro local. Consideramos que vários avanços foram feitos e algumas discussões se instalaram, que não necessariamente se referem explicitamente à Lei, mas que estão vinculadas aos seus princípios norteadores. De fato, analisamos esses aspectos, levando em conta o perfil produtivo e a dinâmica habitacional urbana do Partido, as capacidades institucionais e as trajetórias políticas.

Palavras-chave: Direito à cidade; Lei de Acesso Justo ao Habitat; Partido do General Pueyrredon.

INTRODUCCIÓN

El propósito de este Artículo es analizar la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat (LAJH) en el Partido de General Pueyrredon (PGP), Buenos Aires, Argentina, a partir del relevamiento y la sistematización de normativa y documentos de trabajo producidos tanto a escala municipal como regional, nacional y provincial, con inscripción local, desde su sanción a la actualidad. El presente trabajo se enmarca en un proyecto de investigación que analiza la implementación de la LAJH en municipios de la región centro-sur de la Provincia de Buenos Aires, poniendo el foco en los instrumentos de regulación del mercado del suelo¹. Como parte de ese análisis, hemos observado que han existido algunos avances y se han instalado diversas discusiones, que no necesariamente refieren de manera explícita a la LAJH, pero que sí se vinculan con sus principios rectores. En este sentido, sostenemos que tanto las capacidades institucionales como las trayectorias políticas, e incluso la escala y el perfil produtivo de los municipios, puede estar incidiendo en tal proceso. Aquí pretendemos, también, identificar y establecer ciertas vinculaciones con dichas dimensiones para el caso del PGP.

Para alcanzar estos objetivos, se realizó un abordaje de tipo cualitativo basado en el análisis de fuentes diversas, tanto primarias como secundarias. En efecto, se llevó a cabo un relevamiento y posterior sistematización de la normativa vinculada a la temática en estudio, centrando la búsqueda, principalmente, en el Digesto del Concejo Deliberante de la Municipalidad de General Pueyrredon, base de datos que compila normas municipales (ordenanzas, decretos, resoluciones, comunicaciones)², como también en el Boletín Oficial, tanto a nivel provincial³ como nacional⁴. Otras fuentes secundarias utilizadas fueron el Censo 2010, el Precenso 2022, el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), el Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas, el Registro Único y Permanente de Demanda Habitacional del PGP, y los Informes de Monitoreo Ciudadano del Ente "Mar del Plata entre Todos". Asimismo, se han consultado ambas ediciones del Plan Estratégico (2004 y 2013-2030), y el Código de Ordenamiento Territorial del PGP vigente. Por otra parte, se analizaron notas periodísticas de los principales portales de noticias locales⁵. A su vez, se trabajó con

2. Puede accederse en: <https://basenormas.concejomdp.gov.ar/dashboard>.

3. Puede accederse en: <https://www.boletinoficial.gba.gov.ar/>

4. Puede accederse en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/>

5. Diario La Capital (<https://www.lacapitalmdp.com/>), 0223 (<https://www.0223.com.ar/>), QuéDigital (<https://quedigital.com.ar/>), Punto Noticias (<https://puntonoticias.com/>), entre otros.

1. PICT-2018-04267 "Impacto de la Ley de Acceso Justo al Hábitat en la regulación del mercado de suelo en municipios del centro-sur de la Provincia de Buenos Aires (2012-2018)", financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (Argentina), bajo la dirección de la Dra. Canestraro.

los datos obtenidos a partir de fuentes primarias, tales como una entrevista semiestructurada realizada en abril de 2021 al Director General de Ordenamiento y Planificación Estratégica, y una sistematización y análisis de los datos del Registro Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP)⁶, realizadas ambas en el marco del proyecto anteriormente mencionado.

Con ese propósito, el Artículo se organiza en 3 acápites. A continuación, realizamos una breve descripción sobre los lineamientos generales de la LAJH, para luego concentrarnos en algunas características del perfil productivo y de la dinámica urbano-habitacional del PGP. Seguidamente, nos detenemos en cada uno de los principios rectores de la Ley y, en función de ellos, sistematizamos la normativa y los documentos de trabajo producidos desde la sanción de aquella a la fecha para el caso estudiado. Finalmente, reflexionamos sobre lo realizado a partir de los principales resultados obtenidos y los desafíos pendientes.

Hacia la Ley de Acceso Justo al Hábitat.

Hacia fines del siglo XX, distintos países de América Latina comenzaron a bregar por la materialización de una reforma urbana que garantizara el derecho a la ciudad bajo la adopción de nuevas regulaciones, destacándose las experiencias de Brasil y Colombia (Fernandes, 2003, Maldonado, 2004). Luego, Ecuador fue el primer país en explicitar el derecho a la ciudad como parte de sus derechos fundamentales en su Constitución de 2008. Uruguay y El Salvador también aprobaron leyes de ordenamiento territorial, que se orientan por un nuevo paradigma de derecho urbanístico, rompiendo con el patrimonialismo tradicional (Levenzon, 2014). En el caso de Argentina, en 2005 se constituye el *Movimiento por la Reforma Urbana*, promoviendo la organización de un espacio colectivo y pluralista para impulsarla, y que cuenta con la adhesión de organizaciones sociales de base territorial, instituciones sin fines de lucro, cooperativas, universidades públicas, organismos estatales, entre otros. A su vez, es el antecedente de *Habitar Argentina. Iniciativa multisectorial por el derecho a la Tierra, la Vivienda y el Hábitat*, creado en 2009 con el objetivo de generar un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda, la tierra y el hábitat para todos.

Es en este contexto que se inscribe la gestación de la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires, sancionada en 2012, creando un conjunto de instrumentos orientados, tanto a resolver el déficit urbano-habitacional como a contrarrestar la concentración del suelo y la especulación inmobiliaria. Para ello, define cuatro principios rectores: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios. Y, con ellos, un conjunto de instrumentos de actuación —tal como puede observarse en la Figura 1— para garantizar la operatividad de la Ley (UNLA, 2012; Scatolini, 2014).

I. Procesos de producción social del hábitat y de urbanizaciones planificadas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de Lotes con servicios; ▪ Promoción de procesos de organización colectiva; ▪ Proyectos integrales; ▪ Condiciones de ampliación del área urbana.
II. Integración sociourbana de villas y asentamientos precarios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Régimen de integración sociourbana de Villas y asentamientos existentes; ▪ Registro público provincial de villas y asentamientos precarios; ▪ Relocalización; ▪ Mesas de gestión participativa
III. Fomento del crédito para la mejora del hábitat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fondo Fiduciario Público "Sistema de financiamiento y asistencia técnica para la mejora del hábitat", con recursos provenientes centralmente de aplicación de instrumentos, y que opera a través de Municipios y ONG's (organizaciones de microcrédito)
IV. Zonas de promoción del hábitat social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zonas especiales y reservas de tierras ▪ Zonas de promoción social del hábitat ▪ Incorporación al área urbana de inmuebles clasificados como rurales ▪ Modificación del régimen de uso del suelo o zonificación territorial ▪ Autorización de mayor aprovechamiento edificatorio ▪ Etc. <p>Se establece el momento de exigibilidad, la forma de pago y el monto de la contribución obligatoria.</p>
V. Procesos de producción social del hábitat y acceso al suelo para la promoción del hábitat y participación en las valorizaciones generadas por la acción urbanística	
VI. Consorcios urbanísticos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proyectos de urbanización o edificación, desarrollados conjuntamente entre organismos gubernamentales y actores privados
VII. Gestión democrática y participación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instrumentos de participación: audiencias y debates públicos, iniciativas populares, etc. ▪ Acceso a la información
VIII. Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Constituido por: representantes de Autoridad de aplicación, ONG's, colegios profesionales, municipios, universidades, poder legislativo. A nivel municipal se prevé la creación de consejos locales.

Figura 1. Instrumentos de actuación previstos en la Ley 14449.

Fuente: Canestraro et al (2021)

Con el decreto reglamentario (N°1062/2013), se designa como autoridad de aplicación al Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires (Artículo 7), con especial incumbencia de la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda. Con el cambio de gestión, a partir de la asunción de la gobernadora María Eugenia Vidal, en diciembre de 2015, se modifica dicha estructura gubernamental, creándose, en diciembre de 2017, el Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU), definido como entidad autárquica que forma parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Artículo

6. Un análisis exhaustivo de sus resultados para la región centro-sur puede verse en Canestraro, Arenaza, Suero, Zulaica (2021).

