

LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USO DE SUELO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

EFECTOS EN ASPECTOS TERRITORIALES VINCULADOS AL DESARROLLO

Solange Yesica Lemarchand

Agrimensora, Asistente de Agrimensura Legal I, Introducción a las Ingenierías y Topografía y Geodesia. Departamento de Ingeniería, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Buenos Aires, Argentina.

RESUMEN

La normativa de ordenamiento territorial y uso del suelo es un instrumento de la política pública que permite orientar el proceso de producción del espacio, cuya finalidad es organizar y planificar la ocupación de este en función del modelo de ciudad que se pretende alcanzar. Esta investigación pretende analizar los efectos que produce la implementación de la normativa de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo de la Provincia de Buenos Aires, en los aspectos territoriales vinculados al desarrollo, considerándolo como el incremento del bienestar y disminución de la desigualdad, relacionado con el acceso a la tierra, la vivienda y un hábitat justo, que son algunas de las principales necesidades sociales.

El trabajo comienza con el concepto de desarrollo y territorio utilizados, y la importancia de la política pública en materia de ordenamiento territorial y uso de suelo. Se presenta la normativa existente a nivel nacional y la correspondiente a la Provincia de Buenos Aires, en cuanto a dimensiones mínimas de parcelas e infraestructura. Finalmente, se pone de manifiesto las desigualdades entre los barrios cerrados y los barrios de vivienda social. Como resultados, se pueden mencionar la falta de cumplimiento del objetivo de ciudad compacta y aumento de la segregación socioespacial.

Palabras clave: Política Pública, Segregación residencial, Desigualdad, Subdivisión del suelo

ABSTRACT

Territorial planning and land use regulations are instrumental in public policy, allowing the guiding of spatial production processes. Their purpose is to organize and plan the occupation of space based on the desired city model. This study aims to analyze the effects resulting from the implementation of the Territorial Planning and Land Use regulations in Provincia de Buenos Aires concerning territorial aspects linked to development. Development is considered as the enhancement of well-being and reduction of inequality, particularly regarding access to land, housing, and a just habitat – all vital social needs.

The investigation begins by defining the concepts of development and territory and underscores the importance of public policy in territorial planning and land use matters. It presents both the national and provincial regulations concerning minimum plot dimensions and infrastructure requirements. Ultimately, the study highlights the disparities between gated communities and social housing neighborhoods. The findings reveal a lack of compliance with the objective of a compact city and an increase in socio-spatial segregation.

Keywords: Public Policy, Residential segregation, Inequality, Land subdivision

INTRODUCCIÓN

La Ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo de la provincia de Buenos Aires, también conocida como Decreto-Ley N°8912, fue sancionada el 24 de octubre de 1977 por el Gobierno de Facto del General Saint Jean, Gobernador Bonaerense durante el Proceso de Reorganización Nacional. Entre sus objetivos se encuentra regular las actividades a desarrollarse sobre el territorio en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento, servicios esenciales y calidad del medio ambiente, con el fin de satisfacer las necesidades de la comunidad. Además, pretende detener la explotación indiscriminada de tierras y asegurar la preservación del medio ambiente.

El objetivo de este trabajo es analizar los efectos que produce la implementación de la normativa de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo de la Provincia de Buenos Aires en los aspectos territoriales vinculados al desarrollo. La configuración de la ciudad, su magnitud, disposición, orden y finalidad son de interés para todos los habitantes, ya que influyen directamente en sus vidas. Los problemas de acceso a la vivienda, la desigualdad y segregación residencial en Argentina, al igual que en el resto de los países de América Latina, han sido de gran importancia durante años. Particularmente en la Provincia de Buenos Aires, la demanda de tierras y viviendas sociales no ha disminuido a pesar de las políticas habitacionales desarrolladas, y las usurpaciones siguen siendo la alternativa para un gran número de familias.

CONCEPTO DE DESARROLLO

Para poder analizar cómo la implementación de la ley incidió en el desarrollo del territorio y la sociedad, es necesario, en primer lugar, definir qué se entiende por desarrollo en este trabajo, considerando que no existe una única definición. Se trata de un concepto amplio que ha evolucionado con el tiempo y puede abordarse desde diferentes enfoques. Según London (2010), encontramos definiciones que abarcan aspectos puramente económicos y otras que consideran aspectos biológicos, sociales y políticos. Según Dubois (2002), el concepto de desarrollo se define en función del pensamiento y los principales valores de la sociedad, relacionándolo con la idea de futuro que cada sociedad pretende alcanzar.

