

DOCUMENTO DE TRABAJO N°164
FEBRERO DE 2018

Desarrollando la agenda del hábitat en Argentina

GABRIEL LANFRANCHI | GUADALUPE GRANERO
REALINI | JUAN IGNACIO DUARTE

El Programa de Ciudades de CIPPEC presenta un enfoque innovador orientado al desarrollo integral de las ciudades, promoviendo ciudades más equitativas, resilientes, inteligentes y con mejor gobernanza metropolitana.

Índice

Resumen ejecutivo	6
Introducción	8
Acuerdos multilaterales y planes nacionales: la agenda del hábitat en el siglo XXI	12
Revisión de los lineamientos para las ciudades en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en la Nueva Agenda Urbana	13
Revisión de los lineamientos de los Planes Nacionales.....	18
Análisis de la situación de las políticas públicas del hábitat en Argentina	23
Evolución del gasto en políticas públicas de hábitat entre 2012 y 2017	23
Organización institucional del Poder Ejecutivo nacional en temas de hábitat y planificación	33
Ejecución actual de políticas públicas de hábitat. Capacidades políticas	47
Algunas reflexiones sobre las políticas del hábitat en Argentina	58
Revisión legislativa	60
La legislación de hábitat y urbana vigente a nivel nacional, provincial y municipal	60
La legislación de hábitat y urbanística en América Latina	81
La agenda del hábitat en Argentina: del consenso conceptual a la implementación política	101
Bibliografía	104
Anexo	107
Acerca de los autores	119

Índice de cuadros y gráficos

Figura 1. Esquema comparativo. Objetivos de Desarrollo Sostenible y Nueva Agenda Urbana.....	17
Figura 2. Esquema síntesis de los planes nacionales	22
Gráfico 1. Distribución del gasto nacional por función como porcentaje del total (2012-2017)	24
Gráfico 2. Composición del gasto nacional en la función Servicios Sociales, como porcentaje del total (2012-2017).....	25
Gráfico 3. Composición del gasto nacional en la función Servicios Económicos, como porcentaje del total (2012-2017).....	26
Gráfico 4. Gasto destinado a hábitat según ley de presupuesto, en millones de pesos nominal (2012-2017)	27
Gráfico 5. Gasto destinado a hábitat según ley de presupuesto en millones de pesos, ajustado por inflación a pesos constantes 2012 (2012-2017).....	28
Gráfico 6. Gasto destinado a hábitat incluyendo readecuaciones presupuestarias, en millones de pesos nominal (2012 - 2017).....	28
Gráfico 7. Gasto destinado a hábitat incluyendo readecuaciones presupuestarias, en millones de pesos, ajustado por inflación a pesos constantes 2012 (2012-2017).....	29
Gráfico 8. Gasto ejecutado en hábitat, en millones de pesos nominal (2012-2017)	31
Gráfico 9. Gasto ejecutado en hábitat, en millones de pesos, ajustado por inflación a pesos constantes 2012 (2012-2017)	31
Gráfico 10. Evolución del gasto en hábitat, como porcentaje del gasto nacional total (2012-2017)	32
Figura 3. Reorganización del Poder Ejecutivo Nacional respecto a la institucionalidad del hábitat (2015)	35
Figura 4. Dependencias que gestionan políticas de hábitat en el organigrama del Poder Ejecutivo Nacional actual	37
Figura 5. Organigrama del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación	40
Figura 6. Organigrama del Ministerio de Transporte de la Nación	42
Figura 7. Organigrama del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación ..	45
Tabla 1. Gasto nacional en hábitat, en millones de pesos (2017)	47
Gráfico 11. Distribución del gasto nacional en hábitat según funciones (2017)	48
Gráfico 12. Gasto nacional en hábitat MIOPyV, en millones de pesos (2017)	48
Gráfico 13. Gasto nacional en hábitat MinT, en millones de pesos (2017)	50
Gráfico 14. Gasto nacional en hábitat MAyDS, en millones de pesos (2017).....	51
Tabla 2. Gasto nacional en hábitat, por función (2017).....	52
Tabla 3. Nivel de ejecución del gasto nacional en Vivienda y Urbanismo, por programa (2017).....	53
Tabla 4. Nivel de ejecución del gasto nacional en Agua y Alcantarillado, por programa (2017).....	53
Tabla 5. Nivel de ejecución del gasto nacional en Transporte Urbano, por programa (2017) ..	53

Tabla 6. Nivel de ejecución del gasto nacional en Ambiente, por programa (2017)	54
Figura 8. Consejos federales vinculados al hábitat	56
Gráfico 15. Provincias con Ley de Ordenamiento Territorial.....	79
Figura 9. Esquema de legislación nacional (vigente al 2017)	80
Figura 10. Esquema de legislación latinoamericana.....	98
Tabla 7. Gasto destinado a hábitat según ley de presupuesto, en mill. de pesos (2012-2017)	117
Tabla 8. Gasto destinado a hábitat con readecuaciones presupuestarias, en millones de pesos (2012-2017)	117
Tabla 9. Gasto ejecutado por finalidades hábitat en millones de pesos (2012-2016)	118
Tabla 10. Gasto destinado a hábitat según ley de presupuesto, en millones de pesos corrientes y constantes 2012 (2012-2017)	119
Tabla 11. Gasto destinado a hábitat con readecuaciones presupuestarias, en millones de pesos corrientes y constantes 2012 (2012-2017)	119
Tabla 12. Gasto ejecutado en hábitat por finalidades, en millones de pesos corrientes y constantes 2012 (2012-2016)	119

Resumen ejecutivo

El hábitat digno es una deuda pendiente en Argentina, aún en 2017. Hoy, tres millones y medio de hogares –alrededor de un tercio de la población del país- no tienen una vivienda adecuada. A esto se agrega que un 15% de la población no tiene acceso a agua potable y más del 40% no cuenta con redes de cloaca. Quienes enfrentan mayores problemas en relación a la vivienda suelen tener, a su vez, peor acceso a las redes de transporte y tienden a ser los más afectados por inundaciones y golpes de calor, entre otros fenómenos producto del cambio climático. Es alarmante, además, la tendencia de aumento del déficit habitacional que se mantiene desde el 2001.

Ahora bien, el desafío no es meramente cuantitativo. Para revertir una situación histórica de vulneración de derechos es necesario implementar políticas de hábitat que sean integrales. Este documento retoma los lineamientos plasmados tanto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015) como en la Nueva Agenda Urbana (2016) -dos acuerdos que expresaron un consenso global en torno a qué es la buena urbanización- y mira la política urbana desde una concepción integral. Así, la vivienda es parte de un sistema complejo, en el que interactúa con la infraestructura urbana, el transporte y el ambiente.

Desde esta perspectiva, se revisan algunas cuestiones estructurales para sentar las bases de estudios más exhaustivos en torno al hábitat: ¿cómo se organiza el Poder Ejecutivo Nacional para gestionar las políticas de hábitat? ¿Cuánto presupuesto se destina a su ejecución? ¿En qué medida cuenta Argentina con una normativa urbana y territorial adecuada para una buena urbanización?

La reconfiguración del Poder Ejecutivo Nacional en 2015 permitió una organización institucional más integral y fortaleció el rol de la planificación territorial. Sin embargo, el presupuesto asignado por ley para el hábitat disminuyó a la vez que los problemas urbano-habitacionales persisten. Así, el hábitat pasó de representar el 6,5% del total nacional en 2014, al 5,3% en 2017. Por otra parte, el Estado nunca plasmó en una ley nacional su capacidad de regulación en la materia y sólo un 20% de las provincias cuenta con normativa de ordenamiento territorial.

En este escenario, el documento ofrece insumos para un debate más profundo y estructural de las políticas urbanas en Argentina. Esta reflexión atraviesa a los modelos de planificación, a las formas de regulación y a los marcos normativos que organizan el territorio. De esta manera, sienta las bases para entender cómo se diseñan, se gestionan y se articulan desde el sector público las políticas de hábitat en Argentina.

Agradecimientos

Los autores agradecemos muy especialmente a Daiana Benítez por la sistematización gráfica y a Lorena de Piero por la colaboración en la recolección de información.

Agradecemos a Fabián Repetto, director de proyectos estratégicos de CIPPEC, por el apoyo y el diálogo a lo largo de toda la investigación; también a Nicolás Cherny y Lara Goyburu, director y coordinadora del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC, por el intercambio de ideas y los aportes bibliográficos.

Finalmente, agradecemos las revisiones realizadas por Martin Mangas y Sebastián Tedeschi, así como por los investigadores de CIPPEC que han permitido enriquecer este trabajo con sus comentarios.

Introducción

El acceso al hábitat digno es una de las mayores deudas pendientes en las ciudades argentinas. Se trata de una deuda política porque pone de manifiesto desigualdades sociales y económicas, es decir, aquellas que son producto de decisiones gubernamentales en función de determinados modelos de desarrollo. Además, porque la materialización de todas las condiciones que hacen a la dignidad del hábitat excede la capacidad individual de las personas y demanda para su consecución un rol activo de los Estados.

El reporte realizado por ONU-Hábitat en 2016 plantea algunos de los problemas estructurales que enfrentan las ciudades. Por un lado, las condiciones de desigualdad se han profundizado: hoy el 75% de las ciudades tiene un mayor nivel de desigualdad de ingresos que hace veinte años (ONU-Hábitat, 2016). En este contexto, los asentamientos informales continúan en ascenso, manifestando la creciente dificultad del acceso a la vivienda. De esta manera se profundizan la exclusión socio-espacial y la vulnerabilidad frente a las amenazas emergentes del cambio climático.

Se estima que para 2030 la demanda global de agua aumentará 50% y la de energía 40% (ONU-Hábitat, 2016). Asimismo, el crecimiento urbano de los próximos años producirá más emisiones de gases de efecto invernadero que las generadas en todo el último siglo. El cambio climático tiene vínculos estrechos con el proceso de urbanización, por lo cual la solución a los problemas que genera depende en gran medida de las acciones que se tomen en las ciudades. El desarrollo de un hábitat digno está condicionado en muchos sentidos por las respuestas de adaptación y mitigación que despliegan los aglomerados urbanos. Por otro lado, el crecimiento urbano expansivo y la pérdida de densidad en las áreas centrales han aumentado los costos económicos de la urbanización, al tiempo que empeoró las condiciones de movilidad y avanzó sobre suelo con funciones ambientales y productivas. En las ciudades de países en desarrollo, una disminución de la densidad del 1% anual entre 2000 y 2050 podría implicar que la superficie de las ciudades se multiplique por cuatro (ONU-Hábitat, 2016).

Argentina no es la excepción a este fenómeno. Entre 2006 y 2016, el área urbana de los 32 Grandes Aglomerados Urbanos argentinos (excluyendo al Aglomerado Gran Buenos Aires) creció a una tasa que más que duplica el incremento poblacional (Lanfranchi, 2017). Si se mantuviera este ritmo de expansión, en diez años se consumirían 100.000 hectáreas, lo que equivale a construir cinco veces la superficie de la ciudad de Buenos Aires (Lanfranchi, 2017).

En este contexto se han firmado acuerdos multilaterales que expresan un consenso sobre estos problemas que enfrentan las ciudades y sobre las estrategias a desarrollar para resolverlos. Dichos acuerdos promueven que los compromisos asumidos por los países sean traducidos en acciones concretas.

Dos de estos acuerdos tienen especial relevancia para el hábitat urbano. Por un lado, los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- (2015) incluyen un objetivo específico sobre *Ciudades y Comunidades Sostenibles* y desarrollan, además, temas que impactan directamente en el desarrollo urbano en 8 de los 17 objetivos. Por otra parte, la Nueva Agenda Urbana -NAU- firmada en la tercera Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III, 2016) desarrolla estos objetivos específicamente ligados a las ciudades y promueve la implementación de políticas y legislación que los materialicen.

Los ODS y la NAU establecen lineamientos generales para orientar las políticas de vivienda, de acceso a servicios e infraestructura urbana, y de resiliencia frente al cambio climático, entre otros temas. La incorporación de estos principios a las políticas urbanas es una responsabilidad de los gobiernos que exige avanzar en definiciones de contenido, así como en estrategias de implementación y monitoreo. En este sentido, es fundamental el reconocimiento del rol de los Estados nacionales en la coordinación de las políticas urbanas, tanto en la definición de

estrategias generales como en la articulación con los gobiernos sub-nacionales, la organización institucional y en la ejecución de presupuestos destinados al desarrollo urbano. Sin embargo, las naciones no logran cumplir con los compromisos asumidos si los cambios necesarios no se implementan en la escala urbana.

En un mundo donde las principales metrópolis juegan un rol preponderante en la economía global y ganan autonomía política respecto a una mirada integral del territorio, el reconocimiento del rol de los gobiernos nacionales y de la importancia de una política urbana nacional es central. El gran aporte de las agendas multilaterales es la afirmación de que no es posible revertir los problemas estructurales de las ciudades, ni tampoco lograr un usufructo justo de los beneficios de la urbanización, sin una política nacional de hábitat.

Por otro lado, hay un llamado a que el desarrollo de política urbana nacional sea articulado con un marco normativo adecuado. Se reconoce que una buena legislación contribuye al desarrollo urbano sostenible, en la medida en que permite un crecimiento urbano ordenado y planificado. Es esencial que la legislación refleje el contexto local, evitando reformas basadas en la noción de *buenas prácticas*, que reproducen soluciones técnicas abstractas. Asimismo, es importante que la legislación urbana garantice las competencias necesarias y obligue a un financiamiento adecuado para que los gobiernos locales puedan implementar las políticas necesarias (ONU-Hábitat, 2016).

Estas iniciativas se orientan a promover un desarrollo urbano coordinado entre las esferas nacionales y sub-nacionales, con un enfoque integral que aborde las diferentes escalas geográficas y articule la vivienda, los servicios e infraestructura urbana, el transporte y el medioambiente. La gobernanza multi-nivel y la integralidad de las políticas urbanas son dos dimensiones estructurales de este enfoque.

Finalmente, el desarrollo urbano debe desplegarse atendiendo a la agenda de los derechos humanos. Los acuerdos multilaterales mencionados incorporan referencias -dispersas- al *Derecho a la Ciudad* y reconocen el paradigma de derechos humanos como marco de las iniciativas. Menciones a conceptos tales como “sostenibilidades justas” afirman la importancia de que las políticas urbanas tengan como premisa garantizar el bienestar colectivo. Asimismo, la promoción de instrumentos que garanticen que los beneficios y la riqueza generada en las ciudades sean apropiados colectivamente apunta a mejorar las condiciones de equidad en el ámbito urbano.