48, Ley No. 14989), orientado a la intervención en la problemática habitacional, teniendo entre sus funciones principales el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos por la Ley 14449 y su reglamentación. Posteriormente, el decreto 62/18 designa como autoridad de Aplicación de la Ley No. 14449 al Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, al Ministerio de Desarrollo Social y al Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (Canestraro y Oriolani; 2019).

Desde entonces a la fecha, su implementación ha sido disímil. Bustos (2016) sostiene que hasta 2016, de los 135 municipios existentes en la provincia, muy pocos habían comenzado a aplicar la ley, siendo el conurbano bonaerense la región que más había avanzado. Se destaca, además, que en otros municipios existían intervenciones sectoriales previas a la Ley 14449. Respecto de aquello en lo que efectivamente se avanzó, Relli (2018) señala que entre 2013 y 2015 se realizaron acciones orientadas a la oferta de lotes urbanizados, a través del programa de generación de suelo urbano y de microcréditos para el mejoramiento de viviendas (Decreto 1062/13), afectando para ello al Fondo Fiduciario. A su vez, se confeccionó el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios y el de Organizaciones Sociales, así como también se constituyó y puso en funcionamiento el Consejo Provincial de Hábitat y Vivienda. Específicamente, el *"Informe de resultados de la aplicación de la ley 14449 de acceso justo al hábitat. Período 2014-2019"*, elaborado por la organización Madre Tierra, señaló que solo 32 de los 82 municipios que figuran en el RPPVAP, adhirieron a la ley. A su vez, mientras que 20 de ellos conformaron Consejos Locales de Hábitat u otros modos de participación, únicamente 4 crearon las cuentas para la mejora del hábitat que la LAJH estipula en su reglamentación.

En la región centro-sur también la implementación es disímil. En los casos en que se realiza la adhesión a la Ley, las acciones —y/u omisiones— posteriores son diversas. Tal variabilidad se vincula a las capacidades institucionales que los municipios tienen para operativizarla; esto es, los recursos humanos y su capacitación, la disponibilidad presupuestaria, la capacidad de articular consensos políticos en torno a una agenda de hábitat, entre otras (Canestraro, Arenaza, Suero, Zulaica; 2021). También, la escala del municipio y su perfil productivo parecen incidir en el proceso. Aquí profundizaremos en el caso del PGP.

Algunas Características del Partido de General Pueyrredon: El Perfil Productivo y la Dinámica Urbano-Habitacional.

Mar del Plata es una ciudad balnearia, cabecera del PGP, y ubicada al sudeste de la provincia de Buenos Aires (Figura 2), con una población estable de aproximadamente 650.000 habitantes, según datos oficiales del Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC) del año 2010, estimándose 659.462 para el 2021 (INDEC, 2015)⁷. Por configurarse históricamente como una ciudad fundamentalmente turística, sus principales actividades económicas corresponden al sector de servicios, aunque se ve seguida en importancia por la construcción, la actividad portuaria, la textil y la frutihortícola, y, en los últimos años, la actividad industrial, que se encuentra en ascenso a partir de la instalación del Parque Industrial.

Según los datos provistos en el Segundo Informe de Monitoreo Ciudadano de Mar del Plata Entre Todos (2018), dentro del Sector Terciario o de prestación de servicios, se incluye a una amplia gama de actividades que representa el 62,2% del Producto Bruto Geográfico del año 2012. El turismo receptivo de la ciudad de Mar del Plata atraviesa varios sectores productivos que engrosan el sector terciario. Restaurantes y hoteles (5,8%), actividades inmobiliarias (12,1%), comercio minorista (30,9%), transporte y comunicaciones (7,1%), es decir, casi un 60% del empleo en el sector terciario se vincula directa o indirectamente con la actividad turística (Segundo Informe de Monitoreo Ciudadano, 2018, p.242). Por su parte, el sector de la construcción se puede dividir en dos subsectores: la Obra Pública y la Obra Privada. A nivel local, las obras de origen privado representan un 92%, mientras que las de origen público un 8%, según reveló el Producto Bruto Geográfico 2004-2012. Vale mencionar que la obra pública en la ciudad se caracterizó históricamente por estar financiada por la administración nacional, provincial y organismos multilaterales⁸, en parte debido a que los costos de

7. Según datos provistos por el Precenso de Viviendas, actualizado al 1/10/2021, en el PGP se encuentran 369.398 viviendas particulares. Disponible en: <https://precensodeviviendas.indec.gov.ar/mapa>. Recientemente se llevó a cabo un Censo Nacional pero aún no hay datos preliminares.

8. El Director General de Ordenamiento y Planificación Estratégica del PGP afirma respecto del presupuesto de obra pública municipal *"que la tercera parte, o menos de la tercera parte, es un presupuesto genuino municipal, y lo otro es un presupuesto gestionado o a gestionar a nivel Nación y Provincia. Con lo cual, mucha de nuestra tarea diaria, casi te diría un 70%, es la generación de proyectos y la gestión con entidades de nivel superior. Sobre todo, con Nación (...). La otra tercera parte es también coparticipación, es recibir lo que corresponde por el aporte de Mar del Plata. Eso es, se presentan una serie de proyectos con un monto que lo define la Ley de Coparticipación."* (Entrevista personal, 26 de abril de 2021).

estas escapaban a las partidas presupuestarias del gobierno municipal. Esta industria ha sido un motor de inversión, ahorro e intercambio, que ha movilizó volúmenes importantes de recursos que generan empleo no estacional. También, el sector es proveedor de infraestructura para turismo y acompaña el desarrollo competitivo del resto de los sectores productivos, como la actividad inmobiliaria (Jakubowicz; 2021).

En ese marco, la problemática del acceso al suelo ha sido eje nodal del desarrollo urbano. Como señala Irigoín (1991), la propia fundación de la ciudad en 1874 responde al fenómeno generalizado de los negocios de tierras a urbanizar. Tal impronta caracterizó su origen y la dinámica de su urbanización, vinculada estrechamente con la producción y concentración de suelo urbano (Fernández et al. 1996, Mariano, 2000; Núñez, 2000), de modo tal que se dio una importante incidencia de propietarios en la subdivisión y venta de tierras y en la generación de nuevos polos de urbanización (Mariano, 2000), que incluso se anticiparon a los procesos de asentamiento de la población (Núñez, 2000). Por su parte, entre las décadas de 1930 y 1960, tal como señala Núñez (2000), tanto la subasta y el alquiler de tierra como la compra de lotes en mensualidades, se constituyeron como dos formas primordiales de acceso al suelo de los sectores populares.

A partir de la década de 1950, se destacó una progresiva periurbanización de la ciudad, que transformó el uso de suelo rural a urbano, evidenciando un proceso de especulación, más que una consecuencia de la expansión de la planta urbana (Núñez, 2000)⁹. Ya para la década de 1970, se inició un proceso de redistribución de la población que propició la expansión de la ciudad y la emergencia de pequeñas localidades aledañas (Ares, 2006), que produjeron diversas formas de hábitat popular, en su mayoría bajo la modalidad de autoconstrucción y proyectos habitacionales subsidiados por el Estado, aunque en condiciones deficitarias (Fernández et al., 1996). La producción de vivienda de interés social fue la que orientó la política habitacional en el período 1970-1990, predominando los conjuntos habitacionales financiados tanto por el Banco Hipotecario Nacional como por el Fondo Nacional

9. En 1963 se creó el Instituto Municipal de Crédito y Vivienda (Decreto-Ordenanza 521/63), que constituyó el primer organismo local destinado a la intervención en la problemática habitacional. Posteriormente, en 1979, se transformó en el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano (Ordenanza 4543/79), que significó un viraje en la política urbana: de la producción de vivienda económica al impulso de obras de infraestructura a gran escala (Canestraro; 2010).

de la Vivienda. Guardia (2009) observa que la localización de los conjuntos habitacionales siguió un patrón de ocupación periférico, alejado del centro y adyacente al ejido urbano, que requirió la incorporación de nueva tierra urbana y reforzó el proceso de valorización señalado. Aun así, el déficit habitacional continuó en ascenso mientras que en tierras privadas y fiscales emergieron diversos asentamientos cuyo crecimiento ha sido significativo en los últimos años¹⁰. Progresivamente, y en un proceso mucho más tardío que en otras grandes ciudades del país (Svampa, 2001; Torres, 2001), hacia mediados del 2000 emergieron nuevas modalidades de ocupación plasmadas en barrios privados y urbanizaciones cerradas. Si bien, existían algunas experiencias aisladas de vieja data —como el caso de Marayú—, se configura la progresiva consolidación de esta tipología, en su mayoría concentrada en el periurbano sur; como lo ejemplifican los casos de Rumencó (2005), Arenas del Sur (2007), Tierras & Mar Country del Golf (2012) y Las Prunas (2013) (Maya, 2017) —tal como puede observarse en la Figura 2—, muchos de ellos, en situación de precariedad dominial y urbana¹¹.