Inicialmente, los autores clásicos asociaron el desarrollo con el crecimiento económico, centrado en la producción de un país, ingreso, capital y progreso material. Sin embargo, otros autores consideraron que el desarrollo no se limitaba a la esfera económica. Por ejemplo, Olivera (1959) propuso una clasificación donde el desarrollo económico se refería al incremento de la razón entre el producto social real y el producto potencial en función del tiempo, mientras que el crecimiento económico era la expansión del producto social a lo largo del tiempo. El progreso económico se relacionaba con el aumento del grado de satisfacción de las necesidades sociales, y la evolución económica se consideraba un proceso de cambio cualitativo en la organización económica de la sociedad. Por otro lado, Bunge (1982) ofreció varias definiciones desde diferentes perspectivas, entendiendo el desarrollo como un fenómeno multidimensional que abarca aspectos biológicos, económicos, políticos y culturales.

Posteriormente, surge el concepto de desarrollo humano, el cual se centra en el aumento de las opciones y capacidades de los individuos, es decir, la ampliación de las funciones y habilidades humanas que les permiten elegir su modo de vida. Amartya Sen (1980) propuso que el desarrollo está vinculado al incremento de las capabilities (capacidades), involucrando la libertad de elegir entre diversas opciones y la capacidad de ejercer esos derechos. A mayor desarrollo humano, mayor cantidad de opciones y libertad de elección.

Finalmente, se introduce el concepto de desarrollo sostenible, que considera las consecuencias de la utilización de los recursos para las generaciones futuras. Según Dubois (2002), el desarrollo sostenible implica cumplir varios objetivos, incluido el crecimiento económico, el trabajo decente, la industria e innovación, la erradicación de la pobreza y el hambre, la reducción de las desigualdades sociales, incluidas las de género, la buena salud, el bienestar, la educación, la paz y la justicia, la preservación del medio ambiente y la vida submarina y terrestre.

En este trabajo, el concepto de desarrollo se relaciona con el incremento del bienestar y la disminución de la desigualdad, específicamente relacionado con el acceso a la tierra, la vivienda y un hábitat justo, que son algunas de las principales necesidades sociales. Esto se corresponde con el enfoque biológico propuesto por Bunge (1982), la definición de progreso planteada por Olivera (1959) y el objetivo de reducción de las desigualdades en la sociedad del desarrollo sostenible (ODS10).

CONCEPTO DE TERRITORIO

Territorio no significa una porción de tierra o a su extensión física, sino que también comprende los procesos de apropiación de este y las relaciones de poder que intervienen en su construcción. En este proceso, diferentes actores con intereses y grados de poder distintos entran en juego. Según lo expuesto por Malizia, Boldrini & Paolasso (2018), por un lado, encontramos el mercado, vinculado con los procesos de producción privada cuya lógica principal es la rentabilidad (actores económicos); por otro lado, está la sociedad, relacionada con los procesos de habitabilidad y consumo inherentes a la satisfacción de necesidades (actores sociales); y por último, el Estado, relacionado con el proceso de gestión en sus diferentes niveles, cuya lógica esperada radica en la regulación y control del bien común sobre lo individual (actores políticos).

Sosa Velásquez (2012) sostiene que el territorio es un tejido que articula componentes físicos, procesos ecológicos y procesos sociales históricos, constituido por una dimensión social, una económica, política y cultural. Por su parte, Haesbaert (2013) (según Castillo 2020) argumenta que “el territorio está siempre vinculado con el poder y con el control de los procesos sociales mediante el control del espacio”.

En definitiva, el territorio es un espacio construido socialmente donde se entrelazan la dimensión ambiental, social, política y económica, y su análisis puede abordarse desde cada una de estas perspectivas. Esta multidimensionalidad confiere al territorio un carácter di-

námico que se manifiesta en el entramado de relaciones internas y externas, resultado de un proceso histórico en constante cambio. Esta transformación constante se da a través de la sucesión de procesos de territorialización, desterritorialización y reterritorialización, los cuales pueden implicar tensiones, disputas y conflictos territoriales tanto a nivel estatal como no estatal.

LA POLÍTICA PÚBLICA: ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USO DE SUELO

La normativa de ordenamiento territorial y uso del suelo es un instrumento de la política pública que permite orientar el proceso de producción del espacio. Tiene como finalidad organizar y planificar la ocupación de este en función del modelo de ciudad que se pretende alcanzar. Los contenidos y alcances de estas normas, según Estrada y Viego (2019), deberían hacer prevalecer el interés general sobre el particular, debido a la función social y ecológica de la propiedad.