De esta manera, los compromisos asumidos a nivel global constituyen un marco de referencia para articular las políticas de desarrollo urbano a escala mundial. Sin embargo, a pesar del consenso en el carácter sistémico de los problemas urbanos y de los lineamientos para abordarlos, estas agendas no son vinculantes y no han generado, consecuentemente, compromisos efectivos que obliguen a los gobiernos a actuar de manera coordinada de acuerdo a los objetivos comunes a nivel global. Si bien hay metas, no se han establecido indicadores ni se fijaron umbrales que midan su cumplimiento y que evalúen el impacto de las políticas implementadas. Es por ello que existe una gran responsabilidad de las administraciones nacionales en definir cómo materializar esos compromisos, reinterprelando los lineamientos de acuerdo a sus problemas y necesidades específicas, definiendo con qué estructura, financiamiento y diseño programático se implementan políticas acordes y cuál es el marco normativo necesario.

Es en este contexto que el proyecto *Desarrollando la Agenda del Hábitat en Argentina* cobra relevancia. Esto implica, en primer lugar, pensar cómo se organizan los diferentes niveles de gobierno para dar respuesta a las políticas de hábitat.

¿Qué estructura de gestión permitiría fortalecer el rol de gobierno nacional para definir directrices y promover una articulación eficiente con las competencias sub-nacionales? ¿Cuál es el presupuesto del hábitat en Argentina? ¿Cómo se invierte ese presupuesto? ¿Qué niveles de gobierno están involucrados? Además de todas estas preguntas resulta insoslayable revisar el

estado actual de la normativa urbana y de ordenamiento territorial, tanto nacional como sub-nacional, para poder determinar la necesidad de reformar o producir nuevas leyes acorde a las necesidades actuales de la política urbana.

En el marco de este proyecto, el presente estudio se propone recorrer estos temas para conocer la situación de las políticas y normativa en materia de hábitat en Argentina, así como recoger algunos casos relevantes en América Latina que permiten realizar un análisis comparado.

Esta investigación parte de una definición integral del concepto de hábitat, entendido como un sistema complejo donde interactúan diversas dimensiones ligadas a lo urbano-habitacional. A pesar de que esta noción está fuertemente determinada por la cuestión de la vivienda, el hábitat no se agota allí. A los fines de este trabajo, el concepto de hábitat, además de a la vivienda, involucra un conjunto de condiciones que caracterizan la vida en las ciudades, tales como la infraestructura y los servicios urbanos, la movilidad y el medioambiente, entre otros.

Lo anterior se fundamenta en la idea de que los servicios habitacionales que brinda una vivienda adquieren real dimensión en la complejidad de una *configuración espacial urbana* (Del Río y Duarte, 2012). Por lo tanto, no se puede analizar una vivienda sin contextualizarla con su ubicación en la estructura de la ciudad y con las relaciones que establece con el ambiente en el que se despliega. Tampoco se debe desconocer el contexto político-económico que determina el acceso a la vivienda, hoy en día estrechamente ligado a los condicionantes que introduce el mercado de suelo. Asimismo, es fundamental considerar la accesibilidad relativa al hábitat en función de los mercados de trabajo, los centros de consumo, de salud y otros equipamientos, poniendo en relevancia el servicio de transporte que vincula al sistema urbano.

A partir de esta definición de la noción de hábitat, el análisis de las políticas y de la legislación está estructurado en función de tres dimensiones:

1. **Integralidad**, como la dimensión que materializa el concepto de *hábitat* en tanto sistema complejo. En términos de análisis implica estudiar sistémicamente la cuestión de la vivienda, de la infraestructura y servicios urbanos, del transporte y del ambiente.
2. **Gobernanza multi-nivel**, como la dimensión que permite analizar el grado de articulación en los roles, competencias y presupuestos de los diferentes niveles de gobierno y de normativa, atendiendo a las relaciones nacionales/sub-nacionales.
3. **Derecho a la Ciudad**, como la dimensión que organiza los principios que garantizan la justa distribución de cargas y beneficios de la urbanización, la gestión democrática y la función social de la ciudad. Estos principios están implicados, en diferente grado, en los modelos de ciudad propuestos por la Nueva Agenda Urbana: *ciudad compacta*, *ciudad inclusiva*, *ciudad participativa*, *ciudad segura*, *ciudad sostenible* y *ciudad resiliente*.

De acuerdo a esta perspectiva, la primera parte del estudio recoge las principales ideas planteadas en las agendas multilaterales y las contrasta con los lineamientos establecidos en los planes nacionales vigentes en materia de hábitat. En la segunda parte se realiza un estudio específico de las políticas públicas de hábitat, abordando la organización institucional a través de la cual se gestionan, por un lado, y los presupuestos sancionados y ejecutados, por el otro. Finalmente, la tercera parte constituye una revisión del estado actual de la normativa de hábitat en Argentina y un estudio de algunos casos relevantes en América Latina.

Este estudio se propone así contribuir al diseño y la implementación de la política urbana nacional, en un contexto de gran debate sobre cómo mejorar las condiciones del hábitat en las ciudades. También espera aportar a una reflexión más profunda y estructural de la Argentina que atraviesa a los modelos de planificación urbana, a las formas de regulación y a los marcos normativos que organizan las relaciones del federalismo en materia de organización territorial. Este primer esfuerzo de revisión y análisis espera, entonces, sentar las bases para avanzar hacia

elaboración de propuestas de política pública, capaces de transformar los déficits por un modelo inclusivo y responsable de desarrollo territorial.

Acuerdos multilaterales y planes nacionales: la agenda del hábitat en el siglo XXI

De acuerdo a estimaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en 2015 cerca del 54% de la población mundial vivía en ciudades y se estima que ascenderá al 66% en 2050 (ONU Hábitat, 2016). Hablar de hábitat en el siglo XXI es, cada vez más, hablar de ciudades. Esta afirmación no desestima la importancia del hábitat rural, sino que pone de manifiesto un cambio gravitacional, en el sentido del impacto que las dinámicas urbanas tienen sobre el territorio y las poblaciones rurales. La urbanización es actualmente una de las tendencias más transformadoras, tanto por la población que vive en los principales centros urbanos y por el número creciente de megaciudades globales, como por la concentración de actividades económicas y de interacciones sociales y culturales que se dan en las metrópolis.

Este panorama plantea enormes desafíos para el desarrollo urbano, fundamentalmente en términos de sustentabilidad ambiental, eficiencia económica e igualdad social. Facilitar el acceso al suelo y a la vivienda digna, proveer infraestructura, servicios básicos y equipamientos colectivos, así como garantizar un medioambiente saludable basado en un uso sostenible de los recursos naturales, son temas centrales en la agenda mundial de las ciudades.

Como ya se mencionó, esta agenda ha sido plasmada recientemente en dos acuerdos multilaterales firmados por más de 150 países: los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015) y la Nueva Agenda Urbana (2016). En ellos se reconoce el fenómeno masivo de urbanización mundial y la necesidad de resolver las históricas problemáticas de pobreza, desigualdad y degradación ambiental. Con diferentes abordajes, se plantean lineamientos que promueven ciudades compactas, sostenibles, culturalmente diversas, participativas, que cumplan con su función social y respeten la igualdad de género, en el marco del paradigma de derechos humanos. La Nueva Agenda Urbana afirma, además, la importancia del rol de los gobiernos nacionales para establecer marcos de políticas y legislación hacia el desarrollo urbano integral, entendiendo que la organización del espacio es clave para promover la igualdad social, la equidad y la inclusión.

La importancia de estos acuerdos multilaterales reside en el reconocimiento de la urbanización como un fenómeno mundial, cuyos problemas estructurales y desafíos comunes deben ser abordados articuladamente por todas las naciones.

En línea con estos acuerdos, en el Informe Nacional de la República Argentina (2016), que fue desarrollado como parte de los documentos preparatorios para Hábitat 3, se reconoce que la ausencia del Estado Nacional en la planificación del hábitat ha sido una de las principales causas de la desigualdad territorial. El gobierno nacional afirma la necesidad de revertir los patrones expansivos e inadecuados de crecimiento urbano, que promueven un territorio segregado y polarizado y que aumentan el costo de provisión de infraestructuras, avanzan sobre el suelo productivo, ocupan áreas que cumplen funciones ambientales y generan condiciones para la especulación inmobiliaria. Por otro lado, se reconoce que para garantizar la planificación y el crecimiento urbano sostenible es necesario ordenar y transparentar los esquemas de toma de decisiones:

Dado el carácter federal del país, las políticas de regulación de los recursos corresponden a las jurisdicciones provinciales, y la regulación de los usos del suelo son competencia de los gobiernos locales. Es por ello que el Estado nacional busca recuperar la planificación desarrollando acciones en diferentes frentes: generando conocimiento sobre el territorio, estableciendo principios y lineamientos básicos, fortaleciendo los equipos de planificación, desarrollando prácticas de planificación a escala provincial como municipal y promoviendo legislación adecuada (Informe Nacional de la República Argentina para Hábitat III, 2016).

En el mismo documento se establece que “un hábitat digno sólo puede tener lugar en un territorio integrado, con mecanismos virtuosos que articulen las centralidades urbanas bajo procesos de inversión en infraestructura y promoción económica”. También destaca que es

preciso contar con regulaciones para que los gobiernos provinciales y locales puedan desincentivar las prácticas especulativas con la propiedad de la tierra.

Si bien el foco de este estudio está puesto en el abordaje de la cuestión del hábitat desde el poder público, es insoslayable revisar uno de los documentos que con mayor precisión desarrolla los problemas estructurales y propone lineamientos de política territorial: el *Consenso Nacional para un Hábitat Digno*. Este documento, presentado en 2015, fue desarrollado desde Habitar Argentina, un colectivo que nuclea a diversas organizaciones y espacios ligados a la discusión sobre el acceso a la tierra, la vivienda y el territorio a lo largo de todo el país. La importancia del Consenso radica no sólo en que es producto de discusiones federales entre actores con larga trayectoria y gran conocimiento de los temas de hábitat, sino también en que plantea los principios para una política y normativa nacional de hábitat, pudiendo constituirse como un articulador entre las agendas multilaterales y los planes nacionales.

En primer lugar, el Consenso reconoce que “el hábitat digno implica el acceso universal a la tierra, la vivienda, las infraestructuras básicas, los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de trabajo y producción en un marco de respeto de los rasgos culturales y simbólicos de cada comunidad y de la preservación del ambiente, según las particularidades del medio urbano y del rural” (2015). Es decir, en esta afirmación condensa los principios estructurales del paradigma de derechos aplicado al territorio.

Argentina, como país firmante de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de la Nueva Agenda Urbana (NAU), ha asumido los compromisos globales de estos acuerdos. Esto implica, consecuentemente, la responsabilidad de desarrollar iniciativas que garanticen su cumplimiento, para lo cual es preciso definir una estrategia hacia adentro del país e implementar las redefiniciones necesarias para un desarrollo urbano adecuado. A través del desarrollo de diez líneas de políticas y estrategias para el hábitat, el Consenso Nacional para un Hábitat Digno es un instrumento que permite traducir los grandes principios rectores de los acuerdos multilaterales en lineamientos político-normativos que orienten una estrategia nacional.

Avanzar hacia la implementación de una estrategia nacional de hábitat, de acuerdo a los compromisos asumidos por Argentina, implica revisar cuáles son los lineamientos y objetivos de los acuerdos multilaterales relevantes para pensar la política de hábitat de Argentina, cuáles son los objetivos de los planes nacionales vigentes y cuáles son los ajustes necesarios para articular la agenda mundial y la agenda nacional del hábitat.¹ Esta revisión es fundamental para pasar de grandes principios globales a una contextualización y reinterpretación nacional, que permita dar contenido a disposiciones generales de acuerdo a la situación actual de las políticas públicas y la normativa vigente y fundamentalmente que las oriente en función de los problemas y desafíos de las ciudades argentinas.

Revisión de los lineamientos para las ciudades en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en la Nueva Agenda Urbana

¿Qué principios rectores se establecen en los acuerdos multilaterales sobre el desarrollo urbano? La revisión crítica de estos documentos es el punto de partida para alinear conceptualmente esta investigación con los compromisos asumidos por la Argentina en materia de hábitat.

¹ Si bien la revisión del marco internacional de derechos humanos excede los alcances de esta investigación, es importante remarcar que estas agendas se inscriben en dicha legislación, tanto por el reconocimiento explícito de los tratados de derechos humanos que se realizan en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en la Nueva Agenda Urbana, como por la adhesión de Argentina a tratados internacionales.

Los lineamientos en estos acuerdos tienen, inevitablemente, un gran nivel de abstracción. Han sido construidos sobre el saber disciplinar y la experiencia acumulada respecto a la *buena urbanización*. El hecho mismo de que puedan ser adscriptos por casi doscientos países explica que su formulación no trascienda grandes categorías genéricas sobre cómo deben crecer y organizarse las ciudades. Sin embargo, una lectura crítica y orientada a determinar cómo estos lineamientos pueden impactar positivamente en el desarrollo urbano de las ciudades argentinas, es fundamental para avanzar hacia una reinterpretación y ajuste a las políticas públicas nacionales.

Los ODS constituyen la denominada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es decir, establecen las metas que deberían alcanzarse luego de 15 años de firmado el acuerdo en materia de desarrollo social, ambiental y económico. En tanto agenda integral del desarrollo, no es específicamente urbana. Sin embargo, el objetivo 11 está plenamente dedicado a las ciudades y, además, en 8 de los 17 objetivos encontramos metas cuyo alcance depende de las acciones en el seno de las metrópolis del mundo. La NAU, por otro lado, se presenta como un *ideal colectivo* tanto como un *compromiso político* para todos los niveles de gobierno y actores sociales involucrados en el desarrollo urbano. Fue acordada -un año después de los ODS- como un documento que guía específicamente el curso de las ciudades para implementar y territorializar aquellos objetivos. Para ello, establece normas y principios para planificar, construir y gestionar las zonas urbanas en cinco ejes:

- políticas urbanas nacionales
- legislación y normativas urbanas
- planificación y diseño urbano
- economía local
- finanzas municipales e implementación local

En la **Figura 1** podemos ver un esquema comparativo de los objetivos y metas de los ODS y de los lineamientos de la NAU. En el primer caso, sólo algunas de las metas refieren al ámbito del desarrollo urbano; en el segundo, si bien todo el documento desarrolla temas urbanos, esta lectura recoge algunos puntos de particular relevancia para una estrategia nacional de hábitat en Argentina². La dimensión comparativa se apoya en seis características de la ciudad que fueron desarrolladas en los encuentros preliminares a Hábitat 3, como parámetro de la buena urbanización: *ciudad inclusiva*, *ciudad participativa*, *ciudad compacta*, *ciudad segura*, *ciudad sostenible* y *ciudad resiliente*. Estas categorías agrupan y sintetizan los diferentes principios establecidos en ambos acuerdos y son plausibles de vincularse con el desarrollo conceptual del Derecho a la Ciudad.