En esa misma década, se ejecutó el Programa IX Bonaerense Dignidad —centralmente destinado a

10. Un elemento central en esta dinámica fue la aprobación, en 1977, del Decreto-Ley de Uso de Suelo N° 8912 de la provincia de Buenos Aires, que fijó condiciones para la producción del suelo urbano, introduciendo restricciones y exigencias en cuanto a la zonificación, el tamaño de los lotes y las obras de infraestructura; entre otros. Ello trajo consigo un doble efecto: el encarecimiento de la tierra y, consecuentemente, la emergencia de loteos clandestinos e irregulares, en tanto no existía una demanda solvente para ello (Clichevsky, 1997). En 1991 se destacó la creación del Banco Municipal de Tierras con el objetivo de promover la movilización de tierras de origen público (Ordenanza 8442). Sin embargo, su limitado margen de acción ha quedado restringido al cumplimiento de leyes vinculadas a escrituraciones gratuitas (Ley 10830), aprobaciones de loteos y subdivisiones por excepción (decretos 2210/80 y 3736/91), transferencia de tierras privadas al municipio a cambio de la donación de deudas de particulares (Ley 11622), etc. Las políticas de suelo más importantes de la década de 1990, como el Pro-Tierra y el Programa Arraigo, no fueron implementadas exitosamente en la ciudad. Incluso, si bien las políticas de regularización se erigieron como vedettes de la política habitacional, las sucesivas postulaciones que se hicieron para lograr su ejecución no alcanzaron su cometido (Canestraro; 2010). Recién en 2010 se definió la intervención en los barrios Las Heras y Parque Palermo, para la realización de obras de infraestructura (red de agua potable, alumbrado público, sistema de desagües pluviales, red vial y la red peatonal), a través del Programa de Mejoramiento Barrial.

11. A partir de las obras realizadas en Las Prunas emergió un conflicto en relación a sus efectos sobre el barrio lindero Bosque Peralta Ramos, que no cuenta con servicio de cloacas y tiene déficit de agua de manera frecuente. En principio, se realizaron una serie de denuncias vinculadas al desagote de aguas pluviales y cloacales que confluía directamente allí y que no contaba con la autorización pertinente. Luego se sumó el reclamo por diversas irregularidades en su aprobación que incluso involucraba, entre otros, al entonces Secretario de Gobierno municipal como accionista de la sociedad Magical Forest SA, impulsora del proyecto, infringiendo lo expresado por el Artículo 179 de la Ley Orgánica de las Municipalidades. Fuente: "Las Prunas: archivan pedido de interpelación", 0223.com.ar, 26/05/2015. Disponible en <https://www.0223.com.ar/nota/2015-5-26-las-prunas-archivan-pedido-de-interpelacion-a-pulti>. Consultado el 13/02/2019 (Canestraro y Zulaica; 2020).

la relocalización de la Villa de Paso (Canestraro; 2006)— y del Programa Federal de Construcción de Viviendas, orientado a sectores bajos. A partir de 2012, se implementó el Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar)¹², siendo las zonas periurbanas donde se ubicaron la mayoría de los lotes adquiridos por los beneficiarios de la línea “terreno y construcción”, cuya infraestructura de servicios resultó deficitaria y carente de equipamiento de consumo colectivo —salas de salud, escuelas, etc.— (Canestraro; 2016). En lo que respecta a los datos relativos a las situaciones habitacionales más vulnerables puede decirse que son oscilantes, considerando que no existe un relevamiento sistemático de población y viviendas precarias. Según información de la Dirección Social de Vivienda de la Secretaría de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de General Pueyrredon.

Para el año 2015, el Primer Informe Monitoreo Mar del Plata Entre Todos (2018) destacaba que el 2,7% de las viviendas de la zona urbana de Mar del Plata, correspondían a villas o asentamientos (103 en total con un aproximado de 8.330 viviendas) que se ubicaban en 47 barrios. Allí se expresa que el relevamiento, iniciado en 2014, se realizó junto al Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires, en el marco del Registro de Villas y Asentamientos previsto en la LAJH, incluyendo tres situaciones de precariedad: villas, asentamientos y otros. Resulta llamativo que, en julio de 2018, a partir de una primera etapa del RENABAP¹³ se contabilizaron 44 asentamientos distribuidos en 34 barrios; un dato que, a su vez, difiere respecto de lo sistematizado por el Registro que alcanzó 69 casos a lo largo del PGP. También, hay algunos casos significativos de asentamientos que distan enormemente de mediciones realizadas por otras instituciones (Canestraro y Oriolani; 2019). Todo ello, pone en evidencia que muchas situaciones deficitarias quedan subregistradas. Como

puede observarse en la Figura 2, la magnitud es significativa, sobre todo hacia la zona sur de Mar del Plata y su periurbano.

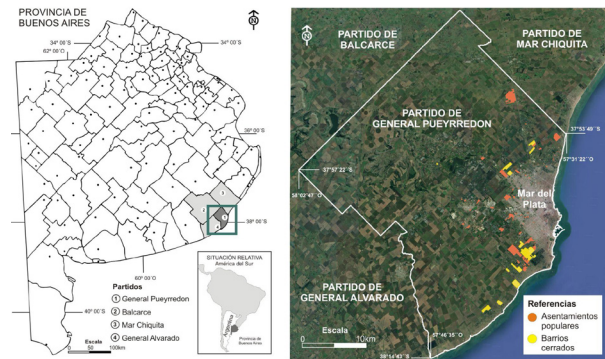


Figura 2. Localización de asentamientos precarios y barrios cerrados (PGP, 2022). Elaboración propia sobre la base de Zulaica et al. (2022) y del Registro Nacional de Barrios Populares de 2022.

Avances en la Implementación de la LAJH según sus Principios Rectores.

El 13 de noviembre de 2014, mediante la sanción de la ordenanza 22.014, el Municipio de General Pueyrredon (MGP) adhirió a la LAJH y a su Decreto Reglamentario. En lo que sigue nos proponemos sistematizar la normativa y documentos de trabajo relevados en el período que va desde esa fecha a la actualidad, tanto en la escala municipal como regional, nacional y provincial con inscripción local, ya sea enmarcados explícitamente dentro de la Ley como aquellos que consideramos vinculados a sus principios rectores: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de las cargas y los beneficios de la urbanización. A partir de ellos, se organiza aquí el corpus analizado.

Derecho a la Ciudad y a la Vivienda.

El primer principio rector para las políticas de vivienda y hábitat que la LAJH establece, corresponde al denominado “derecho a la ciudad y la vivienda”, y se constituye como un eje que busca favorecer el ejercicio de los derechos fundamentales de los y las habitantes de la provincia. Ello implica la garantía de “derecho de uso y goce de la ciudad y la vivienda” —es decir, el derecho a vivir en un lugar que presente las condiciones adecuadas para favorecer la plena integración a la vida urbana—; el derecho a acceder a equipamientos sociales, infraestructuras y servicios; el derecho a poder

12. Sancionado a partir del Decreto Nacional 902/2012, el Pro.Cre.Ar, como política de desarrollo social y económica, se propone favorecer la adquisición de viviendas individuales y generar empleos a través de diversas líneas de crédito hipotecario. En su inicio, a nivel nacional, se proyectó la gestión de 400 mil créditos destinados a la construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, como así también para la adquisición de viviendas en el marco de desarrollos urbanísticos. Posteriormente, se añadieron otras dos modalidades: la compra de viviendas a estrenar y la compra de terreno y construcción (Canestraro, 2016). En vistas a la significativa demanda existente, se realizaron algunos acuerdos de colaboración entre el MGP y el Pro.Cre.Ar, en los cuales nos tendremos más adelante.

13. A través de la Resolución 4412/2018, el MGP adhiere a la normativa que declara de interés público el régimen de integración sociourbana de los barrios populares identificados en el RENABAP.

desenvolver de manera adecuada las actividades económicas y sociales; y, finalmente, el derecho a hacer uso de un hábitat culturalmente rico y diversificado. En relación con él, se destacan específicamente la sanción de tres instrumentos: el Programa Lotes con Servicios, el Registro Público Provincial de Villas y Asentamiento Precarios y el Fondo de Mejoramiento del Hábitat.