El Estado incorporó la función social de la propiedad en la Constitución Nacional de 1949 al observar los conflictos por la distribución desigual de los bienes. Determinó que “la propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común”. Antes de esta reforma constitucional, desde 1853, la Constitución protegía el derecho de usar y disponer de la propiedad privada, estableciendo la inviolabilidad de esta, salvo en casos excepcionales de expropiación por causa de utilidad pública, pero esta igualdad de derecho o igualdad formal no resolvía la desigualdad económica (Etchichury, 2019). Posteriormente, en 1955, la dictadura militar deroga esta Constitución y restaura la de 1853. La Constitución actual, reformada en 1994, no menciona directamente la función social, sino que la incorpora al otorgarle jerarquía constitucional a un listado de convenios internacionales y regionales de derechos humanos, entre ellos, el pacto de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, que en su artículo 21 prescribe que el derecho de uso y goce de los bienes puede subordinarse al interés social. Por lo tanto, las facultades de los propietarios se ven limitadas según las necesidades de la sociedad. A su vez, el Código Civil y Comercial dispone en su artículo 14 que la ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general, otorgando las facultades de usar, gozar y disponer de sus bienes, pero también establece limitaciones fundadas en el interés público.

La configuración de la ciudad, su magnitud, disposición, orden y finalidad son aspectos de gran interés para todos los habitantes, ya que influyen de manera directa en sus vidas. La creación de una ley que ordene el territorio regule el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo es necesaria, puesto que, sin ella el crecimiento del sector urbano es desordenado y disfuncional. Quienes deciden dónde y cómo subdividir o, por ejemplo, dónde instalar una industria, suelen ser actores privados basados en sus intereses económicos, perjudicando la vida y los intereses de la comunidad al no tener en cuenta la aptitud del suelo, si es inundable, la proximidad de las viviendas a actividades contaminantes, la

provisión de servicios públicos, entre otros factores. La ausencia de planificación estatal provoca el despoblamiento de las áreas rurales y el deterioro de las áreas urbanas de tamaño medio (Grahl, 2008).

A partir del ordenamiento territorial y los planes, programas y proyectos sectoriales resultantes, como el de uso del suelo, medio ambiente, infraestructura, etc., se persiguen dos grandes objetivos: en primer lugar, mejorar la calidad de vida en el territorio, su sostenibilidad y, por ende, aumentar su capacidad de atracción de nuevos recursos y oportunidades de desarrollo mediante la optimización de las inversiones, la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos, el aumento de la cobertura de los servicios, la preservación de los recursos naturales y paisajísticos; y en segundo lugar, contribuir a la generación de una mirada global y sistémica del territorio y sus problemas por parte de los actores locales para lograr impulsar soluciones coordinadas, teniendo en cuenta otras dimensiones territoriales (Sili, 2007).

Al regular el uso del suelo, el Estado delimita áreas y zonas en las que indica qué actividades se pueden realizar. Primero divide al territorio en 3 grandes áreas: rural o suelo no urbanizable, cuyo destino es la producción agropecuaria, forestal, minera o la preservación de valores paisajísticos, históricos, culturales o ecológicos; área urbana, destinada a asentamientos humanos intensivos donde se desarrollan usos vinculados con la residencia, actividades terciarias y de producción, si son compatibles con los otros usos; y el área complementaria que corresponde a un área de reserva para una futura ampliación del área urbana. Luego, dentro del área urbana, se delimitan zonas para usos específicos, como residencial, industrial, mixto, comercial, de servicios, entre otros.

A nivel nacional, hasta el 2008, no existía un plan de ordenamiento territorial para todo el país. En ese año, se presentó el primer avance del Plan Estratégico Territorial utilizado como una herramienta para el desarrollo, y se creó el Consejo Federal de Planificación (COFEPLAN) en el cual participan las Provincias, la Ciudad de Buenos Aires y la Nación de forma consensuada, con el objetivo de velar por la implementación efectiva de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio de la Nación, que busca conformar un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo. Entre sus lineamientos se encuentra la promoción de ciudades compactas, ya que permite hacer más eficientes las inversiones públicas al disminuir los costos en la provisión de infraestructura y servicios. Para lograr esto, se propone incorporar a los instrumentos de planificación urbana criterios de densificación, conectividad, mixtura de usos, accesibilidad y proximidad dentro de los límites urbanos.