Ahora bien, en su carácter de consensos globales, estas categorías tienen inevitablemente un enorme grado de abstracción. El primer paso para avanzar hacia una articulación entre los acuerdos multilaterales y la política nacional es dotar a estos conceptos del contenido necesarios para que se configuren como lineamientos nacionales. En ese sentido, tal como fue planteado, Argentina cuenta con el Consenso Nacional para un Hábitat Digno (2015) como un documento producido desde el colectivo social que plasma las directrices de la política del país. Una relectura crítica de las categorías de ciudad implica, por lo tanto, considerar:

- Ciudad inclusiva: esta categoría debe abordar, en primer lugar, los problemas referentes al acceso a la vivienda. En el punto (3) del Consenso, *Regulación del mercado de alquileres*, se

² Dado el alto grado de reiteración temática en la Nueva Agenda Urbana, se han seleccionado los artículos que reflejan con cierta especificidad los temas planteados, a pesar de que es posible encontrar contenidos de acuerdo a las categorías utilizadas a lo largo de todo el documento y, en muchos casos, repitiendo el mismo abordaje.

afirma la importancia de que la política tome este tema central de la vivienda en Argentina. También impacta directamente en la ciudad inclusiva el punto (4) *Políticas de fomento de distintas formas de producción social del hábitat*: reconocer la situación de villas y asentamientos, implementar políticas de re-urbanización y mejoramiento, garantizar la seguridad de la tenencia. Esto último está desarrollado específicamente en el punto (5) del Consenso *Seguridad en la tenencia y regularización de la tierra rural y urbana*, fuertemente vinculado con la reducción de los desalojos forzosos desarrollada en el punto (6) *Procedimientos democráticos en desalojos y realojamientos involuntarios*. Por otro lado, es fundamental en términos de inclusión lo desarrollado en el punto (9) *Acceso universal a los servicios básicos y a los equipamientos sociales*, que incluye los espacios públicos y las redes de transporte. Finalmente, una última cuestión que pone en contexto la noción de ciudad inclusiva implica incorporar lo planteados en el punto (10) *Política crediticia para todos los sectores sociales*.

- Ciudad participativa: la idea de participación está consagrada en el Derecho a la Ciudad como gestión democrática. El punto (8) del Consenso *Participación y acceso a la información* desarrolla estos contenidos, resaltando la importancia de la participación ciudadana en las instancias del diseño, implementación y seguimiento de las políticas de hábitat y el derecho de acceso a la información.
- Ciudad compacta: la compactidad no es una mera referencia a alcanzar densidades adecuadas y controlar la expansión sobre tierras con funciones ambientales y productivas, sino que implica abordar las dinámicas que promueven un territorio segregado y con crecimiento insostenible. El mandato de ciudad compacta se vincula fuertemente con el fortalecimiento de la planificación urbana y con la efectiva implementación de instrumentos que permitan regular el mercado de suelo. Los contenidos desarrollados en el punto (1) del Consenso *Diseño e implementación de políticas territoriales integrales* son estructurales: articular la política de vivienda con la gestión territorial y ambiental; incorporar la función social de la propiedad; ampliar las formas de dominio de la propiedad. También lo establecido en el punto (2) *Políticas públicas de regulación del suelo y de redistribución de rentas inmobiliarias*: reducir las expectativas especulativas, sancionar y gravar progresivamente la retención de inmuebles y repartir equitativamente las cargas y los beneficios de los procesos de urbanización.
- Ciudad segura: la seguridad tiene un importante componente relacionado con la reducción de la violencia y los abusos de las fuerzas represivas, de manera tal de garantizar a todos los ciudadanos un ambiente democrático. El punto (7) del Consenso *Seguridad democrática y acceso a la justicia* pone de manifiesto el vínculo entre seguridad e inclusión.
- Ciudad sostenible: el Consenso no habla de “sostenibilidad” sino que plantea, en su introducción, la necesidad de estrategias innovadoras que articulen el desarrollo económico con el desarrollo humano, los derechos humanos y el respeto del medio ambiente.
- Ciudad resiliente: si bien no hay una mención específica a la resiliencia en el Consenso Nacional para un Hábitat Digno, a partir de lo formulado en los acuerdos multilaterales es posible vincular la resiliencia urbana con los riesgos que impone el cambio climático. En tanto el riesgo está fuertemente determinado por la vulnerabilidad social, el foco de la ciudad resiliente en Argentina está orientado a pensar cómo impacta el desarrollo territorial en las condiciones de las poblaciones más vulnerables. Este tema involucra interpela fuertemente a la planificación urbana, así como al modelo productivo que determina los usos y ocupación del suelo urbano y rural.

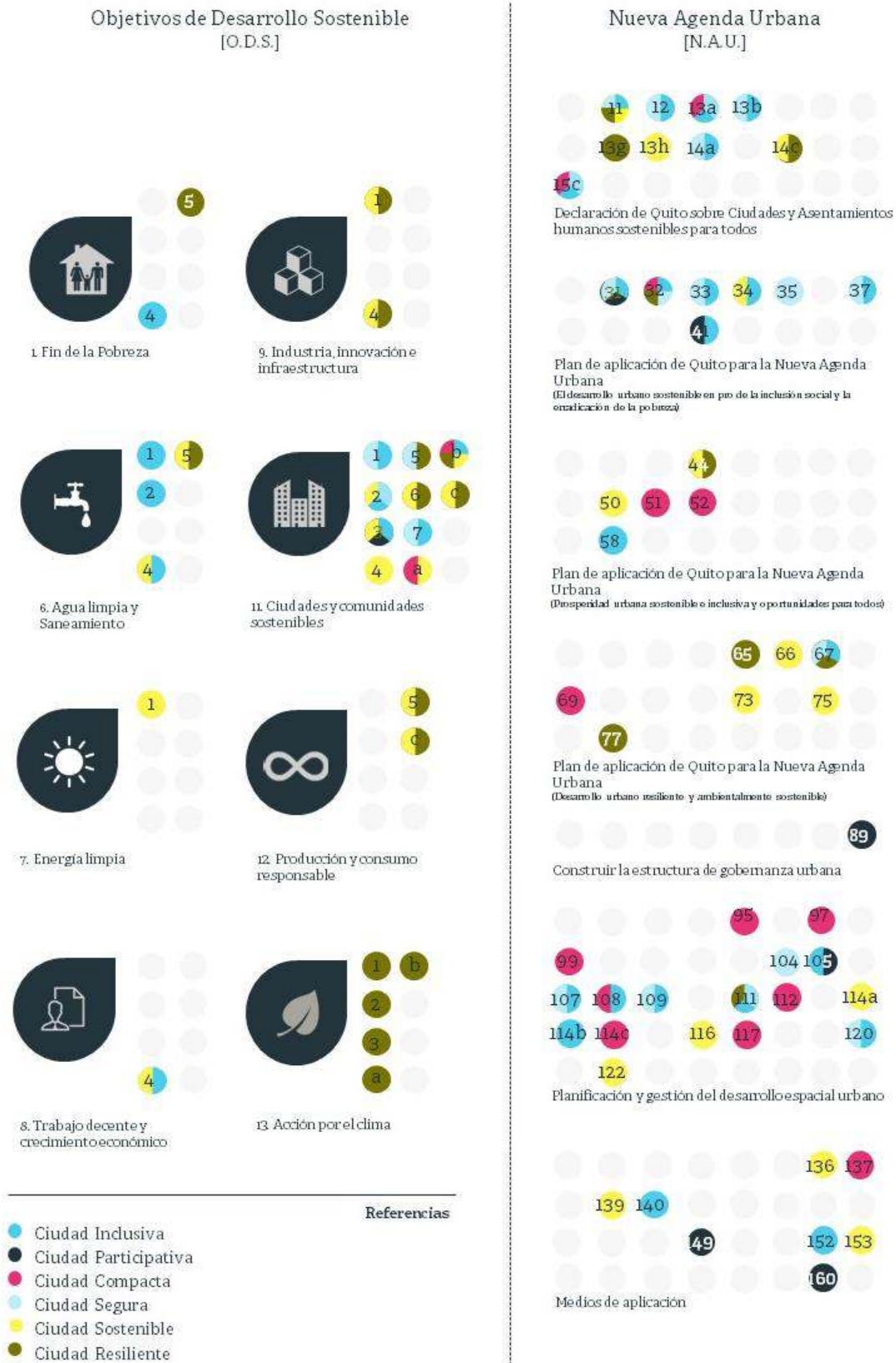
A partir de estas categorías revisitadas, la lectura de los acuerdos multilaterales arroja algunas ideas centrales para pensar cómo sus grandes principios pueden dialogar con la política nacional urbana.

En primer lugar, hay divergencias en la importancia de los temas. Los ODS tienen un foco muy claro en los temas de sostenibilidad y resiliencia, con abordaje de las cuestiones de seguridad y las ligadas al modelo de ciudad compacta, mientras que la participación es un tema prácticamente ausente. Sin embargo, tanto los ODS como la NAU despliegan diversos abordajes de la cuestión de la inclusión. En este sentido, hay un vínculo explícito con el acceso a vivienda e infraestructura.

En segundo lugar, en lo referente al tema específico de la planificación urbana y las necesidades técnicas y políticas en relación a la gestión, la NAU desarrolla diversas cuestiones ligadas al modelo de ciudad compacta: la localización de la vivienda, el control de la especulación inmobiliaria, el aprovechamiento de propiedades vacantes, el rol de la planificación, los vínculos entre transporte y planificación territorial, entre otros.

Asumiendo que los ODS presentan mayor grado de generalidad en cuestiones de desarrollo mientras que la NAU es esencialmente urbana, ambos documentos posibilitan una lectura complementaria de lo que puede considerarse una agenda global del hábitat. En tanto acuerdos multilaterales, han logrado instalar -por ahora más discursiva que operativamente- la importancia de la *buena urbanización*. Los consensos en ellos plasmados atraviesan todos los temas estructurales en torno a los cuales se deben desarrollar las políticas urbanas: acceso a la vivienda -reconociendo las vinculaciones con cuestiones diversas como las políticas de crédito, las dinámicas de inquilinización, formas de acceso al dominio que garanticen la seguridad de la tenencia, desalojos-, provisión universal de servicios básicos, planificación territorial integral que vincule usos y redes de transporte, medidas que transformen los patrones de producción y consumo y mejoren las condiciones ambientales. El siguiente paso es revisar en qué medida y de qué forma los planes nacionales vigentes toman estos principios y los incorporan a la política nacional de hábitat de Argentina.

Figura 1. Esquema comparativo. Objetivos de Desarrollo Sostenible y Nueva Agenda Urbana



Fuente: elaboración propia en base a Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015) y Nueva Agenda Urbana (2016).

Revisión de los lineamientos de los Planes Nacionales

Argentina cuenta actualmente con tres planes nacionales, aprobados en el año 2017 por resolución del poder ejecutivo: el Plan Nacional de Vivienda, el Plan Nacional de Hábitat y el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento. Asimismo, desde 2004 y con sucesivas actualizaciones, está disponible el Plan Estratégico Territorial. Si bien el Plan Nacional de Transporte e Infraestructura fue anunciado en 2017, aún no está disponible. En relación a los temas ambientales, algo similar sucede respecto al anuncio de un Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático, aún no concretado. Dicho plan podría ser una iniciativa para abordar integralmente las cuestiones de resiliencia urbana.

Los planes de Vivienda y de Hábitat fueron creados mediante la Resolución 122-E/2017 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Esta resolución se fundó en el reconocimiento de la “existencia de actividades y funciones superpuestas, replicándose en cada programa actividades comunes a todos ellos, lo que ha generado una dispersión de esfuerzos administrativos y una ineficiente utilización de los recursos con el consiguiente atraso en la ejecución de las obras, así como también una distribución territorial inequitativa de dichas obras”. A partir de ello, la creación de ambos planes apuntó a concentrar en la Secretaría de Vivienda y Hábitat todas las políticas habitacionales y de espacio urbano.

Los siguientes apartados resumen los objetivos y las formas de gobierno planteados por los diferentes planes, para luego presentar un análisis crítico respecto a la integralidad y a la gobernanza de los mismos.

Plan Nacional de Vivienda

El objetivo principal es atender el déficit habitacional cuantitativo, a través de la promoción de la vivienda social, el acceso al financiamiento para la vivienda y el fomento a las asociaciones público- privadas para la vivienda. El déficit habitacional cuantitativo representa el 40% del déficit total, casi 1.400.000 de viviendas.

Este plan abarca a la población de “escasos recursos” -es decir, de hasta dos salarios mínimos- a través de la vivienda social, y a la población con ingresos tanto formales como informales que pueden acceder a un crédito, a través de las líneas de financiamiento para la vivienda. Por otro lado, el plan contempla financiar acciones que faciliten el alquiler social y que promuevan el desarrollo de la planificación urbana. Al igual que el Plan Nacional de Hábitat, contiene elementos de mejoramiento de viviendas y regularización dominial.

La Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, como unidad responsable del plan, tiene las responsabilidades ligadas a la promoción y financiación del plan (con la posibilidad de financiar directamente planes provinciales similares), así como de brindar asistencia técnica. Las unidades ejecutoras pueden ser provincias, municipios, organismos e instituciones públicas financieras de todos los niveles, así como organizaciones no gubernamentales, fondos fiduciarios o entes del sector público nacional. Estos actores son quienes presentan y ejecutan los proyectos del plan, con capacidad de financiar un tercio del monto. Por otro lado, se espera de las provincias que aporten el análisis del déficit habitacional. En el caso de las líneas de crédito, son los fondos fiduciarios los encargados de administrar y ejecutar las partidas aprobadas desde la subsecretaría.

Plan Nacional de Hábitat

Complementariamente al Plan de Vivienda, el de Hábitat se enfoca en solucionar el déficit habitacional cualitativo, que representa el 60% del déficit total, sobrepasando las 2.000.000 de viviendas. El objetivo es “mejorar el acceso al hábitat en áreas precarias urbanas y en las localidades más vulnerables de todo el país, a través de la inversión en obras de infraestructura básica (agua y saneamiento), vehicular y peatonal, espacio público, equipamiento comunitario y

mejoramiento de la vivienda.” Este plan aborda las villas y asentamientos de todo el país, de manera que las acciones se dan específicamente dentro de los límites de estas áreas existentes.