Fondo Público Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat (Programa Lotes con Servicios) y otras articulaciones con Pro.Cre.Ar.

Como parte de la ejecución del Pro.Cre.Ar en el PGP, se aprobaron diversas ordenanzas orientadas a establecer convenios de colaboración e iniciativas conjuntas entre el Programa y el Municipio. Entre ellas, se destacaron la creación del Fondo Municipal de Tierras en el ámbito de la Secretaría de Planeamiento Urbano (Ordenanza N° 21.930) y la identificación preliminar de un conjunto de parcelas viables de ser adquiridas por el Fideicomiso del Programa (Ordenanza N° 21.923), que incluso requirieron de la sanción de otras ordenanzas para concederles a aquellas zonas los indicadores urbanísticos que admitieran su uso residencial. Asimismo, la Ordenanza N° 22.041, en el marco del convenio de colaboración, previó la compra de tierra a través del Fondo Público "Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat" planteado en la LAJH, que establece la implementación del Programa Lotes con Servicios en su Artículo 17. Desde allí, se incorporó luego al patrimonio del Fondo Fiduciario Pro.Cre.Ar, que paga su valor a la autoridad de aplicación de la Ley (Canestraro; 2016).

Registro Público provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP).

Como instrumento de actuación fundamental, la LAJH prevé la conformación del Registro Público provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP). Esta herramienta de actualización periódica y progresiva, consignada en el Art. 28 de la Ley, busca centralizar y unificar el relevamiento y registro de datos en pos de la integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios, coordinando funciones con los diversos municipios. El registro releva, documenta y analiza, de manera detallada, la ubicación, características y condiciones de las villas y asentamientos precarios¹⁴. A su vez, se espera que a partir de este instrumento se elaboren proyectos integrales que aseguren el

establecimiento permanente de los ocupantes en condiciones de acceso a servicios básicos, teniendo en cuenta ciertas restricciones al dominio a fin de evitar procesos de gentrificación.

El registro, generado entre los años 2014 y 2015, relevó para el PGP un total de 69 barrios compuestos por 4.538 viviendas. Entre ellos, 48 corresponden a asentamientos precarios¹⁵, 18 a villas y 3 de estos a otro tipo de barrios que presentan situaciones particulares dentro de la misma problemática. A su vez, se destaca que estos barrios —de los cuales más de un 70% presenta una titularidad del dominio privada— se originaron, en su mayoría, en años previos al 2000, de modo tal que sólo cinco de ellos tuvieron origen durante el período 2001-2010 y dos entre los años 2011 y 2015. De la Figura 3 se desprende que, mientras para los servicios de luz eléctrica, agua corriente y red cloacal predomina la modalidad de tenencia total (94%, 68% y 67% respectivamente) por sobre la parcial, en el caso de la red de gas solo un 19% se encuentra en condiciones de tenencia de la totalidad del servicio. Del mismo modo, el servicio de alumbrado público es percibido en su totalidad por un 4% de los barrios.

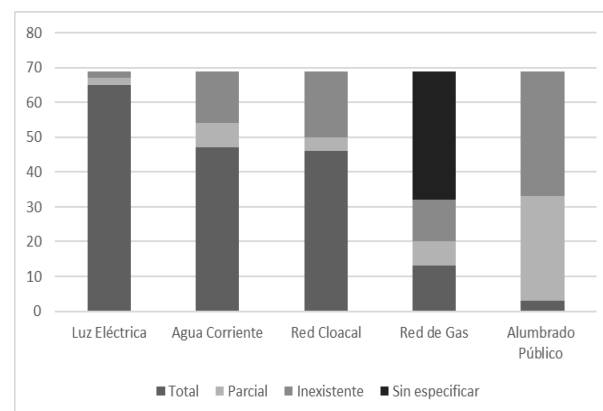


Figura 3: Condiciones de tenencia de servicios públicos. Fuente: elaboración propia a partir de datos del RPPVAP del PGP.

15. Según el RPPVAP, se entiende por *asentamiento precario* a aquellos barrios dominialmente informales "barrios informales (en términos dominiales) con trazados urbanos que tienden a ser regulares y planificados, y que generalmente (aunque no de modo excluyente) cumplen algunas de las siguientes características: son decididos y organizados colectivamente, los ocupantes buscan legitimarse como propietarios, las viviendas tienen algún grado de firmeza y su ubicación puede encontrarse en tierras degradadas." A su vez, las *villas* son conceptualizadas como "urbanizaciones o autourbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar a las familias provisoriamente, cuyas características son tramas irregulares (no son barrios amanzanados sino organizados en intrincados pasillos), viviendas construidas con materiales precarios, alta densidad poblacional, escaso o nulo espacio verde e infraestructura autoprovista" Ver en: Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios <http://181.171.117.68/registro/publico/>

14. En la LAJH se establece que la Gerencia General de Desarrollo Territorial de ARBA, podrá colaborar y suministrar datos que sean requeridos por el RPPVAP.

Fondo de Mejoramiento del Hábitat.

En el mes de mayo de 2021 se sancionó la Ordenanza 25.142 que supone la creación del Fondo de Mejoramiento del Hábitat, destinado prioritariamente a los barrios que se enmarcan en la definición propuesta por la LAJH en torno a las villas y asentamientos precarios (Artículo N°27) y a aquellas personas residentes del PGP que se encuentren en situación de vulnerabilidad y/o riesgo —prioritariamente quienes transitan situaciones de violencia de género y quienes tengan personas a su cargo—. La creación de este Fondo, que tiene como objetivo la promoción del acceso justo al hábitat por medio de la canalización de contribuciones obligatorias y otros aportes establecidos (Artículo 1), responde al Artículo N°37 de la LAJH, bajo el cual se establece que deberán crearse fondos fiduciarios públicos con el objeto de brindar financiamiento a las necesidades de las familias en situación de vulnerabilidad socio-económica y en situación de déficit urbano habitacional y que se encuentren por fuera del sistema de créditos de la banca formal. En efecto, el fondo se encuentra consolidado por medio de aportes de recursos nacionales y provinciales, de recursos propios de la renta o venta de activos del municipio, de contribuciones y/o gravámenes establecidos por el Municipio en torno al aumento de indicadores urbanísticos o modificaciones de uso del suelo, de donaciones y de recursos que ingresen al municipio en virtud de lo estipulado en la LAJH.

La ordenanza destaca cinco elementos centrales a los cuales buscará dar cumplimiento el Fondo, a saber: 1) El mejoramiento y/o construcción de viviendas sociales; 2) La construcción de infraestructura de conexión de las áreas de intervención, que no surjan de otros mecanismos de financiamiento; 3) El financiamiento de obras viales y de infraestructura sanitaria destinada a sectores que no cuenten con los recursos económicos; 4) el financiamiento de obras de equipamiento urbano y del espacio público; y 5) la compra de tierras para brindar las correspondientes soluciones habitacionales.

Función Social de la Propiedad.

El segundo principio rector de la LAJH refiere a la función social de la propiedad inmueble. Esto supone que la propiedad cumpla con las exigencias y determinaciones de las normas y leyes generales, de los planes, proyectos y reglamentaciones que son regulatorios de la producción del hábitat

como garantía de la calidad de vida, la justicia social y un uso sostenible del territorio. El Régimen de Regularización de Conjuntos Inmobiliarios Consolidados, se constituye como un instrumento que mantiene vinculación con este principio.

Régimen de Regularización de Conjuntos Inmobiliarios Consolidados.

Creado en 2019 (Res. 400/2019) frente a la exponencial irregularidad en la consolidación de estos desarrollos, implicó el trabajo conjunto entre el Ministerio de Gobierno, la Autoridad del Agua, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires y la Asesoría General de Gobierno. Bajo el mismo, se consideró el otorgamiento de la factibilidad a las urbanizaciones cerradas sin estudios pertinentes de resguardo técnico urbanístico, hídrico y ambiental, supone un potencial riesgo para la población.

También, la irregularidad de estas urbanizaciones cerradas tiene un impacto tributario ya que, al postergarse la instancia de aplicación de la metodología de valuación adecuada técnicamente para captar el valor inmobiliario involucrado, se generan situaciones de inequidad impositiva. Por otra parte, la falta de aprobación de los Clubes de Campo y Barrios Cerrados supone que la realización de las cesiones de tierra con destino a espacio verde libre y público, y reservas para equipamiento comunitario, se encuentra pendiente.