A nivel subnacional, las provincias de la Ciudad de Buenos Aires, Mendoza y Jujuy cuentan con una Ley de ordenamiento territorial y uso del suelo. Con respecto a la responsabilidad primaria de la planificación, regulación y gestión urbanas, se podría decir que recayó siempre en el nivel municipal, y generalmente se han caracterizado por ejercer estas competencias sin las suficientes capacidades técnicas, financieras y políticas que permitieran enfrentar con eficacia los retos que plantea el desarrollo territorial (Blanco Blanco, Cibils y Muñoz, 2016).

LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USO DE SUELO DE LA PROVINCIA DE

BUENOS AIRES DECRETO-LEY N° 8912/77

Con el objetivo de satisfacer las necesidades de la población y mejorar su calidad de vida, se promulgó el Decreto-Ley 8912 en el año 1977 en la Provincia de Buenos Aires. Esta ley establece lineamientos generales de aplicación en toda la provincia y determina que la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en cada municipio, el cual debe llevar a cabo un proceso de planeamiento físico que consta de cuatro etapas: delimitación preliminar de áreas, zonificación según usos, planes de ordenamiento municipal y planes particularizados. Sin embargo, según indica Calvo (2011), solo el 15% de los municipios alcanzaron la última etapa y cuentan con un Código de Planeamiento, mientras que más del 50% solo delimitaron las áreas en urbanas, rurales y eventualmente en zonas de usos específicos.

El Decreto-Ley 8912 clasifica al territorio en función de su destino en área rural, área urbana y área complementaria, siendo estas dos últimas el tejido urbano. Para cada una de ellas, fija un límite máximo de densidad bruta y neta. La densidad bruta se calcula teniendo en cuenta la totalidad del área (por ejemplo, la ciudad), mientras que la densidad neta se calcula a partir de la superficie edificable, es decir, descontando lo que ocupan las calles y espacios verdes públicos. Tal como señala Calvo (2011), la norma no consideró una aplicación diferencial entre el Conurbano Bonaerense y el interior de la provincia, pese a las notables disparidades en términos de población entre ambos territorios.

Según Rocca et al. (2013), los criterios tradicionales referidos a la expansión urbana, al igual que los de la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires, responden al modelo de ciudad compacta sin diferenciar contextos sociales, geográficos ni regionales. La dinámica de las ciudades, su configuración y crecimiento, han sido afectadas por diversos factores, entre ellos, según enuncia De Mattos (2002), la formación y consolidación de una nueva base económica metropolitana, altamente tercerizada, y la consecuente estructuración de una nueva arquitectura productiva, con una ciudad modulada por el entrecruzamiento de redes múltiples (Veltz, 1997); los efectos de la reestructuración económica sobre los mercados de trabajo, aumentando las desigualdades, la polarización social, la exclusión social, la segregación residencial, la conflictividad social, entre otros; las inversiones relacionadas con negocios inmobiliarios; el incremento en la utilización del transporte automotor, que ha permitido aumentar la distancia de localización de las personas y empresas del centro urbano tradicional.

El cambio en la dinámica de las ciudades debe ir acompañado de la actualización de las normas que lo regulan. A pesar de que los municipios tienen la responsabilidad de planificar y ordenar su territorio, no tienen autonomía para realizar modificaciones a sus códigos y reestructurar las áreas urbanas al ritmo de los cambios que se producen por la dinámica de la ciudad. Esto se observa en el Art. 21, que establece que todo proyecto de reestructuración de las áreas constitutivas de un núcleo urbano debe fundamentarse debidamente y ser aprobado por el Poder Ejecutivo a propuesta del municipio, y en el Art. 83, que establece que será necesaria la aprobación del Poder Ejecutivo previa a la sanción de las ordenanzas

correspondientes a las distintas etapas de los planes de ordenamiento. Esto significa que, para poder aplicar un cambio en el código de planeamiento urbano, es necesario contar con la convalidación provincial de la norma.

Según Rocca et al. (2012), la norma ha tenido como objetivo un modelo de ciudad compacta, promoviendo la densificación de las áreas urbanas, completando el tejido y renovando los sectores degradados. Sin embargo, deja espacio para la dispersión al permitir una segunda residencia en los denominados clubes de campo. En la Figura 1 se muestran dos imágenes satelitales de la ciudad de Bahía Blanca, la de la izquierda corresponde al año 1985 y la de la derecha al 2021. Al compararlas, se puede observar el gran crecimiento de la ciudad. Se indica, en color rojo, el sector urbano edificado para el año 1985 y en color celeste la expansión para el año 2021.