El funcionamiento de este plan es análogo al de Vivienda: la subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano evalúa y aprueba los proyectos que son presentados y ejecutados por provincias, municipios, organismos descentralizados de todos los niveles, Institutos de Vivienda y/o Hábitat provinciales y/o Municipales. En este caso, además, las Universidades Públicas también tienen capacidad de presentar proyectos, aunque no de ejecutar obras. La subsecretaría financia o co-financia los proyectos y programas que estén en la misma línea del plan y brinda asistencia técnica.

Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento

Este plan apunta a subsanar el déficit de infraestructura y servicio de agua y saneamiento, con la meta de alcanzar en 2019 el 100% y el 75% de cobertura, respectivamente. Estas metas se reconocen, en el propio plan, alineadas con las metas de los ODS. De acuerdo al documento del plan, actualmente el 84,4% de la población argentina tiene acceso a agua por red pública y el 58,4% a cloacas.

Este plan es centralizado, ya que a través del Gabinete del Agua se coordinan las políticas, la planificación y el presupuesto destinado a las obras. El volumen de financiamiento necesario contempla las asociaciones público-privadas y los préstamos de bancos y organismos multilaterales. No hay un vínculo directo en la ejecución con los gobiernos sub-nacionales, sin embargo, el plan genera una red diversa de actores en torno a los objetivos:

- *Consejo Hídrico Federal (COHIFE)*: instancia federal de coordinación integrada por los Estados Provinciales, la Nación y CABA que tiene como objeto el tratamiento de los aspectos de carácter global, estratégico, interjurisdiccional e internacional en materia de recursos hídricos.
- *Mesa Metropolitana del Agua*: coordinación y programación de las obras de expansión de los servicios de agua potable y saneamiento y drenaje en el AMBA, integrada por representantes del Gobierno Nacional (AySA, ENOHSA, Unidad de Agua Potable y Saneamiento de la SSRH, APLA y ERAS) y del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (Ministerio de Infraestructura, Subsecretaría de Ejecución de Infraestructura Básica; Dirección Provincial de Agua y Cloacas (DIPAC).
- *Comités de cuenca interjurisdiccionales*: con objeto de intercambiar información, priorizar problemas y oportunidades de alcance interjurisdiccional, así como implementar acciones de manera conjunta. En la actualidad se cuenta con 14 comités de cuenca.

Asimismo, se promueven planes estratégicos provinciales con objeto de consolidar una gestión sectorial e intersectorial del agua a nivel provincial o de cuenca.

Plan Estratégico Territorial

El PET es un plan con larga trayectoria, cuya formulación comenzó en 2004 y cuya última versión es de 2011. El plan surgió durante la administración Kirchner con tres objetivos estructurales: (1) mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento, (2) garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes y (3) contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable.

El plan fue concebido como un instrumento que afirme el rol de la planificación para generar un territorio integrado y sostenible y que asuma la complejidad de procesos y actores que intervienen en la producción de los asentamientos humanos. El PET recoge una pregunta

central que es cuál debe ser el rol de gobierno nacional en las políticas de urbanización, lo cual pretende trascender las discusiones de delegación de competencias y repensar las responsabilidades concurrentes del gobierno federal. En el documento del plan es explícito el llamado a “pensar en la construcción de una nueva ingeniería institucional basada en la noción de cooperación y solidaridad socioterritorial, a partir de la cual sea posible la determinación de metas comunes y parámetros mínimos tendientes a armonizar el desarrollo del sistema urbano nacional”. A la vez, reconoce la importancia de fortalecer institucionalmente a los gobiernos locales y de consolidar el marco normativo urbano-territorial que sustente todos los niveles de gobierno.

El PET sostiene, por otro lado, la necesidad de desarrollar regulaciones de mercado de suelo a nivel local y de generar normas urbanísticas que vinculen planeamiento con fiscalidad, permitiendo la justa distribución de cargas y beneficios de la urbanización.

En la **Figura 2** podemos encontrar un gráfico que sintetiza los objetivos de cada uno de los planes nacionales, así como los roles y articulaciones entre los actores involucrados, que es un punto de partida para el desarrollo que más adelante se realizará de las relaciones entre gobiernos nacionales y sub-nacionales.

De la revisión realizada hasta aquí es importante destacar, ante todo, que la organización de las políticas de hábitat de acuerdo a planes nacionales refuerza el rol de la planificación como instrumento para aplicar la Agenda 2030. Sin embargo, hay varias cuestiones respecto a los planes vigentes que es preciso repensar.

En primer lugar, sólo dos de las cuatro áreas que se consideran estructurales del hábitat – vivienda e infraestructura- cuentan con planes vigentes en Argentina (resta contar con planes de transporte y ambiente). Esto no implica necesariamente completar los planes “temáticos” que faltan sino que evaluar en qué medida dos planes estructurales, como lo son los de vivienda y hábitat, deberían abordar el transporte y el ambiente como componentes del proceso de urbanización.

En segundo lugar, los planes vigentes han sido implementados por resolución y no reconocen la necesidad de un marco normativo que los instrumente, lo que plantea un riesgo de discontinuidad ante cambios de gestión. Esto está en estrecha relación con la misma noción de “plan” que implica la organización de acciones en el tiempo y que, en el caso de los problemas urbanos-habitacionales, claramente excede los cuatro años de una gestión. Este es, sin duda, un punto crítico si se piensa en la sostenibilidad de las políticas propuestas.

El PET fue pensado como un “proceso de construcción federal de consensos” y desarrolla una mirada integral y compleja del desarrollo territorial. Sin embargo, no tiene carácter vinculante con las iniciativas vigentes, a pesar de tener las características de un plan articulador de planes. La Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP) tiene como objetivo articular “las políticas públicas de impacto en el territorio, integrando las perspectivas sectoriales, para dar cuenta de la compleja vinculación entre ambiente, economía y sociedad”, promoviendo las relaciones de gobernanza multi-nivel y el consenso con actores sociales. En este sentido cabe la pregunta: ¿cómo dialogan las intervenciones de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública con las de otras subsecretarías del Ministerio del Interior que realizan obras y proyectos? Esta es una pregunta que no encuentra respuestas a nivel de análisis del organigrama, sino que requiere profundizarse a través de la visión de los actores involucrados.

En tercer lugar, al contrario de lo establecido en las agendas multilaterales, los planes no han sido formulados a través de procesos participativos. El hecho de involucrar a la población en instancias de planificación urbana no es sólo un mandato de gestión democrática, sino que

permite ajustar los contenidos del plan en función de las necesidades concretas. En este sentido, la definición de un plan nacional debería poder incorporar instancias de diálogo con la sociedad civil, pero sobre todo con los gobiernos sub-nacionales, de manera tal que las definiciones estructurales respondan a las situaciones territoriales específicas que deben ser abordadas en la implementación.





En cuanto a la integralidad del abordaje del hábitat, ésta es explícita en el Plan Nacional de Hábitat, mientras que en el de Vivienda el foco sigue estando en la idea de “soluciones habitacionales”, a pesar de enmarcarlas en proyectos integrales. Sin embargo, la integralidad no se explicita en términos de gobernanza. En ninguno de los tres planes nacionales vigentes se formulan las relaciones concretas entre las dependencias encargadas de su implementación ni respecto a las afectaciones entre las iniciativas.

Los planes vigentes tienen un fuerte sesgo temático, que separa el tema de la vivienda del de la infraestructura, así como también al interior de la cuestión habitacional separan el abordaje del déficit cualitativo, del cuantitativo -o, en otros términos, la ciudad formal de la informal. Por el contrario, el PET -a pesar de ser anterior a la NAU y a los ODS- desarrolla de manera integral prácticamente todos los temas de acuerdo a los principios de las agendas multilaterales y aborda la cuestión de los roles y vínculos entre el gobierno nacional y los sub-nacionales. Sin embargo, el PET no ha tenido ninguna instancia de implementación desde su formulación.

En términos de gobernanza, todos los planes involucran diversos actores y, en el caso de hábitat y vivienda, otorgan un rol activo a los gobiernos sub-nacionales en la formulación de proyectos. A pesar de ello, la resolución que les da origen parte del diagnóstico de la superposición ineficiente de niveles de gobierno y plantea como solución que el gobierno nacional concentre competencias determinantes -sobre todo en relación a la administración presupuestaria- lo cual los acerca más a un esquema unitario de gobierno. Aunque el Plan de Agua también plantea un rol central del ejecutivo nacional, lo hace en el marco del Gabinete del Agua, que se crea como una solución federal, incorporando los diversos organismos vinculados a la gestión del recurso hídrico.

Finalmente, en relación a la efectiva realización del derecho a la ciudad ninguno de los planes vigentes contiene referencias explícitas. Sin embargo, el PET no sólo menciona la importancia del derecho a la ciudad, sino que incorpora temas específicos para la realización de derechos humanos básicos -tal como el derecho a la vivienda, al promover la regulación del mercado de suelo, un tema ausente en los planes de la Secretaría de Vivienda y Hábitat. En este contexto, es preciso remarcar que el Plan de Agua tiene un fuerte componente de financiación con toma de deuda, que no es explícito en los otros dos planes. Si bien la cuestión del modelo de financiamiento para implementar los planes es un tema que excede el análisis aquí propuesto, es importante dejar planteada la reflexión sobre el impacto de un financiamiento fuertemente basado en deuda en el contexto de un mercado de suelo desregulado.

Figura 2. Esquema síntesis de los planes nacionales (vigentes a 2017)

Planes Nacionales	Objetivos	Objetivos Específicos	Competencias Sub Secretaría	Unidades Ejecutoras / Actores involucrados
Vivienda 	Atender el déficit habitacional existente en la Republica Argentina, a través de diferentes líneas de acción, tendientes a facilitar a la población con recursos económicos insuficientes, el acceso a una vivienda adecuada, en el marco de un desarrollo urbano sustentable.	Promoción de la Vivienda Social	Promover soluciones habitacionales en proyectos integrales Financiar 2/3 del proyecto Financiar programas provinciales o municipales similares	Provincias, C.A.B.A., Municipios, Organismos e instituciones publicas financieras, nacionales, provinciales y/o municipales, Organizaciones no Gubernamentales de reconocida trayectoria, Fondos Fiduciarios o entes del sector publico nacional.
		Acceso al financiamiento para la Vivienda	Planificar componentes: líneas de crédito, mejoramiento habitacional, construcción de vivienda nueva, adquisición de vivienda existente o lote con servicios, financiamiento de proyectos habitacionales especiales, fortalecimiento de organizaciones no gubernamentales. Definir y seguir metas. Supervisar ejecución	Fiduciarios de los fondos fiduciarios públicos, ya existentes o a crearse, con capacidad suficiente para administrar los fondos comprometidos
		Asociación Público-Privada para la Vivienda	Aprobar proyectos y brindar asistencia técnica	Organismos Provinciales, Municipales y C.A.B.A. encargados de política provincial o local de vivienda; Organismos e Instituciones Públicas financieras provinciales y/o municipales, fideicomisos publicos y otros entes del sector Publico Nacional
Hábitat 	Mejorar el acceso al hábitat en áreas precarias urbanas y en las localidades más vulnerables de todo el país, a través de la inversión en obras de infraestructura básica (Agua y Saneamiento), vehicular y peatonal, Espacio Público, equipamiento comunitario y mejoramiento de la vivienda.	Impulsar la seguridad en la tenencia mediante la regularización dominial.	Aprobar proyectos y brindar asistencia técnica. Financiar o Cofinanciar proyectos o programas provinciales y/o municipales similares.	Provincias, Municipios; Organismos descentralizados de la Administración Publica Nacional, Provincial y Municipal, Institutos de Vivienda y/o Hábitat de los Estados Provinciales y/o Municipales y las Universidades Publicas.
		Acompañar obras con programas de desarrollo humano para promover la participación ciudadana y el fortalecimiento comunitario.		
Agua 	Lograr cobertura universal de agua potable, provisión de saneamiento a tres cuartos de la población, reducción de vulnerabilidad frente a extremos climáticos.	---	Gabinete del Agua (GEA); instancia de coordinación de políticas, planificación y presupuesto.	Consejo Hidrico Federal (CO.HI.FE.); instancia federal de coordinación integrado por los Estados Provinciales, la Nación y C.A.B.A. que tiene como objeto el tratamiento de los aspectos de carácter global, estratégico, interjurisdiccional e internacional en materia de recursos hídricos. Mesa Metropolitana del Agua: coordinación y programación de las obras de expansión de los servicios de agua potable y saneamiento y drenaje en el A.M.B.A., integrada por representantes del Gobierno Nacional (A.yS.A., E.N.O.H.SA, Unidad de Agua Potable y Saneamiento de la S.R.H., A.P.L.A. y E.R.A.S.) y del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (Ministerio de Infraestructura, Subsecretaría de Ejecución de Infraestructura Básica, Dirección Provincial de Agua y Cloacas (D.I.P.A.C.). Comités de cuenca interjurisdiccionales.
P.E.T. 	Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento. Garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes. Contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable.	Crear plataformas político-institucionales que propicien la consolidación de la planificación y el ordenamiento del territorio como políticas de Estado. Fomentar la difusión y formación de consensos en torno al P.E.T., dentro de la esfera pública y de las organizaciones de la sociedad en el proceso de planificación Civil. Desarrollar estudios dirigidos al diseño de políticas federales de planificación y ordenamiento del territorio, concordantes con las directrices del P.E.T. Sistematizar la ponderación de las carteras provinciales de proyectos de inversión en infraestructuras, en orden a la actualización de los Modelos Territoriales Deseados Provinciales y a los lineamientos estratégicos del P.E.T. Sostener los intereses nacionales en los foros binacionales y regionales abocados a la planificación de las infraestructuras de integración regional sud americana	---	---

Fuente: elaboración propia en base a planes nacionales de Hábitat, de Vivienda y de Agua y Saneamiento y PET.

Análisis de la situación de las políticas públicas del hábitat en Argentina

Por Natalia Cosacov

Una primera aproximación a la situación de las políticas públicas de hábitat desde una mirada integral plantea el desafío de revisar la organización institucional tanto como los presupuestos involucrados. Este desafío implica recomponer un universo de información que se presenta fragmentado en las fuentes de datos oficiales.

El análisis se ha estructurado a partir de tres revisiones. En primer lugar, se ha estudiado la evolución de las políticas públicas de hábitat entre 2012 y 2017, una revisión que permite poner en perspectiva cuál es el peso relativo de estas políticas en el presupuesto nacional y cómo ha evolucionado en los años recientes. En segundo lugar, el análisis de la organización institucional nacional, permite comprender en qué reparticiones se despliegan estas políticas de hábitat, así como visualizar los puntos de conexión de la estructura nacional con los gobiernos subnacionales. Finalmente, la tercera aproximación busca indagar en la capacidad estatal (Repetto, 2004), en el sentido de la capacidad de llevar adelante transformaciones concretas que materialicen los objetivos propuestos en relación al hábitat. Esta aproximación apunta a una mirada orgánica entre la organización institucional y el presupuesto actual, entendiendo que la capacidad estatal está fuertemente determinada por la conjunción de competencias y recursos económicos.