El instrumento previsto por el nuevo Régimen de regularización de Conjuntos Inmobiliarios Cerrados es el Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas que, en el caso del PGP, revela la existencia de cuatro Barrios Cerrados en norma (Marayuí, Rumencó, Lomas del Golf¹⁶). Sin embargo, existen muchas otras aún sin inscripción, cuya condición de regularidad es variable (Figura 4).

16. Las coyunturas de creación y consolidación de estos barrios son diferentes. Marayuí es considerado el primer barrio privado de la ciudad, creado en 1985 por la familia Zorraquín y diseñado por el estudio de arquitectos estadounidenses. El Barrio Lomas del Golf fue creado a mediados de la década de 1990 y se proyectó como un conjunto habitacional destinado a agentes de las fuerzas de seguridad: en un primer momento, para las Fuerzas Armadas, luego se incorporó a otros pertenecientes a la Policía Federal y Bonaerense. Sin embargo, en su devenir la idea original del complejo habitacional quedó inconclusa y presentó una serie de irregularidades que conformaron diversas formas precarias de acceso a la vivienda, algunas consideradas como "ilegales" y que conllevaron casos de desalojos forzosos" (Oriolani y Canestraro; 2018). El barrio Rumencó, por su parte, comienza a consolidarse desde el año 2005 y contó para su desarrollo con capitales privados de "grupos empresarios argentinos que participaron en varios barrios privados" (Fuente: Diario La Nación. Con forestación centenaria. 25 de marzo de 2006.. Disponible en: shorturl.at/qxDNO)

Localización		Denominación del proyecto urbano privado	Tipología (Koppmann)	Sup.	Tamaño de lote/Costo
Partido	Ciudad				
General Pueyrredón	Mar del Plata	Rumencó	Barrio cerrado	150 has	600/680 mts ² U\$s 60000/85000
	Mar del Plata	Arenas del Sur	Club de campo	70 has	600/800 mts ² U\$s 40000/60000
	Chapadmalal	Barrancas de San Benito- Marayui	Club de campo	47 has	600 mts ² U\$s 40000/60000
	Mar del Plata	Las Prunas	Barrio cerrado	14 has	600/800 mts ² U\$s 40000/60000
	Mar del Plata	Fincas de Peralta Ramos	Eco Barrio cerrado	20 has	En desarrollo
	Mar del Plata	Country del golf Tierra y Mar	Barrio cerrado	15 has	800 mts ² U\$s 45000/60000
	Mar del Plata	Caracoles S. A.	Barrio cerrado	20 has	450 mts ² U\$s 35000
	Mar del Plata	Tierras del Mar	Barrio cerrado	18 has	600 mts ² U\$s 50000/60000
	Mar del Plata	La Aurelia	Club de campo	25 has	500 mts ² U\$s 45000
	Mar del Plata	Arenas Chico	Barrio cerrado	11 has	660 mts ² U\$s 25000
	Mar del Plata	Rumencó Joven	Barrio cerrado	50 has	En desarrollo
	Mar del Plata	Ayres de Santa Mónica	Barrio cerrado	5 has	500 mts ² U\$s 35000
	Batán	Colina Alegre	Barrio cerrado	23 has	600 mts ² U\$s 40000

Figura 4. Principales Emprendimientos y Proyectos Urbanos Privados en el PGP.

Fuente: Maya, M. A. y Lorda, M. A. (2019)

Gestión Democrática de la Ciudad.

Según lo estipulado por la Ley 14449, este principio supone la prioridad de la participación autogestionada, activa y deliberante en el proceso de toma de decisiones de la comunidad ciudadana y de actores colectivos comunitarios en lo que respecta al fomento del acceso al hábitat y la vivienda.

Para dar garantía de ello, la ley propone tres instrumentos de actuación: a) Órganos o instancias multiactorales formalizadas b) Debates, audiencias y consultas públicas y c) Iniciativas populares para proyectos de normativas vinculadas con planes, programas y proyectos de hábitat y desarrollo urbano. Asimismo, establece que los organismos públicos deberán adoptar las medidas que garanticen el acceso y consulta a la información necesaria para la participación efectiva de la población en las instancias de planificación y gestión del hábitat.

En esta línea, se rescata la producción de normativa específica, aunque sin vinculación explícita con la Ley 14.449. En primer lugar, a modo de antecedente,

puede mencionarse el Presupuesto Participativo. En segundo lugar, la creación de un organismo multiactoral denominado Ente de Monitoreo Ciudadano “Mar del Plata entre Todos”, que comenzó a funcionar en el año 2015, en el marco del Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo. También, la sanción de la Ordenanza 25.052 de Transparencia Activa en el año 2021. Otra instancia que resulta de interés es la reciente creación del Foro del Hábitat. -Presupuesto Participativo.

El Presupuesto Participativo constituye un antecedente relevante: cuenta con ediciones en 2008, 2010, 2012 y 2014, en las cuales la participación ciudadana ha crecido considerablemente año a año. Este instrumento divide a la ciudad en zonas y tiene una primera instancia asamblearia donde se reciben propuestas y se eligen delegados vecinales por cada una de estas zonas. Luego, estos delegados conforman las mesas de trabajo junto con funcionarios y técnicos municipales para formular los proyectos elegibles. Finalmente, se realiza una nueva votación entre los vecinos para definir cuáles de estos realizar. Si bien los proyectos son muy diversos, una gran cantidad están vinculados con la recuperación y equipamiento del espacio público, el apoyo a Sociedades de Fomento y otros actores barriales, el acondicionamiento de edificios de uso comunitario (bibliotecas, polideportivos, SUM, escuelas), entre otros. En el año 2008 se puso en vigencia el programa, creándose 9 distritos barriales y 4 subzonas, que en ediciones posteriores fueron modificadas según distintos criterios. En la primera edición participaron más de 1000 votantes, en la segunda más de 1400, en 2012 se contabilizaron 6000 votos, y la última en el año 2014, a la cual se sumó la modalidad de votación online, contabilizó 12400 votos entre 296 proyectos posibles. Asimismo, se resalta que en la edición de 2014 se contó con la participación de muchas ONG que hasta el momento no lo habían hecho, y que más de 190 proyectos estuvieron vinculados a la inclusión social y no tanto a obras de infraestructura y urbanización que “le corresponden naturalmente al municipio”¹⁷. En 2021, se creó el programa “Participa MGP Presupuesto Participativo” (Ordenanza 25.061), que divide la ciudad en 11 zonas, utilizando los criterios técnicos y sociodemográficos establecidos por el Programa CES-BID, para desarrollar una nueva edición que, en este momento, se encuentra

17. Se presentaron los resultados del presupuesto participativo (17 de diciembre de 2014). *Punto Noticias* Fecha de consulta: 10/06/2022. Disponible en: <https://punto-noticias.com/se-presentaron-los-resultados-del-presupuesto-participativo/>

en etapa de presentación de proyectos: de las 350 ideas presentadas por vecinos, el 50% está vinculada específicamente al arreglo y mejoramiento del espacio público a través de, por ejemplo, reparación de calles, veredas, luminarias y plazas. Si bien la normativa generada alrededor de esta nueva puesta en marcha del Presupuesto Participativo no hace mención explícita a la Ley 14449, puede encontrarse una clara vinculación con sus principios rectores, en tanto el reglamento publicado por la MGP considera que dentro de las potencialidades del PP se encuentran: a) el cambio en las condiciones de vida y de infraestructura a partir de criterios de equilibrio y equidad territorial, b) la visibilización de demandas de grupos vulnerables, c) la puesta en valor de la gestión local siguiendo un modelo participativo y horizontal y d) el control de la ciudadanía sobre la gestión pública. A su vez, es necesario reparar en el hecho de que en esta última edición se ha modificado la dinámica de funcionamiento, ya que se establece un nuevo mecanismo de participación individual y virtual, que supone la carga de ideas y proyectos por parte de vecinos/as en el portal de la municipalidad, en detrimento de las asambleas barriales presenciales pautadas.