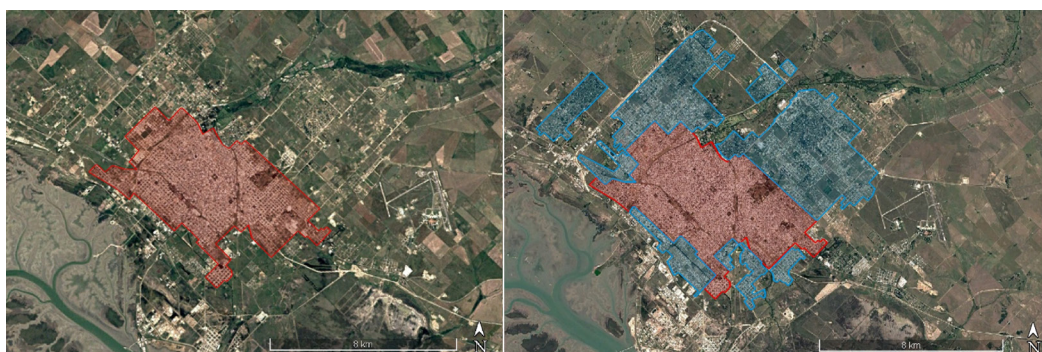


Figura 1. Mancha urbana de la ciudad de Bahía Blanca 1985 y 2021. Fuente: Elaboración propia con imágenes de Google Earth (2022).

SEGREGACIÓN Y DESIGUALDAD

La división social del espacio, el aumento de la segregación y la desigualdad socioespacial están estrechamente relacionados con las políticas y prácticas habitacionales. Si las ciudades adoptan una estructura compacta con una alta concentración de población en áreas centrales, o si se expanden de manera dispersa ocupando nuevos territorios de interés ambiental, depende en gran medida de la lógica de los distintos programas habitacionales orientados para diferentes grupos sociales, así como de las políticas públicas y la ocurrencia de asentamientos irregulares (Schteingart, M. 2016).

La ley, además de establecer la clasificación mencionada anteriormente (área rural, urbana y complementaria), indica que en el área urbana se deben crear zonas en función del uso, como residencial, comercial o industrial. Asimismo, determina para cada una de estas zonas las dimensiones mínimas de frente y superficie de las parcelas a generar; la extensión máxima de ocupación del suelo con construcciones (FOS); la intensidad de ocupación del suelo (FOT), es decir, la cantidad máxima de metros cuadrados a edificar en planta baja y altura; y la obligatoriedad de contar con infraestructura de servicios y equipamiento comunitario.

Con respecto a las dimensiones mínimas, se establece una excepción en el Art. 52 para los casos de proyectos urbanísticos integrales. Estos proyectos comprenden la construcción de viviendas en la totalidad de las parcelas, así como la dotación de infraestructura y equipamiento comunitario. Dentro de esta categoría se incluyen los emprendimientos del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires y los programas Nacionales y Municipales destinados a satisfacer la demanda de vivienda de los sectores de bajos recursos, que no tienen acceso al mercado inmobiliario. Hasta el 2012, esta excepción era la única regla que consideraba a la clase social baja. En ese año, se sanciona la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, que modifica algunos artículos del Decreto-Ley 8912/77.

A continuación, en la Figura 2, se pueden observar dos barrios de la ciudad de Bahía Blanca. El barrio marcado con color rojo corresponde a parte de un Barrio Cerrado que cumple con las exigencias de la normativa para su subdivisión. Se encuentra ubicado en una zona alejada de los ruidos molestos y la contaminación del centro de la ciudad. El barrio marcado en color azul es un Barrio de Viviendas Sociales construido por el Estado como excepción a las normas del Decreto-Ley 8912/77, y está ubicado junto a la Vía del Ferrocarril General Roca.

Para comparar ambos sectores, se utilizaron las superficies y la cantidad de parcelas. Estos datos fueron recolectados de los planos de mensura disponibles en la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA), donde se encuentra el catastro provincial. En el caso del Barrio de Vivienda Social, se originan 105 parcelas que ocupan 17.315,06 m² de superficie, con un promedio de 165 m² por terreno. En el caso del Barrio Privado, se originan 252 parcelas con un total de 189.762,97 m², siendo el promedio de cada lote de 753 m².

Para tomar dimensión de esta diferencia superficial en la Figura 3 se superponen dos parcelas, una de cada barrio mencionado. En color azul se representa la Vivienda Social que cuenta con 85,04m² de superficie y 60m² edificados aproximadamente. En color magenta, con un terreno de 1.087,09m² de superficie y una casa de alrededor de 240m², se proyecta la vivienda del Barrio Privado.