Evolución del gasto en políticas públicas de hábitat entre 2012 y 2017

Hablar de políticas de hábitat en términos presupuestarios supone un gran desafío metodológico, ya que esta categoría no existe como tal a nivel presupuestario, sino que implica agregar diversas funciones. En este sentido, el recorte y la selección propuestos a lo largo de estudio no son unívocos, sino que pretenden aportar a una comprensión holística del hábitat, que vincule campos que en términos de organización del poder ejecutivo nacional se encuentran escindidos. Asimismo, se pretende aportar a la reflexión sobre el peso relativo que el presupuesto de hábitat tiene en relación al presupuesto nacional total.

Para componer los presupuestos asignados por ley y ejecutados se analizaron los datos disponibles en los portales digitales de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública y en la Cuenta de Inversión de la Contaduría General de la Nación. La primera aproximación de este análisis consistió en mirar las cinco grandes funciones en las que se divide el presupuesto nacional de acuerdo a la ley:

1. administración gubernamental,
2. servicios de defensa y seguridad,
3. servicios sociales,
4. servicios económicos, y
5. deuda pública.

A los efectos del estudio de las políticas públicas de hábitat, son relevantes dos de estas funciones: **Servicios Sociales**, donde se encuentran las finalidades *Vivienda y Urbanismo* y *Agua y Alcantarillado*, y **Servicios Económicos**, donde se encuentran *Transporte Urbano* y *Ecología y Medio Ambiente*.

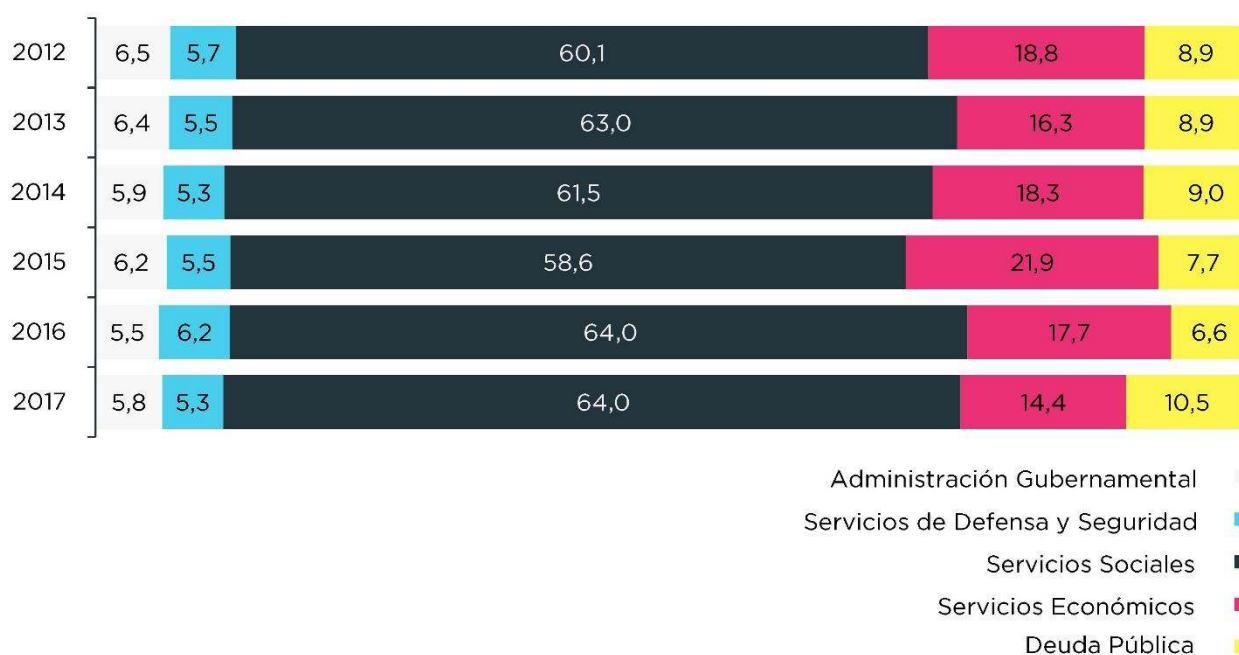
Servicios Sociales es la función a la que más presupuesto nacional se destinó en todos los años analizados. En 2015, se destinó el 58,6% del presupuesto nacional, representando éste el

menor valor del período para esta función, mientras que 2016 y 2017 fueron los años con mayor asignación, alcanzando el 64% del presupuesto nacional. En promedio, la función recibió en el período estudiado alrededor del 61,9% del presupuesto nacional.

La función que ocupa el segundo lugar en la participación del total del presupuesto es *Servicios Económicos*: recibió en promedio el 17,9% del presupuesto en el período estudiado. 2017 fue el año en el cual menos presupuesto se destinó a esta función (14,4%), mientras que en 2015 se destinó el porcentual más alto del período (21,9%).

El **Gráfico 1** da cuenta del porcentaje del presupuesto asignado anualmente a cada una de las funciones para el período 2012 - 2017.

Gráfico 1. Distribución del gasto nacional por función como porcentaje del total (2012-2017)



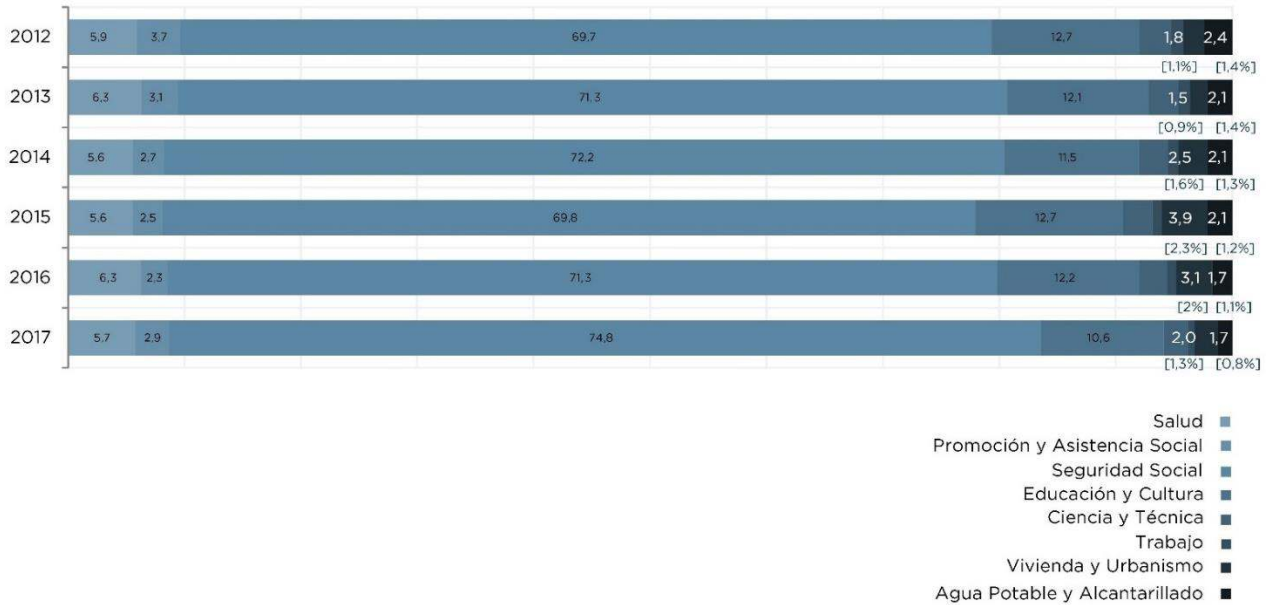
Fuente: elaboración propia según datos publicados en ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública).

Avanzando en la revisión de las dos funciones relevantes en términos de presupuestos de hábitat, en el **Gráfico 2** se observa la distribución del presupuesto de Servicios Sociales, entre las que se encuentran las funciones *Vivienda y Urbanismo* y *Agua potable y Alcantarillado*. En este presupuesto, la Seguridad Social se lleva la mayor parte del presupuesto, alcanzando casi tres cuartas partes del total en 2017. Mientras que en segundo y tercer lugar, Educación y Cultura ronda asignaciones cercanos al 12% y Salud al 6%.

Si analizamos las funciones que impactan en el hábitat en términos de su peso sobre el presupuesto nacional total, observamos que *Vivienda y Urbanismo* alcanzó en el año 2015 la mayor asignación, representando el 2,3% del presupuesto nacional. En 2013 no llegó al 1%. En promedio, *Vivienda y Urbanismo* recibió en este período el 1,5% del presupuesto nacional.

Agua Potable y Alcantarillado no superó en ninguno de los años estudiados el 1,4% del presupuesto nacional, porcentaje que alcanzó únicamente en 2012 y 2013. En 2017 se destinó sólo un 0,8%. El promedio de la variable en este período fue de 1,2%.

Gráfico 2. Composición del gasto nacional en la función Servicios Sociales, como porcentaje del total (2012-2017)



Nota: en el caso de Vivienda y Urbanismo y de Agua Potable y Alcantarillado se detallan entre corchetes el porcentaje sobre el presupuesto nacional total.
 Fuente: Elaboración propia según datos publicados en ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública).

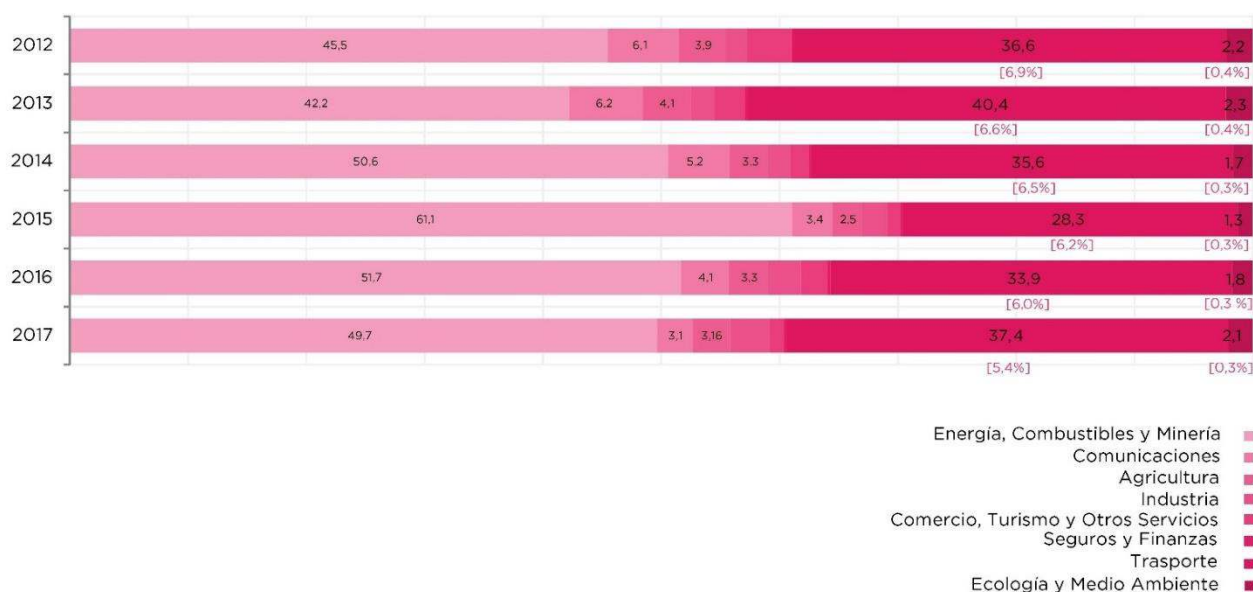
Servicios Económicos es la segunda función de gobierno que mayor presupuesto nacional recibió entre el 2012 y el 2017. Dentro de ella se encuentran las variables *Transporte* y *Ecología y Medio Ambiente*. En el **Gráfico 3** se puede observar la distribución del presupuesto nacional entre las funciones que conforman los Servicios Económicos.

Dentro de Servicios Económicos se destaca *Energía, Combustibles y Minería* por la cantidad de presupuesto asignado en el período estudiado: en 2015, representó el 61,06%.

Analizando las dos funciones que involucran políticas de hábitat, vemos que en términos de su peso relativo sobre el presupuesto nacional, el promedio de Transporte para el período considerado se aproxima al 6%. Sin embargo, de 2012 a 2017 el porcentaje viene en descenso, llegando a representar en 2017 un 5.4% del presupuesto nacional.

Por su lado, Ecología y Medio Ambiente recibió entre 2012 y 2017 en promedio 0.33% del presupuesto nacional, manteniéndose relativamente constante en todos los años analizados.

Gráfico 3. Composición del gasto nacional en la función Servicios Económicos, como porcentaje del total (2012-2017)



Nota: en el caso de Transporte y de Ecología y Medio Ambiente se detallan entre corchetes el porcentaje sobre el presupuesto nacional total.

Fuente: Elaboración propia según datos publicados en ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública).

La evolución del Gasto en Hábitat en Argentina

A partir del análisis anteriormente desglosado, es posible componer lo que denominamos *gasto en hábitat*, aquellos recursos destinados a dar respuesta a las finalidades de:

1. Vivienda y Urbanismo
2. Agua Potable y Alcantarillado³
3. Transporte Urbano⁴
4. Ecología y Medio Ambiente, particularmente la gestión del riesgo y el manejo de cuencas hídricas urbanas.⁵

El gasto en hábitat analizado se compone de los gastos por finalidad y función del presupuesto nacional para el período 2012 - 2017. En este primer acercamiento se puede observar a qué funciones le está asignando el Estado mayores recursos en el período estudiado.

A continuación, la información se presenta según tres grupos de datos diferentes. En primer lugar, los gráficos representan lo aprobado en la ley de presupuesto de cada año. En segundo lugar, se presentan los datos de la asignación presupuestaria final de cada año, que está constituida por los recursos asignados por la ley de presupuesto más las readecuaciones presupuestarias realizadas. En este caso, la información del año 2017 corresponde a lo aprobado en la Ley de Presupuesto del año 2017 (N° 27.341), sin incluir readecuaciones, ya que las readecuaciones se completan hacia el final de cada año y por tanto no estaban disponibles al

³ Ver consideraciones en el Anexo.