Mar del Plata Entre Todos: ente de monitoreo ciudadano CES-BID¹⁸

En diciembre de 2012 se promulgó la ordenanza 21.114 que instituye el Ente de Monitoreo Ciudadano "Mar del Plata Entre Todos" como herramienta autónoma de participación ciudadana y monitoreo comunitario. Sus principales objetivos incluyen: a) generar y socializar a través de la deliberación pública y la participación ciudadana el conocimiento e información respecto de las distintas dimensiones y cuestiones que hacen a la vida en la ciudad, b) ejercer distintas formas de monitoreo y control ciudadano de la acción Estatal, c) promover y facilitar procesos de participación y deliberación que permitan ampliar y democratizar los espacios y mecanismos de formación de la voluntad colectiva en la ciudad y d) proponer alternativas normativas y

18. El Ente de Monitoreo Ciudadano se enmarca dentro del Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles promulgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (CES-BID), del cual la ciudad de Mar del Plata forma parte desde el año 2013. La primera etapa del CES-BID comienza con la ejecución de una herramienta de diagnóstico de evaluación rápida para identificar los retos de sostenibilidad de una ciudad. En función de este diagnóstico se formula un plan de acción, que contiene las intervenciones priorizadas y un conjunto de estrategias para su ejecución. La segunda etapa involucra la fase de ejecución, que se inicia con la preparación de estudios de pre-inversión para las intervenciones priorizadas. Para velar por la continuidad en la evaluación y el monitoreo de los compromisos establecidos por los gobiernos locales con el BID, se propone la creación de estos entes ciudadanos (Mar del Plata Entre Todos; 2018, Jakubowicz; 2021).

de políticas públicas que mejoren la calidad de vida y permitan avanzar en pos de una ciudad más justa, democrática y sustentable. Según lo previsto en la ordenanza, el ente funcionaría a través de equipos temáticos y estratégicos conformados por miembros de organizaciones sociales, sociedades de fomento, entidades profesionales, cámaras empresariales, entidades sin fines de lucro, instituciones, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, universidades y vecinos en general. La labor de este organismo se vería reflejada en publicaciones de informes periódicos de carácter público, generados en función de la medición de múltiples aspectos de la ciudad (ambiente y recursos naturales, educación, salud, hábitat, economía, entre otros), a través de la utilización de indicadores estandarizados. En este marco, la ordenanza 23.085, promulgada en agosto de 2018, establece un convenio de colaboración entre el Municipio PGP y la Red de monitoreo ciudadano por el cual ambas partes desarrollarán, de manera conjunta, acciones de interés común vinculadas con la producción, la sistematización, el monitoreo y la difusión de información confiable para la ciudadanía, sus organizaciones y los entes gubernamentales de las distintas esferas de gobierno, se involucren en la mejora de la calidad de la vida actual y futura de los habitantes del Partido de General Pueyrredon.

Transparencia Activa.

La Ordenanza 25052, sancionada en marzo de 2021, dispone que se "*publique de manera clara, completa, desagregada, actualizada y en formato abierto información pública correspondiente a cada Unidad Turística Fiscal (UTF) del Partido de General Pueyrredon*" (Artículo 1). La información aludida implica principalmente: el contrato de concesión; el proyecto adjudicado; el canon fijado en el pliego; obligaciones en materia de obras e infraestructura a cargo de cada concesionario; evaluación y certificado de impacto ambiental; periodo de actividad del balneario e instalaciones; plano que indica superficie total del lote y el porcentaje de espacio público concesionado, entre otros. De este modo, se garantiza el acceso público a información detallada y sistematizada sobre el principal recurso natural y turístico del municipio. La organización MAR, junto con la comisión de Turismo del Concejo Deliberante, fueron los principales encargados de formular y presentar esta ordenanza, que contó, a su vez, con la adhesión de múltiples y diversos actores sociales, tales como grupos de investigación de distintas facultades de la Universidad Nacional de Mar del Plata y, también, otras organizaciones sociales (Paren de Fumigaros, Foro Costero Ambiental, En

defensa de las Playas Públicas, Asamblea Redondo Playa Pública, Surfriider, entre otros).

Foro del Hábitat de General Pueyrredon.

Este espacio, presentado en marzo de 2022, está integrado por la Defensoría del Pueblo del PGP, la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la UNMDP y el Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires Distrito IX. El mismo tiene como objetivo la generación de acciones particulares y de concientización social para la mejora del hábitat a partir de la priorización de temáticas concernientes al derecho a la ciudad (espacio público, accesibilidad, patrimonio cultural y natural, sustentabilidad ambiental, transporte público e infraestructuras de servicios, entre otros)¹⁹.

Cabe destacar que este espacio no depende del municipio, sino que está conformado por instituciones locales público-privadas y, como tal, no se inscribe en un marco normativo estatal. Podría decirse que como antecedente al mismo, en 2016, se constituyó el Frente por el Derecho al Hábitat y la Ciudad, integrado por diversas organizaciones e instituciones del PGP, con la finalidad de crear el Consejo Local de Vivienda, Hábitat y Derecho a la Ciudad, previsto en la LAJH. Si bien se avanzó en un pre-proyecto de ordenanza, no logró consolidarse. Del mismo modo, el Ente de Monitoreo Ciudadano Mar del Plata entre Todos” tampoco corresponde a una iniciativa del Estado municipal, sino a un requerimiento establecido por el BID para formar parte del Programa CES. Asimismo, respecto de la ordenanza relacionada a la Transparencia Activa, cabe mencionar que fue traccionada principalmente por la organización MAR, con la adhesión de otras agrupaciones y organizaciones sociales, y luego fue acompañada por la comisión de turismo. El único espacio propiciado por la MGP es el del Presupuesto Participativo, no habiendo otros ámbitos institucionalizados para tal fin²⁰

19. Lanzan el Foro del Hábitat en General Pueyrredon (18 de marzo de 2022) *Diario La Capital de Mar del Plata*. Fecha de consulta: 20/06/2022. Disponible en: <https://www.lacapitalmdp.com/lanzan-el-foro-del-habitat-de-general-pueyrredon/>

20. Al respecto, el Director General de Ordenamiento y Planificación Estratégica afirma que “(...)el proyecto urbano y la relación con la comunidad es una cosa que para mí no está del todo relacionada. Que faltaría un equipo formado en ese sentido. Muchas veces esas cosas se suplen con otras áreas municipales como comunicación, pero no es lo mismo (...) por ahí suponetete que falta espacio [institucional], pero más que espacio falta, me parece, un lugar que pueda hacer con esos espacios su tarea diaria, su abordaje diario. El plan estratégico está, ahora está en una especie de plancha por la cuestión de la pandemia, ellos tienen que hacer una asamblea y tienen un montón de temas institucionales que tiene que resolver que mientras siga esto no sé cómo van a hacer. Pero independientemente de eso falta como un equipo que trabaje en ese sentido” (Entrevista personal, 26 de abril de 2021).

Reparto equitativo de cargas y beneficios

El cuarto y último principio que rige para la aplicación y promoción de la ley 14449, supone que las cargas y los beneficios sean equitativamente repartidas. Es decir, según la ley, la facultad regulatoria del Estado, en lo que respecta a los procesos de planificación y ordenamiento urbano, debe ser utilizada de manera tal que evite el fomento de la concentración del suelo y, con ello, la producción de desigualdades. Detrás de este principio subyace un nuevo paradigma de derecho urbanístico ligado a la denominada recuperación o captación de plusvalías urbanas. Al decir de Smolka y Furtado (2001), por ella se entiende a

la movilización de parte (o al límite de la totalidad) de aquellos incrementos del valor de la tierra atribuible a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal (a través de impuestos, tasas, contribuciones y otras formas) o más directamente en mejoramientos in loco en beneficio de los ocupantes o de la comunidad en general. (2001, p.XVI).

En los últimos años, se ha avanzado tanto en su conceptualización como en la definición de instrumentos tendientes a viabilizar su captación; sin embargo, en nuestro país no hay una tradición al respecto, teniendo sólo encontramos algunos instrumentos ligados a ella, como el impuesto inmobiliario y la contribución por mejoras (Clichevsky, 2003). Si bien hay algunos antecedentes en el municipio respecto de las compensaciones urbanísticas, recientemente a ellas refiere el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) diseñado en el año 2006 —en el marco de la definición del Plan Estratégico local— en el cual se estipula la necesidad de redefinición de disposiciones normativas contenidas en el COT. En concreto, se establece la compensación por *recalificación urbanística*, como un instrumento de promoción «destinado a «capturar» plusvalías urbanas para el sector público y utilizar dichos fondos para el financiamiento de la urbanización en sectores más postergados de la ciudad (Canestraro, Guardia y Layús;2014).

Se observan, en efecto, dos instrumentos particulares que mantienen vinculación con este principio rector: la Ordenanza 24389 de tratamiento de un caso en específico y la creación de la Comisión para el análisis de un sistema de Compensaciones Urbanísticas.