Si a la comparación anterior se le suma la parcela mínima que se puede crear según la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo de la provincia de Buenos Aires para la zona residencial, también se encontrarán grandes diferencias. Según la normativa, la parcela mínima en la zona residencial debe tener al menos 12 metros de frente y 300 metros cuadrados de superficie, es decir, de 2 a 3 veces más grande que las viviendas sociales y 3 veces más pequeña que las parcelas de los barrios privados.



Figura 2. Parte del Barrio cerrado La Reserva y Barrio de Vivienda Social 1° Mayo de Bahía Blanca. Fuente: Elaboración propia con imágenes del Google Earth (2022).

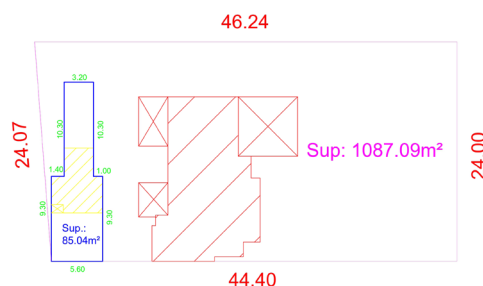


Figura 3. Parcela de un Barrio de Vivienda Social dentro de una parcela de un Barrio Cerrado. Fuente: Elaboración propia (2022).

La desigualdad en relación con la vivienda y hábitat no solo existe debido a las instituciones formales, que según la clasificación de North (1990) incluyen las normas, leyes y contratos, sino que también se originan a partir de otras reglas en la sociedad que abarcan los acuerdos y códigos de conducta, denominados instituciones informales o precarias, que ponen de manifiesto las diferencias sociales.

Un ejemplo de esto son las usurpaciones, que son otra acción que transforma y conforma el territorio. Según London y Santos (2007), las organizaciones e instituciones precarias fueron surgiendo ante la incapacidad del Estado para satisfacer la demanda de vivienda de manera formal. Por otro lado, Clichensky (2000) sostiene que a partir del Decreto-Ley, resurgió el mercado ilegal de tierras, los loteos clandestinos y las ocupaciones que hasta ese momento habían tendido a desaparecer. En el mismo sentido, Sacón (2019) observa que las restricciones y exigencias de la norma provocaron la subida de precios de la tierra, haciendo que esta sea inaccesible para la mayoría de la población, lo que generó un aumento en las usurpaciones y ocupaciones ilegales de predios baldíos. En la Figura 4 se observa un ejemplo de asentamiento ilegal en Bahía Blanca.

Estos asentamientos suelen ser organizados, con varias familias que irrumpen en las tierras al mismo tiempo para intentar evitar el desalojo. Se organizan para cuidar y defender el lugar ocupado, y se ponen de acuerdo en relación con la superficie que le toca a cada uno. En estos casos, no se respetan la continuidad de las calles, las dimensiones mínimas de los terrenos, la forma regular de los mismos ni el espacio de esparcimiento o equipamiento comunitario, cuestiones que sí son tenidas en cuenta en la normativa. Otro asunto importante es la infraestructura, ya que no cuentan con los servicios de agua, electricidad, alumbrado ni estudio hidráulico.

Kessler (2014), por su parte, analiza los indicadores de vivienda y hábitat, especialmente la situación de villas, asentamientos y el acceso a la tierra. Advierte un aumento en la dificultad de acceder a la tierra y a la vivienda debido al incremento de su valor, que se debe a ser un recurso escaso en el mercado y a la pérdida de la capacidad del salario. Además, observa que esto provoca un crecimiento en el hacinamiento, ya que varias familias deben compartir la residencia, o los jóvenes se convierten en sostén de sus familiares mayores que no cuentan con ingresos o tienen ingresos bajos. Por otro lado, encuentra una leve mejora en la tenencia irregular, aunque el número de niños en esta situación se ha duplicado.

En cuanto a los servicios, al realizar nuevas subdivisiones, la ley establece la obligatoriedad de proveer agua corriente, energía eléctrica, apertura y perfilado de calles, pero no regula cómo debería hacerse. En los proyectos



Figura 4. Asentamiento ilegal en la ciudad de Bahía Blanca. Fuente: Street View de Google Earth (2022).

privados de creación de inmuebles, son los propietarios quienes deben hacer la inversión para proveer los servicios. Esto ocasiona, si no cuentan con el dinero, una paralización del trabajo y, por lo tanto, una disminución de tierras disponibles; y si se realiza la inversión, el aumento del precio de venta debido a que se traslada el valor de la inversión al inmueble.

Respecto al análisis de la situación de vivienda y hábitat a partir de los índices de acceso al agua corriente, saneamiento, pavimento y desagües pluviales que realiza Kessler (2014), se observa una mejora en el promedio de los indicadores, pero al compararlos con los de las villas y asentamientos, se nota que los barrios más pobres mejoran menos, lo que implica que las desigualdades aumentan.