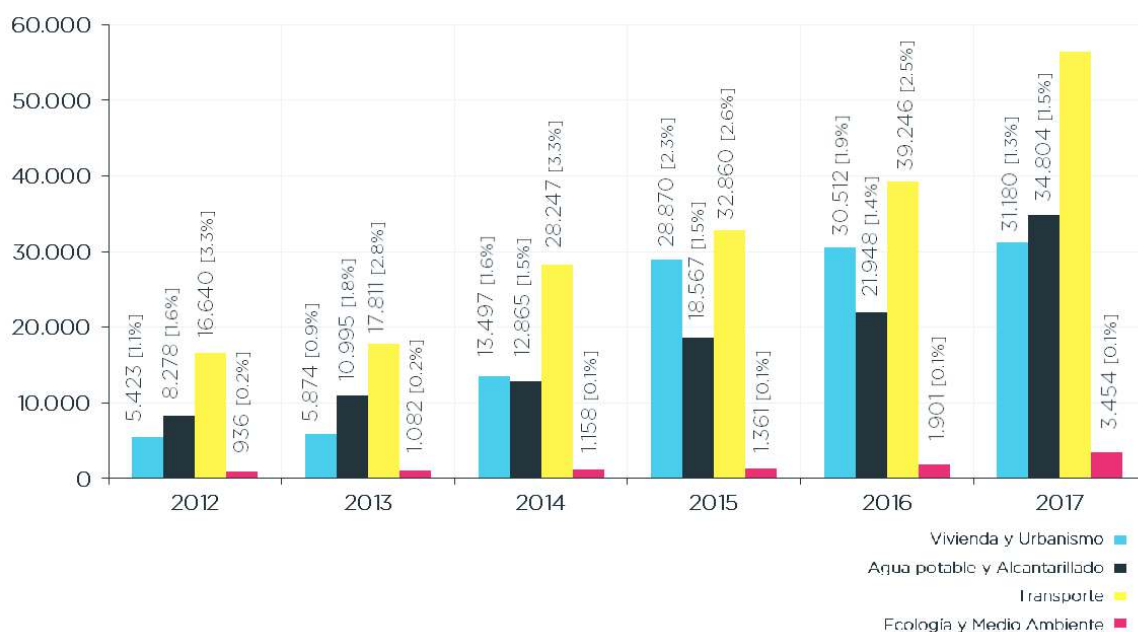
⁴ Para conformar el presupuesto del Transporte Urbano se seleccionaron y analizaron solamente los programas relativos a ámbitos urbanos. En el Anexo se pueden observar en detalle los programas seleccionados para cada año estudiado. Cabe destacar que, dentro de este presupuesto, los subsidios representan entre el 40% (2017) y el 80% (2013). Observar en el Anexo el porcentaje para cada año.

⁵ Ver los programas considerados en la función Ecología y Medio Ambiente en el Anexo.

momento de la redacción de este documento. En tercer lugar, se presenta y analiza la información de lo efectivamente ejecutado cada año para cada una de las finalidades, lo que permite ver la efectividad de las diferentes áreas para ejecutar los recursos asignados. En este último caso, se tomaron los datos para los años 2012 a 2016 inclusive, a efectos de que la información sea comparable, puesto que la información respecto a lo ejecutado en 2017 es parcial.

El análisis con los tres grupos de datos mencionados resulta importante para observar la asignación presupuestaria en tres momentos: el de definición del presupuesto, el de las readecuaciones que se producen a lo largo del año y, finalmente, la capacidad de cada organismo para ejecutar el presupuesto asignado y las readecuaciones y recursos extraordinarios ejecutados. Los **gráficos 4, 5, 6 y 7** a continuación representan el gasto destinado a hábitat y el gasto con readecuaciones presupuestarias. Los gráficos 4 y 5 reflejan el gasto destinado a hábitat por la ley de presupuesto de cada año en valores nominales y ajustados por inflación a pesos constantes de 2011, respectivamente. Los gráficos 6 y 7 reflejan los valores nominales y ajustados, incluyendo readecuaciones presupuestarias.

Gráfico 4. Gasto destinado a hábitat según ley de presupuesto, en millones de pesos nominal (2012-2017)

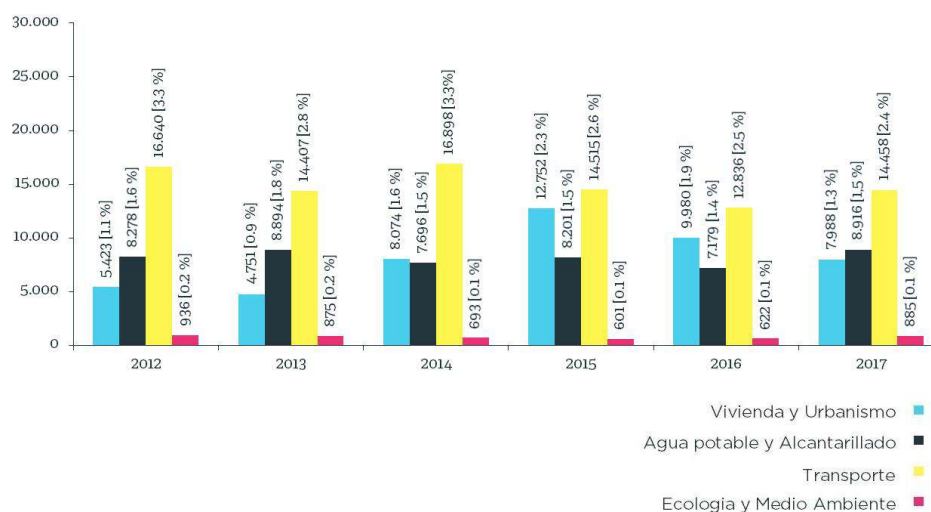


Nota: Entre corchetes se expresa el porcentaje sobre presupuesto nacional total. Las barras representan las sumas de los presupuestos nominales por funciones, más el presupuesto de los organismos descentralizados y empresas públicas que aportan a cada una de las funciones.⁶ No se encontraron disponibles los datos para el 2013 y 2015 de la empresa pública Operadora Ferroviaria SE.

Fuente: elaboración propia en base a datos publicados en ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública) y a la Cuenta de inversión, Contaduría General de la Nación, Ministerio de Hacienda.

⁶ En la función Vivienda y Urbanismo se contabiliza también el presupuesto de la AABE, en Agua potables y Alcantarillado se calcula el presupuesto del INA, ENOHS y el de AySA, por último, en la función de Transporte se suman al presupuesto nominal lo presupuestado a las empresas Operadora Ferroviaria SE. y a ADIF.

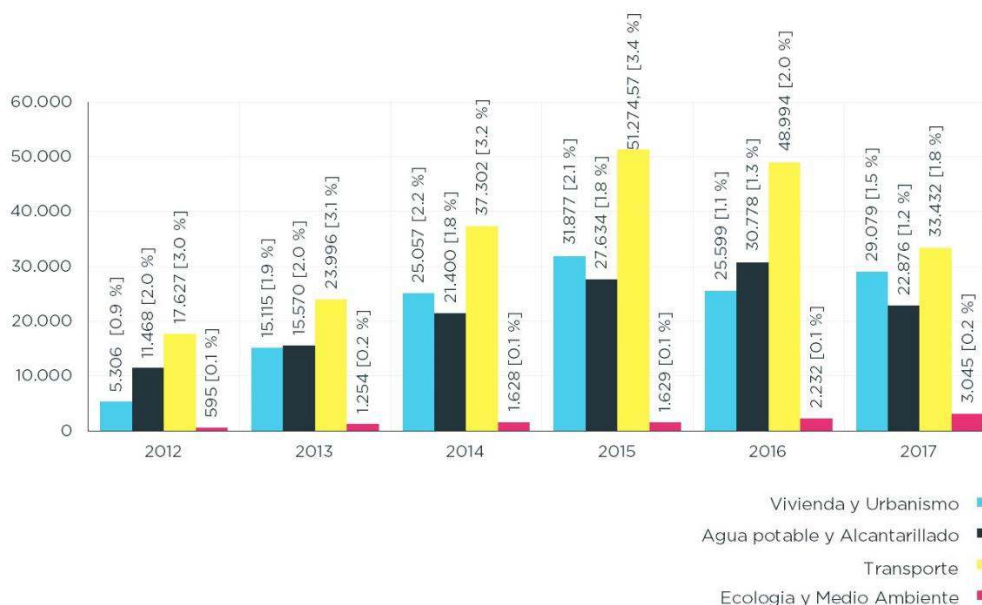
Gráfico 5. Gasto destinado a hábitat según ley de presupuesto en millones de pesos, ajustado por inflación a pesos constantes 2012 (2012-2017)



Nota: Entre corchetes se expresa el porcentaje sobre presupuesto nacional total. Las barras representan las sumas de los presupuestos nominales por funciones, más el presupuesto de los organismos descentralizados y empresas públicas que aportan a cada una de las funciones.⁷ No se encontraron disponibles los datos para el 2013 y 2015 de la empresa pública Operadora Ferroviaria SE.

Fuente: elaboración propia en base a datos publicados en ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública) y a la Cuenta de inversión, Contaduría General de la Nación, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 6. Gasto destinado a hábitat incluyendo readecuaciones presupuestarias, en millones de pesos nominal (2012 - 2017)



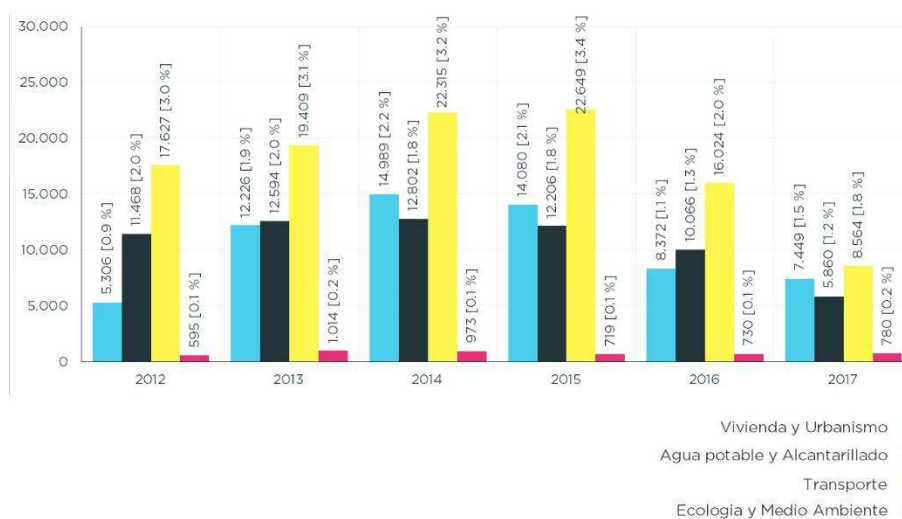
Nota: Entre corchetes se expresa el porcentaje sobre presupuesto nacional total. Para 2017 se encontraron datos hasta el mes de octubre.⁸ No se encontraron disponibles los datos de AySA para el 2017.

Fuente: elaboración propia en base a datos publicados en ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública) y a la Cuenta de inversión, Contaduría General de la Nación, Ministerio de Hacienda.

⁷ En la función Vivienda y Urbanismo se contabiliza también el presupuesto de la AABE, en Agua potables y Alcantarillado se calcula el presupuesto del INA, ENOHSa y el de AySA, por último, en la función de Transporte se suman al presupuesto nominal lo presupuestado a las empresas Operadora Ferroviaria SE. y a ADIF.

⁸ En la función Vivienda y Urbanismo se contabiliza también el presupuesto de la AABE, en Agua potables y Alcantarillado se calcula el presupuesto del INA, ENOHSa y el de Aysa, por último, en la función de Transporte se suman al presupuesto nominal lo presupuestado a las empresas Operadora Ferroviaria SE. y a ADIF.

Gráfico 7. Gasto destinado a hábitat incluyendo readecuaciones presupuestarias, en millones de pesos, ajustado por inflación a pesos constantes 2012 (2012-2017)



Nota: Entre corchetes se expresa el porcentaje sobre presupuesto nacional total. Para 2017 se encontraron datos hasta el mes de octubre.⁹ No se encontraron disponibles los datos de AySA para el 2017.

Fuente: elaboración propia en base a datos publicados en ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública) y a la Cuenta de inversión, Contaduría General de la Nación, Ministerio de Hacienda.

De la comparación de los gráficos anteriores, observamos que en los años 2013 a 2015 el presupuesto destinado al conjunto denominado hábitat, como porcentaje del presupuesto nacional, se amplió respecto al originalmente asignado. El incremento fue de 1,3 puntos porcentuales en el 2013, de 0,6 puntos porcentuales en el 2014 y de 0,7 puntos porcentuales en el 2015. En el 2012 el presupuesto reasignado disminuyó 0,4 puntos porcentuales, mientras que en el 2016 cayó 1,6 puntos porcentuales, siendo el porcentaje más bajo de la serie analizada (4,5% del presupuesto nacional). Por último, hasta octubre del 2017 el presupuesto reasignado al hábitat representa 0,8 puntos porcentuales menos que el presupuesto por ley.

De las cuatro finalidades analizadas que componen hábitat respecto al que incluye las readecuaciones presupuestarias, *Transporte Urbano* es la que se lleva la mayor parte del presupuesto todos los años, aunque ha registrado una baja significativa de su peso en el presupuesto nacional en los últimos años, pasando del 3,4% en 2015 al 1,8% en 2017. Sin embargo en términos nominales la función recibió un aumento de 5.000 millones de pesos entre el 2012 y el 2015 (pesos constantes del 2012, ver tablas en anexo). En resumen, desde el 2015 hasta octubre del 2017 el presupuesto destinado al transporte urbano se redujo en términos nominales 14.000 millones de pesos (pesos constantes del 2012). Esta reducción se explica, fundamentalmente, por la disminución de los subsidios al transporte que representaban un 62% del presupuesto destinado al transporte urbano en el 2015 y se redujeron al 39% en el 2017 (ver detalle en tablas de Anexo).