Caso Específico: Ordenanza 24389. Respecto de la LAHJ, encontramos una normativa específica aplicada a un caso en la que se autoriza a una firma particular a adoptar el Factor de Ocupación del Suelo (F.O.S.) que surge de su ampliación, realizando una compensación urbanística cuyo monto²¹ debe asignarse de forma exclusiva a políticas orientadas a la adquisición de tierras (de utilidad pública y sujetas a expropiación según la Ordenanza 19995) cuyo destino sea la construcción de viviendas únicas familiares de ocupación permanente, equipamiento comunitario y desarrollo urbanístico. Todo ello, que cumplimenta los artículos 46 inciso d)²² y 49 inciso a)²³ de la Ley se da, tal como se estipula en la Ordenanza 24389, conforme a lo señalado en el Programa de Urbanización, Regularización Dominial y Desarrollo Social del Asentamiento denominado “Villa Evita”.

Comisión para el Análisis de un Sistema de Compensaciones Urbanísticas.

En mayo de 2021, se aprobó la ordenanza 25115, creando una Comisión para el análisis de un sistema de Compensaciones Urbanísticas, conformada por el Departamento Ejecutivo y el Honorable Concejo Deliberante. Tal como lo expresa la normativa tiene como propósitos analizar un sistema integral de compensaciones urbanísticas para el Partido; y elevar para su tratamiento un Proyecto de Ordenanza estableciendo el sistema integral de compensaciones urbanísticas para regular el incremento de los índices de construcción y la modificación de los usos autorizados por el Código de Ordenamiento Territorial vigentes a la fecha de sanción del sistema compensatorio propuesto.

La misma estará integrada por la totalidad de los/as integrantes de la Comisión de Obras y Planeamiento y 2 representantes de las Comisiones de Hacienda, Presupuesto y Cuentas, de Legislación, Interpretación, Reglamento y de Industria,

21. Según se expresa en la ordenanza se estima a partir de la superficie de lo anexado y el valor del metro cuadrado de tierra libre de mejoras, con la intervención de la Comisión Permanente de Tasaciones (Ad-honorem).

22. Define la autorización de un mayor aprovechamiento edificatorio de las parcelas, ya sea elevando individualmente o en conjunto el Factor de Ocupación del Suelo, el Factor de Ocupación Total y la Densidad como hechos generadores de la participación del Municipio en las valorizaciones inmobiliarias en su ejido.

23. Donde se establece que la participación en la renta urbana se puede hacer efectiva utilizando como recurso dinero en efectivo (de forma alternativa o combinada con otros medios que se estipulan bajo el mismo Artículo) que deberá destinarse de forma exclusiva a la construcción o mejoramiento de viviendas y/u obras de infraestructura de servicios públicos y/o áreas de recreación y equipamiento social en áreas de asentamientos o viviendas de población de bajos recursos.

Comercio, Pesca, Innovación y Trabajo; también, 2 dos representantes del Departamento Ejecutivo, por la Secretaría de Obras y Planeamiento Urbano y por la Secretaría de Economía y Hacienda. Desde su constitución tiene un plazo de 24 meses para la propuesta.

Resultados Preliminares

Teniendo en cuenta que la sanción de la LAHJ se produjo en el año 2012, mientras que recién en 2014 la MGP adhirió a la misma y al decreto reglamentario correspondiente, podríamos decir que la producción normativa vinculada a su proceso de implementación es relativamente escasa. Esto se evidencia centralmente en las fuentes específicas consultadas y referenciadas a lo largo del Artículo —principalmente, el Digesto municipal, desde entonces a la fecha— las cuales arrojan muy pocos resultados. Todos ellos han sido descriptos de manera específica en los diferentes apartados del trabajo.

Ahora bien, cómo se inscriben tales iniciativas en la dinámica del desarrollo urbano del PGP, teniendo en cuenta cada uno de los principios que rigen a la Ley (Derecho a la Ciudad y a la Vivienda, la Función Social de la Propiedad, la Gestión Democrática de la Ciudad y el Reparto Equitativo de las Cargas y los Beneficios de la Urbanización) y las distintas variables intervinientes en el proceso de implementación (capacidades institucionales —recursos humanos y presupuestarios— tradición política vinculada a la gestión del suelo, continuidades y discontinuidades en gestión de los gobiernos locales, provinciales y nacional, oportunidades y recursos desde otros niveles, etc.).

En un municipio que históricamente se ha caracterizado por una dinámica concentradora y especulativa en relación con el acceso al suelo que tiene como contrapartida un sostenido déficit urbano-habitacional, lo mencionado no resulta llamativo. En tal sentido, como hemos descripto anteriormente, la construcción de emprendimientos de categoría para sectores de altos ingresos en zonas centrales, sumada al desarrollo de barrios privados en zonas periurbanas y a la retención de tierra vacante especulativa, han signado las últimas décadas. Al tiempo que se profundizó el déficit de suelo urbano y vivienda para sectores sociales medios y bajos, aumentó la inquilinización y crecieron las villas y asentamientos que delinearón un proceso

de conurbanización de la ciudad, caracterizado por la expulsión intraurbana hacia la periferia (Canestraro; 2016). En líneas generales, la política municipal ha tenido poca incidencia en la reversión de estas tendencias, ya que sus intervenciones se orientaron hacia sectores estratégicos vinculados al perfil productivo predominante en la zona. Es decir, estas operaciones llevadas adelante por el MGP tendieron hacia el sector terciario articulado directa o indirectamente con la actividad turística, como también hacia el sector de la construcción —mayoritariamente obras de origen privado—, tal como señalamos con anterioridad.

Esta tradición política ampliamente desarticulada en términos sectoriales - diríamos urbano-habitacionales - ha persistido a lo largo de las diversas gestiones municipales, independientemente del aspecto partidario. Así, evidenciamos ciertos avances relativos a otras iniciativas que confluyen en los principios rectores que orientan la LAJH, generados mayoritariamente por otros actores (organizaciones sociales y/o territoriales, entidades, instituciones públicas ligadas a la temática, entre otras) y/o instancias gubernamentales (nacionales y provinciales). Como ejemplo de ello se encuentran los casos de las ordenanzas 25052 (Transparencia Activa) y 23.805 y 21.114 (Monitoreo de Mar del Plata Entre Todos), como también la creación del Programa Lotes con Servicios y el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios, respectivamente. En estos últimos dos casos, que refieren específicamente al principio de Derecho a la Vivienda, hemos observado que remiten a iniciativas originadas en la esfera provincial y nacional, correspondientemente. En cuanto al Fondo de Mejoramiento de Hábitat se evidencia que ofrece un marco para la acción, más no refiere a una intervención concreta, ni hemos podido rastrear ninguna normativa vigente.

Tanto la Función Social de la Propiedad como el Reparto Equitativo de las Cargas y los Beneficios de la Urbanización constituyen ejes primordiales en vistas a contrarrestar los procesos de especulación e intervienen de manera más directa en la valorización inmobiliaria. Respecto del primero, podríamos decir que la situación de la irregularidad urbana y dominial de las urbanizaciones cerradas enmarcadas dentro Régimen de Regularización de Conjuntos Inmobiliarios Consolidados — instrumento ejecutado en el ámbito provincial— se halla subregistrada, tal como lo evidencian los

datos aportados. En relación con el segundo, la MGP continúa en el debate por las compensaciones urbanísticas, pero a la fecha no existe instrumento que establezca un mecanismo ecuánime.

En lo que respecta al eje de Gestión Democrática de la Ciudad, el Ente de monitoreo Ciudadano forma parte del Programa CES impulsado por el BID, y mantiene una relación no vinculante con el municipio, hecho que plantea el interrogante sobre su capacidad real de injerencia en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas. Asimismo, la conformación institucional de este ente es mayoritariamente de carácter privado, y se compone por actores ligados, principalmente, al rubro de la construcción, el turismo y la gastronomía-hotelería que, como se mencionó, constituye el 60% del PBG del partido (Jakubowicz; 2021). El Presupuesto Participativo, otra iniciativa que corresponde al principio de Gestión Democrática de la Ciudad, es, por su parte, el único espacio institucional propiciado por el MGP, con sus fortalezas y debilidades. No obstante, en ediciones anteriores ha habido denuncias por subejecución del presupuesto y por la falta de finalización de obras. Asimismo, las modificaciones realizadas en la edición actual propician una fragmentación e individualización en la participación, quitando protagonismo a las decisiones comunitarias y a las organizaciones sociales barriales.