Tal como indican Barenboim y Elinbaum (2017), se profundizan las diferencias sociales con el aumento excesivo del valor de las propiedades, lo que dificulta a la clase media acceder a la vivienda propia. Por un lado, no cumple los requisitos para ser beneficiario de planes sociales, y por otro lado, no tiene los recursos o salario suficiente para acceder a un crédito tradicional para adquirir y/o construir su vivienda, a diferencia de la clase alta.

A partir de las modificaciones al Decreto-Ley 8.912 aprobadas en la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, los municipios cuentan con nuevas herramientas para intervenir en el mercado de suelo. Entre ellas se encuentra la facultad de obligar a los propietarios de terrenos baldíos o con edificación derruida o paralizada a subdividir o edificar, a cobrar multas por el incumplimiento y a declarar la utilidad pública del inmueble para su expropiación.

Otra novedad importante que introduce la Ley N° 14.449 es que en los grandes desarrollos inmobiliarios que ocupen más de 5.000m², como los clubes de campo y barrios cerrados, sin importar en qué zona se instalen, deberán ceder al municipio el 10% de la superficie total de los predios afectados o sus equivalentes en dinero o suelo urbanizable. Ese dinero o inmueble será destinado al cumplimiento de programas de vivienda social, construcción de viviendas, obras de infraestructura de servicios públicos y/o áreas de recreación y equipamiento comunitario en sectores de asentamientos o viviendas de población de bajos recursos.

REFLEXIONES FINALES

Después de tantos años de aplicación de este Decreto-Ley, se observa que no fue suficiente para construir en Bahía Blanca una ciudad compacta, y que contribuye a la crisis habitacional por la falta de planificación, ya que una combinación de factores exógenos y endógenos impulsan a la población a la dispersión.

Claro que la ley no es el único factor que contribuye al conflicto social y a la falta de tierras, sino que es producto de la reestructuración económica y desigualdades sociales crecientes, pero se puede decir que exacerbó el problema. Esta norma que pretendía regular el crecimiento de las ciudades de manera ordenada no lo logró y finalmente contribuyó a conformar la ciudad actual, con gran desigualdad y una marcada segregación socioespacial.

El alto precio de la tierra es consecuencia de varias causas, entre las que se encuentra la alta demanda de este recurso, que además es escaso; la seguridad de la inversión en estos bienes; y también la gran inversión que los privados deben hacer al momento de subdividirla, pagando las obras de luz, agua, apertura y perfilado de calles como lo requiere la norma. Sumado a esto, en el mejor de los casos, al poder crear parcelas de 12 metros de frente, cuando por excepción en un proyecto integral de urbanización, se permiten dimensiones menores, de 7 a 10 metros hasta incluso menos, provoca que el privado pueda crear menor cantidad de terrenos.

La imposibilidad de acceder a un terreno o una vivienda digna, por los altos precios y los bajos recursos, junto con la baja oferta de viviendas sociales, impulsa a las clases populares a apropiarse, a veces de manera violenta, de tierras en desuso, públicas o privadas, sin servicio de agua, luz, cloaca, calles, alumbrado, sala médica, estudio hidráulico hasta quizás contaminadas, entre otras carencias. Esto provoca un aumento en la segregación socioespacial y además la necesidad de una gran inversión por parte del Estado para regularizar la situación de esas familias y mejorar su calidad de vida a través de las obras de infraestructura.

Con relación a la desigualdad, en la ciudad de Bahía Blanca, la normativa no logró cumplir con su objetivo de disminuirla a pesar de brindarle oportunidades de vivienda y mejor hábitat a los sectores populares, creando viviendas sociales, realizando obras de infraestructura de servicios básicos y otorgándoles título de propiedad a través de la regularización dominial. Por el contrario, se acentuaron aún más las diferencias, lo que se puede observar en el tamaño de los terrenos, la calidad de las casas y su ubicación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1816-2016 Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial – Avance 2008 <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/secretaria/plan-estrategico-territorial>

BARENBOIM, C. A., ELINBAUM, P. (2017). Plan Pro.Cre.Ar como instrumento de política habitacional e inclusión social a través del acceso a la vivienda. El caso del Área Metropolitana Rosario, Argentina. Lincoln Institute of Land Policy.

BLANCO BLANCO, A., FRETES CIBILS, & MUÑOZ, A. (2016). Expandiendo el uso de la valorización del suelo: La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

BUNGE M. (1982): Ciencia y Desarrollo. Ed. Siglo Veinte, Buenos Aires.