En segundo lugar, continuando con el presupuesto con readecuaciones (**Gráfico 6**) se encuentra la finalidad *Vivienda y Urbanismo*, que creció entre 2012 y 2014, cayendo levemente en 2015 y profundizando la caída en el 2016, llegando a representar el 1,1% del presupuesto total, con una asignación en términos nominales de más de 5.708 millones de pesos respecto al año anterior (en pesos constantes del 2012). Para el 2017 se estima un aumento leve, llegando a representar el 1,5% del presupuesto nacional, pero que en términos nominales representa 923 millones de pesos menos que el año anterior y 7.540 millones de pesos menos que el 2014 (año en

⁹ En la función Vivienda y Urbanismo se contabiliza también el presupuesto de la AABE, en Agua potables y Alcantarillado se calcula el presupuesto del INA, ENOHSa y el de Aysa, por último, en la función de Transporte se suman al presupuesto nominal lo presupuestado a las empresas Operadora Ferroviaria SE. y a ADIF.

el cual la función Vivienda y Urbanismo recibe mayor presupuesto). Al mismo tiempo que se da esa menor asignación presupuestaria para Vivienda y Urbanismo, se observa un incremento de fondos, aportados por bancos públicos y privados, a través de los créditos hipotecarios nominados en unidades de valor adquisitivo (UVA), que alcanzarán en 2017, según las estimaciones del Banco Central de la República Argentina, los 50 mil millones de pesos. Si bien este análisis excede los alcances de este estudio, es fundamental abrir una línea de investigación sobre el rol de la banca privada en el financiamiento de las políticas habitacionales (ver detalle de nominales en tablas de Anexo).

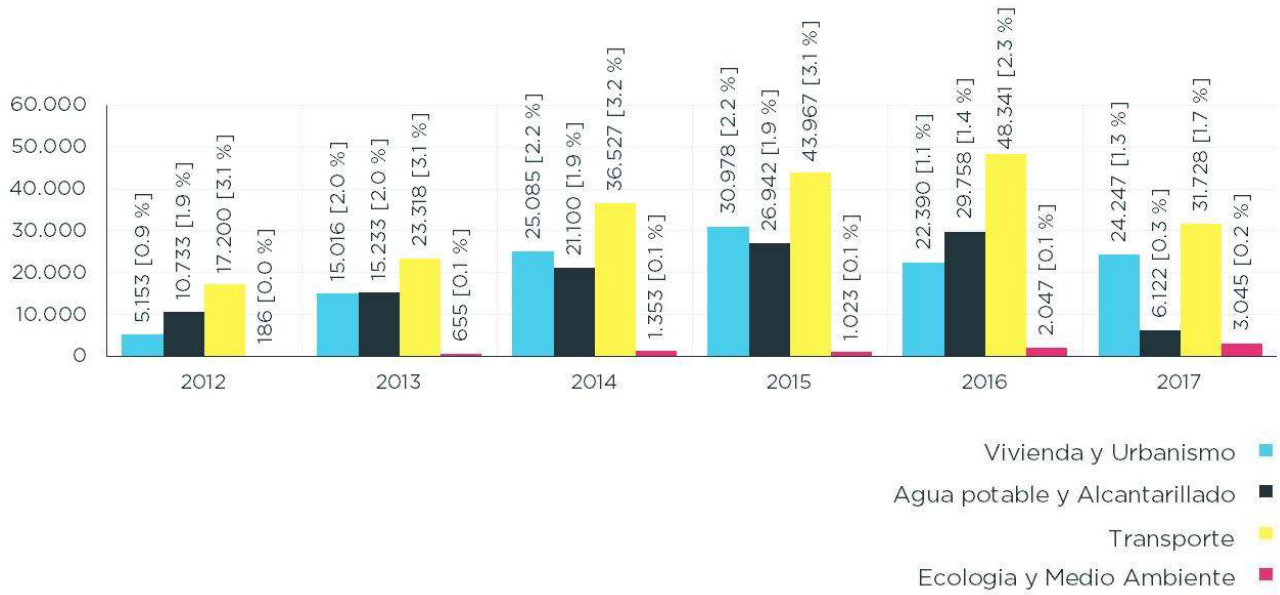
En tercer lugar, la función *Agua y Alcantarillado* pasó del 2,0% del presupuesto nacional en 2012 y 2013 al 1,3% en 2016 y se estima que será del 1,2% en el año 2017. El porcentaje sobre total del presupuesto nacional cae año a año para el período analizado, además de que desde 2014 a 2017 hay una caída del monto nominal asignado de 6.941 millones de pesos (en pesos constantes del 2012).

Por último, *Ecología y Medio Ambiente* representa el 0,1% del presupuesto nacional con reasignaciones en los años estudiados con la excepción del 2013 que representó el 0,2% y se estima que en el 2017 volverá a representar esta misma cifra. 2013 fue al año que mayor presupuesto nominal se destinó a la función (1014 millones de pesos), este presupuesto decrece año a año hasta alcanzar en 2016 730 millones de pesos. En el 2017 el presupuesto asignado creció levemente en relación al 2016 pero representa 234 millones de pesos menos que el 2013 (en pesos constantes del 2012).

De los datos disponibles surge que los recursos destinados a las cuatro modalidades que componen lo que llamamos Hábitat crecieron entre el 2012 y el 2015, tanto en términos nominales como en porcentaje del presupuesto total. En el 2012 se destinaba al hábitat 34.996 millones de pesos (6% del presupuesto nacional) mientras que en el 2015 la cifra aumentó a 49.655 millones de pesos (7.4% del presupuesto nacional). Desde 2015 a la fecha, el presupuesto destinado a hábitat viene reduciéndose tanto en términos relativos como nominales, llegando a 22.655 millones de pesos en el 2017 (4,7% del presupuesto nacional).

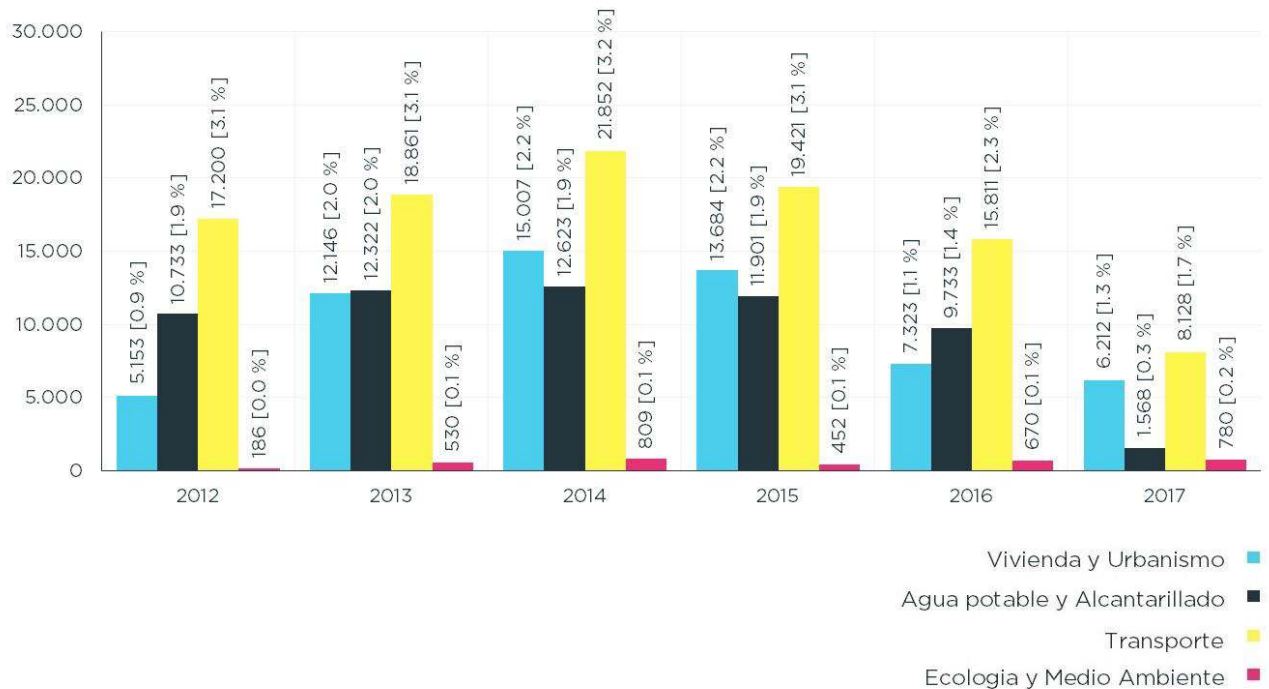
En el **Gráfico 8** vemos los recursos concretos que el gobierno nacional ejecutó para cada una de las finalidades de hábitat, tanto en términos nominales como en porcentaje del presupuesto nacional.

Gráfico 8. Gasto ejecutado en hábitat, en millones de pesos nominal (2012-2017)



Nota: entre corchetes se expresa el porcentaje sobre presupuesto nacional total. No se encuentra disponible el presupuesto ejecutado de las empresas públicas en 2017 por lo cual se incorporan como referencia los presupuestos con readecuaciones.
Fuente: elaboración propia en base a la ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública) y la Cuenta de Inversión, Contaduría General de la Nación, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 9. Gasto ejecutado en hábitat, en millones de pesos, ajustado por inflación a pesos constantes 2012 (2012-2017)

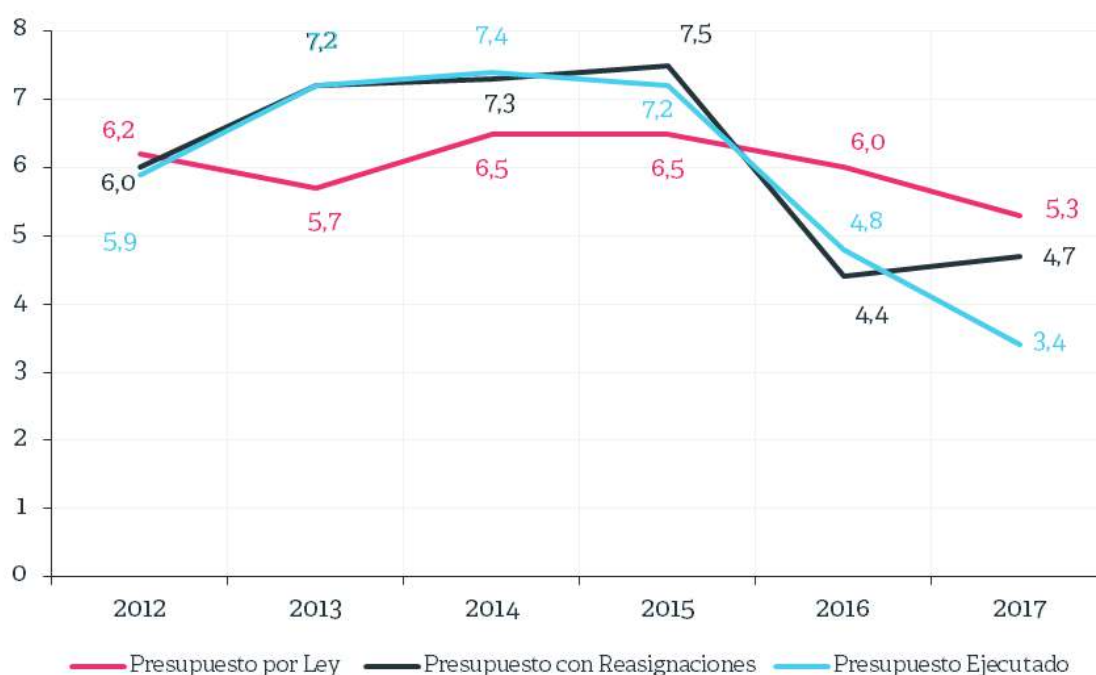


Nota: entre corchetes se expresa el porcentaje sobre presupuesto nacional total. No se encuentra disponible el presupuesto ejecutado de las empresas públicas en 2017 por lo cual se incorporan como referencia los presupuestos con readecuaciones.
Fuente: elaboración propia en base a la ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública) y la Cuenta de Inversión, Contaduría General de la Nación, Ministerio de Hacienda.

Finalmente, en el **Gráfico 10** podemos observar la evolución del presupuesto de hábitat en términos porcentuales sobre el presupuesto nacional total, entre 2012 y 2017. En primer lugar, la curva de presupuesto asignado por ley cayó de 2012 a 2013, a partir de cuando revirtió la tendencia y creció hasta 2015. Durante este periodo ascendente se observa, asimismo, que la ejecución superó a lo asignado. A partir de 2015, ambas curvas caen, pero con la particularidad de que para este período 2015-2017 el presupuesto fue sub-ejecutado (considerando para 2017 los datos provistos hasta octubre).

En 2017, el gasto en hábitat asignado por ley tuvo el punto más bajo del período: representó el 5.3% del presupuesto nacional total.

Gráfico 10. Evolución del gasto en hábitat, como porcentaje del gasto nacional total (2012-2017)



Fuente: Elaboración propia según datos publicados en ASAP, Oficina Nacional del Presupuesto y la cuenta de inversión del Ministerio de Hacienda.

A partir del análisis de la evolución del gasto en hábitat surgen algunas consideraciones importantes. Para el período analizado el presupuesto asignado por ley ha fluctuado en torno al 6% sobre el presupuesto nacional total, mientras que las reasignaciones lo han llevado a superar el 7% entre 2013 y 2015, cayendo a partir de ese momento hasta llegar al 4.4% en 2016. El presupuesto ejecutado describe una curva similar (aunque resta ajustar los valores finales para 2017 debido al momento de escritura de este documento).

Siguiendo en la línea de pensar en términos del peso relativo que las políticas de hábitat tienen sobre el presupuesto nacional total, se observa que el presupuesto del hábitat asignado por ley viene decreciendo de forma continua desde 2015, con una disminución de 1.2 puntos porcentuales entre 2015 y 2017. Por otro lado, para este mismo período se registra sub-ejecución, de manera tal que además de haber disminuido su peso en el presupuesto nacional éste no ha cumplido con los objetivos propuestos y, además, la sub-ejecución fue aumentando año a año.

Mientras que para tener una comprensión exhaustiva del gasto en hábitat en un esquema federal sería necesario complementar esta información con la de los niveles sub-nacionales, lo que sí permite comprender este análisis es el rol del poder ejecutivo nacional en la administración de los recursos que impactan en el desarrollo urbano. En ese sentido, es relevante remarcar que

tanto lo asignado por ley como lo ejecutado a nivel nacional ha mantenido una curva decreciente desde 2015.

Organización institucional del Poder Ejecutivo nacional en temas de hábitat y planificación

Una segunda aproximación hacia la comprensión de las políticas públicas de hábitat en Argentina consiste en el análisis de la estructura institucional nacional. Dicho análisis permite visualizar las relaciones verticales y horizontales, las articulaciones y las instancias de coordinación y determinar las competencias concurrentes entre nación y gobiernos sub-nacionales. Esto se fundamenta en los lineamientos de la NAU respecto a fomentar “una mayor coordinación y cooperación entre los gobiernos nacionales, sub-nacionales y locales, en particular mediante mecanismos de consulta de múltiples niveles y definiendo claramente las competencias respectivas, los instrumentos y los recursos destinados a cada uno de los niveles de gobierno” (NAU, artículo 87).