Resulta paradójico que estas prácticas, llevadas a cabo por coaliciones empresariales y organismos multilaterales, que cuentan con el apoyo activo del municipio, refuercen aquellas lógicas que el espíritu de esta ley busca combatir: la concentración del suelo, el déficit habitacional, la función mercantil de la propiedad y la inequidad social, entre otras. En este sentido, resulta primordial garantizar un espacio institucional dentro del estado municipal que permita el pleno ejercicio del derecho a la ciudad, que priorice la deliberación comunitaria y las instancias de audiencias públicas, que impulse, posibilite y garantice a las organizaciones sociales, barriales y comunitarias la participación activa en el proceso de toma de decisiones, traccionando en pos de la definitiva instalación en la agenda pública de los instrumentos previstos en la LAJH. Es decir, la configuración y consolidación de un entramado actoral - o, en sentido estricto, una *policy network* (Sabatier y Jenkins; 1994, citado en Revuelta Baquero; 2007; Jordana; 1995) - que viabilice la ejecución sostenida de la normativa.

REFERENCIAS

- Ares, S. (2006). Migraciones locales en el Partido de General Pueyrredon, (Provincia de Buenos Aires): factores económicos y socioambientales (1970-2006). *Revista Hologramática*; Facultad de Ciencias Sociales-UNLZ; Año III, número 5, Vol 2. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3294422>
- Bustos, W. (2016). Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Su implementación en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Informe del Observatorio del Conurbano Bonaerense; mimeo. Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=6379>
- Canestraro, M.L. (2016). Sobre el derecho a la ciudad y el acceso al suelo urbano. Reflexiones a partir de intervenciones estatales recientes (Mar del Plata, 2012-2015); *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía. CIG-IGEHCS-CONICET/UNCPBA*, número 20, julio-diciembre. Disponible en: <https://revistaest.wixsite.com/revistaestcig/copia-de-no-19-enero-junio-2016>
- Canestraro, M. L. (2010). Entre el hecho y el derecho... De actores y prácticas en tres procesos de producción del hábitat (Mar del Plata, 1983-2009). Tesis para obtener el título de Doctor de la Universidad de Buenos Aires, en Ciencias Sociales.
- Canestraro, M. L. (2006). Violencia simbólica en la disputa por el espacio o los dilemas del Estado en una política de relocalización. *Revista Mundo Urbano*, Universidad Nacional de Quilmes, número 29, julio-agosto-septiembre. Disponible en: <http://mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2006/25-numero-29/195-violencia-simbolica-en-la-disputa-por-el-espacio>
- Canestraro, M.L, Arenaza, S., Suero P., Zulaica, L. (2021). Reflexiones acerca del déficit urbano -habitacional en municipios del centro-sur bonaerense en el marco de la Ley de Acceso Justo al Hábitat. Quid 16. *Revista del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Número Especial sobre el IIº Coloquio Internacional Conflictos Urbanos de la Red Iberoamericana de Investigación en Políticas, Conflictos y Movimientos Urbanos*, p. 27 – 50; ISSN: 2250-4060. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/6397/5850>
- Canestraro, M.L. y Jakubowicz, M. (2021). El derecho a la ciudad en Latinoamérica: agendas en tensión. En *Proyección: estudios geográficos y de ordenamiento territorial*. Vol. XV, (29). ISSN 1852 -0006, (pp. 51-77). Instituto CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. <https://doi.org/10.48162/rev.55.009>
- Canestraro, M.L., Oriolani, F. (2019). Problematizando la integración sociourbana: notas sobre la sanción e implementación del RENABAP. En *IV Congreso Internacional de Estudios Urbanos URBARED "Transformaciones metropolitanas en América Latina*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Canestraro, M.L., Oriolani, F. (2018). Precariedad jurídica y políticas habitacionales, conflictos y disputas en el caso del conjunto habitacional "Lomas del Golf", *Revista CIS | N°25 | Diciembre 2018* pág. 100 - 116. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6794427>
- Canestraro M.L., Guardia C. y Layús E. (2014). Discusiones en torno a la recuperación de plusvalías urbanas: análisis de instrumentos en el Municipio de General Pueyrredón. Pampa. *Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, Universidad Nacional del Litoral (Argentina)/Universidad de la República (Uruguay)*. Año 10, número 10. ISSN 1669-3299. Disponible en: <https://doi.org/10.14409/pampa.v1i10.4534>

- Clichevsky, N. (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina; Documento CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n° 75, diciembre.
- Clichevsky, N. (1997). Regularización dominial: ¿solución para el hábitat “popular” en un contexto de desarrollo sustentable?. En B. Cuenya y A. Falú (Comps.) Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina. Buenos Aires: Colección CEA-CBC.
- Fernandes, E. (2003). Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. En P. Abramo (Org.) A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ.
- Fernández, R. et al, (1996). Habitar Mar del Plata. Problemática de vivienda, tierra y desarrollo urbano en Mar del Plata. Diagnóstico y propuestas; Presidencia de la nación, Comisión de Tierras Fiscales Nacionales; Programa Arraigo, Mar del Plata.
- INDEC (2015). Estimaciones de población por sexo, departamento y año calendario 2010 - 2025. N° 38 Serie de Análisis Demográfico. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Buenos Aires.
- Irigoin, M. A. (1991). La población, los habitantes y la trama social urbana, 1880-1940. En N. Álvarez, A. Álvarez, M. Canedo, M. L. Da Orden, M. A. Irigoin, J. Jofré, J. Mateo, D. Mazzanti, C. Parín, E. Pastoriza y D. Reynoso. Mar del Plata. Una historia urbana (pp. 45-65). Buenos Aires: Fundación Banco de Boston.
- Jakubowicz ,M. (2021). Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles y Derecho a la ciudad: el caso de Mar del Plata (2012-2019) [Tesis de Maestría en Políticas Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata]
- Jordana, J. (1995). El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?. GAPP, [3], 77-89. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/40/40>
- Levenzon, F (2014). El derecho a la ciudad y reformas legales en Argentina y América Latina. XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11), FAUD, La Plata. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/55974/Documento_completo.pdf?sequence=1
- Maldonado, M.M. (2004). La propiedad en la constitución colombiana de 1991. Superando la tradición del Código Civil. Curso Profesional de Recuperación en plusvalías en América Latina; Lincoln Institute of Land Policy, mimeo.
- Mariano, C. (2000). Actores y prácticas económicas en las tierras rurales de Mar del Plata, 1874-1910. En VI Congreso Argentino de Antropología Social. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Maya, M. A. y Lorda, M. A. (2019) Urbanizaciones cerradas en Mar del Plata: Una aproximación desde la Geografía cultural a la construcción social del territorio. Revista Huellas, Volumen 23, N° 2, Instituto de Geografía, EdUNLPam: Santa Rosa. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.19137/huellas-2019-2310>
- Núñez A. (2000). Morfología social. Mar del Plata, 1874-1990, Editorial Grafikart, Tandil.
- Primero y Segundo Informe de Monitoreo Ciudadano de la Red Mar del Plata entre Todos, 2018. Disponible en: <https://mardelplataentretodos.org/informe>
- Relli, M. (2018). Política de regularización del hábitat popular urbano: Provincia de Buenos Aires y Partido de

La Plata, 1983-2015 (Tesis doctoral). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/70079>

Revuelta, Baquero B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Díkaion*, Año 21 - Núm. 16 - 135-156 - Chía, Colombia - Noviembre. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72001610>

Scatolini, L. (2014). *Habitar. Hacia un nuevo paradigma urbano*. Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales (Universidad Nacional de La Plata)-Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Smolka, M. y Furtado, F. (2001). Ensayo introductorio: recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata?. En M.Smolka y F. Furtado (Eds.) *Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Instituto de Posgrado e Investigación/Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy: Eurelibros.

Universidad Nacional de Lanús (2012). *Dictamen CJDH. Sobre la Ley de Acceso Justo al Hábitat* (elaborado por Dra. Soledad Arenaza). Centro de Derechos Humanos; mimeo. Disponible: http://www.unla.edu.ar/documentos/centros/derechos_humanos/1_Dictamen%20CDH%20UNLa%20-%20Ley%20de%20Acceso%20Justo%20al%20Habitat.pdf

Zulaica, L.; Calderon, G.; Molpeceres, C. y Gonzalez, Insua M. (2022). *Delimitación de Zonas en el marco de las Ordenanzas N° 18740 y 21296 del Municipio de General Pueyrredon. Informe técnico para la Secretaría de Desarrollo Productivo e Innovación de la Municipalidad de General Pueyrredon*. Mar del Plata.