CALVO, A. (2011). Ficha N° 8 del Taller LEY 8912. Universidad Nacional de La Plata.

CASTILLO, G. (2020). El territorio como apropiación sociopolítica del espacio. Entre la desterritorialización y la multiterritorialidad. Investigaciones Geográficas (103).

CLICHENSKY, N. (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. CEPAL - Serie medio ambiente y desarrollo, (28). Decreto Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. Provincia de Buenos Aires.

DE MATTOS, C. (2002). Transformación de las Ciudades Latinoamericanas. ¿Impactos de la Globalización? *Eure*, 28(85), 1–11. <https://www.redalyc.org/pdf/196/19608501.pdf>

DUBOIS A. (2002). Un concepto de desarrollo para el siglo XXI, Asuntos económicos y administrativos, 8.

ESTRADA, ME & VIEGO, V (2019). Reglamentación del uso del suelo y valorización inmobiliaria en los espacios costeros. El caso de Monte Hermoso (Buenos Aires, Argentina). 'Derecho y Ciencias Sociales' de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, para el Dossier "Derecho, Ciudad y Propiedad".

ETCHICHURY, H. (2019). La función social de la propiedad en la Constitución Argentina: Tres momentos del Siglo XX. *Historia Constitucional*, (20), 1021-1042. doi:10.17811/hc.v0i20.559

GRAHL, S. (2008). Las normas de excepción al ordenamiento urbano y territorial. Relaciones de correspondencia entre los condicionantes históricos, geográficos y sociales. Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

KESSLER, G. (2014). Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013. (1ra ed.) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

Ley 14449. Ley de Acceso Justo al Hábitat, Provincia de Buenos Aires.

LONDON S. y SANTOS M.E. (2007). Desarrollo e Instituciones Precarias: la Argentina de los '90,. *Economía y Sociedad*, 12; 20; 7-2007; 129-158. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Economía "Vasco de Quiroga.

LONDON S. (2010). Desarrollo y Evolución Económicos: discusión conceptual, Bahía Blanca, Argentina: Universidad Nacional del Sur.

MALIZIA, BOLDRINI Y PAOLASSO (2018) Desigualdad residencial en el aglomerado gran Santiago del Estero-La Banda (noroeste argentino). En Vidal Koppmann S. y Liberali A. M. (Ed.), *Movilidad y Pobreza. Otras miradas sobre las marginaciones sociales y la planificación territorial* (pp. 243-261). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IMHICIHU - Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas

NORTH, D. (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica.

OLIVERA J.H.(1959): *Crecimiento, Desarrollo, Progreso, Evolución: nota sobre relaciones entre conceptos*, El Trimestre Económico, junio.

ROCCA, M. J., LANCIONI, A., RÍOS, L., DELLACHAUX, A., & SGROI, A. (2013). Expansión urbana en municipios de la provincia de Buenos Aires: avances del proceso y vínculos con las políticas territoriales.

<http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ultimo-numero/243-expansion-urbana-en-municipios-de-la-provincia-de-buenos-aires-avances-del-proceso-y-vinculos-con-las-politicas-territoriales>

ROCCA, M. J., SGROI, A., & SALVA, M. V. (2012). Instrumentos normativos de la política de expansión urbana. VII Congreso de Medio Ambiente.

SACÓN, T. (2019). Regulación del Suelo Urbano. Aproximaciones espaciales desde una perspectiva de derechos. <https://www.academia.edu/42035555/>

REGULACION DEL SUELO URBANO Aproximaciones espaciales desde una perspectiva de derechos?bulkDownload=thisPaper-topRelated-sameAuthor-citingThis-citedByThis-secondOrderCitations&from=cover_page

SCHTEINGART, M. (2016). Política de vivienda, organización del espacio y participación ciudadan. En Carrión, F. y J. Erazo (coords.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*, México: UNAM, pp. 41-48.

SILI, M. (2007). Fragmentación territorial y desarrollo rural. Nuevas interpretaciones y propuestas para el desarrollo de los territorios rurales en un contexto de globalización. Serie Desarrollo Sustentable, Documento de Trabajo N° 1. Buenos Aires: Banco Mundial.

SEN A. (1980). The Concept of Development, *Handbook of Development Economics*, vol1, H.Chenery, T.N.Srinivasan Editores, North-Holland.

SOSA VELÁSQUEZ, M. (2012) ¿Cómo entender el territorio? Ed. Belinda Ramos Muñoz. Guatemala.; Editorial Cara Parens.