Los organigramas reflejan, por un lado, la mirada política sobre un determinado problema. En este caso, es importante comprender cómo se concibe el hábitat en términos de organización estatal. Por otro lado, en el contexto de un país federal, los organigramas son un componente de análisis estructural para determinar el alcance de la descentralización administrativa y financiera, así como las inconsistencias que pueden aparecer entre programas y competencias.

En un primer apartado se ofrece un análisis de la estructura organizativa del poder ejecutivo Nacional, con la finalidad de identificar cuál es la institucionalidad del hábitat en este nivel de gobierno. El objetivo es conocer qué áreas del poder ejecutivo nacional están implicadas en el tema que nos ocupa, buscando dilucidar qué áreas tienen las competencias y responsabilidades para encarar las acciones de gobierno vinculadas a temas de hábitat y entendiendo esto último desde una perspectiva integral. Se trata de un análisis formal, basado en las estructuras y competencias que surgen de diversas normativas de la estructura ministerial. El análisis permite identificar hasta qué punto la temática de interés se cristaliza en la estructura de gobierno. Cabe señalar que dicho análisis no da cuenta de las prácticas o relaciones concretas que efectivamente se producen en y entre las distintas jurisdicciones. Tampoco permite visualizar la totalidad de las relaciones ni interacciones, el rol de los vínculos personales en el funcionamiento de esa institucionalidad, ni el modo en que se ejecutan realmente las competencias y responsabilidad por medio de procesos que traspasan las fronteras funcionales (Halliburton, 2006).

En un segundo apartado, el foco está puesto en la bajada programática de dichas competencias y responsabilidades y en conocer la asignación presupuestaria que tienen esos programas. El análisis presupuestario es una herramienta clave a la hora de comprender las orientaciones efectivas de las políticas que emergen de dicha institucionalidad, por lo cual se avanza en dilucidar cómo se conjugan competencias y recursos nacionales en materia de hábitat. Para reconstruir el Presupuesto Nacional del Hábitat, se observaron específicamente las leyes de presupuesto 2016 y 2017 de cada ministerio¹⁰ y se seleccionaron los programas relacionado con el hábitat urbano. Además, el análisis se complementó con el examen de los presupuestos ejecutados en esos años¹¹.

¹⁰ Los presupuestos 2016 y 2017 de cada ministerio pueden consultarse en la página del ministerio de Hacienda, Secretaría de hacienda, en la Oficina nacional del presupuesto, se selecciona por año y por ministerio. <https://www.economia.gob.ar/onp/html/>

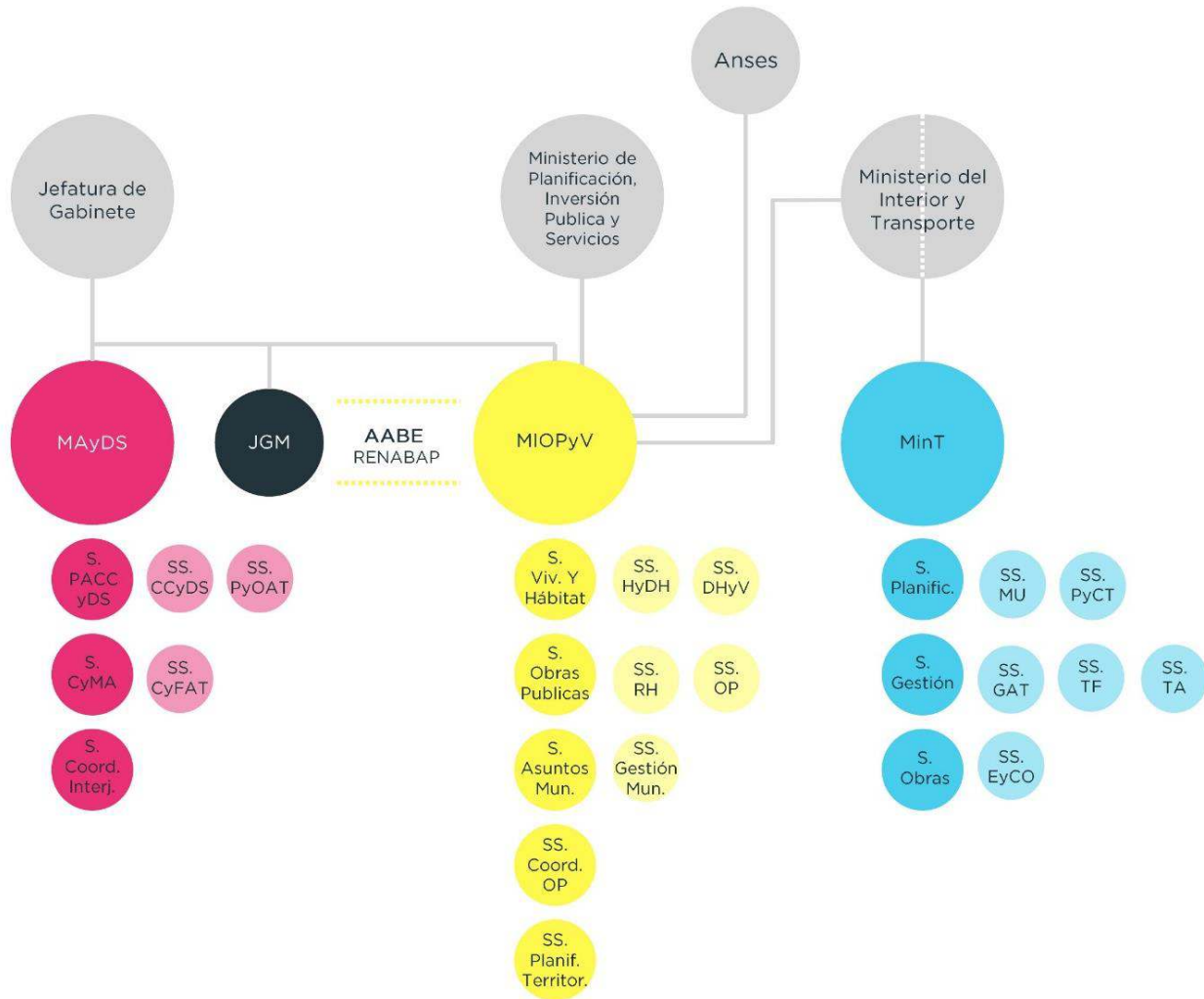
¹¹ Se obtuvieron de la página de ASAP <http://asap.org.ar/observatorio/enque2016.html>

Organización institucional del Poder Ejecutivo nacional en temas de hábitat y planificación

El Poder Ejecutivo de la Nación tiene a su cargo la administración general del país y el control de la ejecución de las leyes. Según el artículo 87 de la Constitución Nacional el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) es un poder unipersonal ejercido por un presidente de la Nación, elegido por voto popular directo por un período de cuatro años. A su vez, la Constitución Nacional en su artículo 100 establece como órganos físicos que complementan la labor del Poder Ejecutivo, al Jefe de Gabinete de Ministros y los ministros secretarios cuyo número es fijado en la Ley de Ministerios. Con el cambio de gobierno, a finales del año 2015, la organización ministerial del ejecutivo nacional se modificó mediante DNU 13/2015 del 10/12/15. Dicho DNU modificó la Ley de Ministerios (Ley N° 22.520)¹² en tanto transfirió competencias entre ministerios, cambió la nominación de algunos, creó y disolvió otros. La reorganización ministerial, implicó cambios y continuidades en configuración institucional del ejecutivo nacional. En la **Figura 3** podemos observar en gris la organización hasta 2015 y en colores la nueva organización a partir de la redefinición de competencias y organismos.

¹² Texto ordenado por Decreto N° 438/92, y sus modificatorias DTO. 357/2002)

Figura 3. Reorganización del Poder Ejecutivo Nacional respecto a la institucionalidad del hábitat (2015)



Fuente: elaboración propia en base Mapa del Estado de Jefatura de Gabinete.

Uno de los cambios importantes fue la creación de nuevos ministerios. En particular, interesa destacar que la reorganización ministerial supuso la jerarquización de dos ex Secretarías críticas en materia de hábitat. Por un lado, la ex Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable se elevó a Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable y la Secretaría de Transporte antes dependiente del Ministerio del Interior y Transporte, se transformó en el Ministerio de Transporte (MinT).

A partir del cambio de organigrama, el actual Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV) concentró, por un lado, las competencias del ex Ministerio del Interior y recibió las áreas de planificación federal de la Inversión Pública, de obra pública, recursos hídricos y de desarrollo urbano y vivienda, antes bajo la órbita del disuelto Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Por su parte, la ex Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat¹³, antes dependiente de la Jefatura de Gabinete, también pasó a la órbita de este ministerio. Finalmente, el fondo fiduciario Procrear creado durante la administración anterior y bajo la órbita de la ANSES, fue transferido al MIOPyV¹⁴. Del análisis de la normativa emerge que el criterio de unificar obra pública, vivienda y hábitat con las competencias propias del Ministerio

¹³ Creada mediante Decreto 1715/2014

¹⁴ Decreto 146/2017

del Interior, respondió a la intención de proporcionar una visión integradora y federal a esas políticas; sin embargo, no se tuvo en cuenta que la misma cartera también tiene que lidiar con muchos otros temas diversos que no están en relación al hábitat. De acuerdo a diversos autores, el Ministerio del Interior es considerado como el "organismo político por excelencia", su función es articular los vínculos con los partidos y los niveles sub-nacionales de gobierno (Oszlak, 2000; Gené, 2012). Desde esta perspectiva, es posible afirmar que su fusión con áreas sectoriales del estado, vinculadas a la actividad económica y al desarrollo social potencia el poder de este Ministerio en cuanto a vinculación política, técnica y financiera con los gobiernos provinciales y municipales.

En este nuevo esquema, la Jefatura de Gabinete - encargada de coordinar con los ministerios y las políticas de gobierno, comunicarse con los medios y el Congreso Nacional- dejó de tener incumbencia directa en materia de políticas de vivienda y hábitat, tal como había sido en las estructuras organizativas anteriores. Si bien continuó teniendo bajo su órbita la AABE¹⁵, la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat fue transferida al MIOPyV, tal como ya se mencionó.

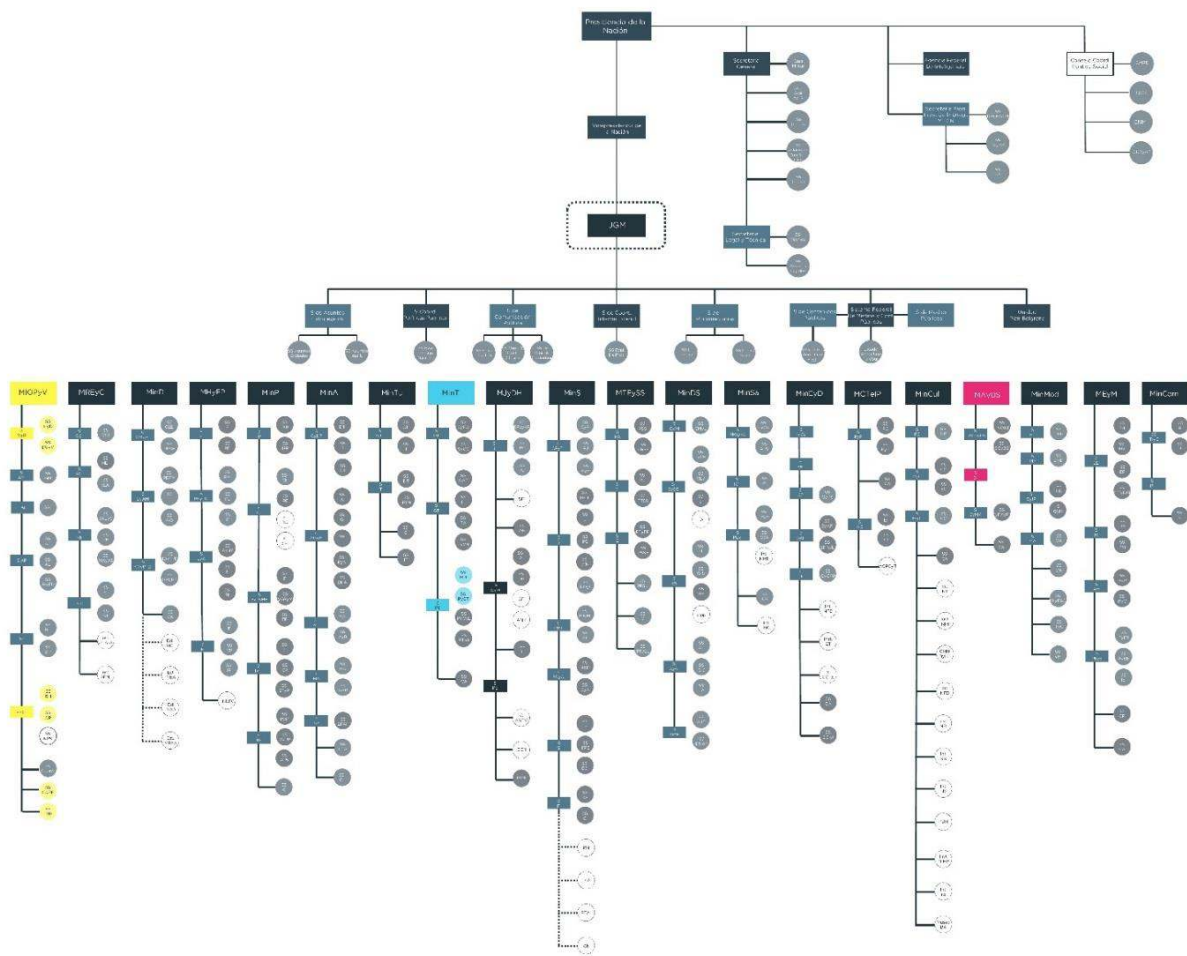
La AABE, en la órbita de la JGM, siempre ha estado vinculada a la producción de vivienda, a través de la venta de tierras públicas y los acuerdos con privados. Sin embargo, en 2016 la JGM volvió a tener un rol central en materia de políticas de vivienda y hábitat con la creación, bajo su órbita, del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y la Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares¹⁶. Creado en el ámbito de la AABE, el RENABAP tiene la función principal de registrar los bienes inmuebles donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que las habitan a efectos de desarrollar políticas de Integración Urbana de las Villas y Asentamientos, otorgando seguridad respecto de la tierra que habitan y acceso a distintos servicios básicos. Por su parte, la Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares depende directamente del Jefe de Gabinete y está integrada por representantes de los organismos nacionales competentes en la materia.

Como resultado de la reorganización de funciones y jerarquías hasta aquí reseñados, en la actualidad las competencias y responsabilidades en temas de hábitat se concentran en tres de los veinte ministerios y en la Jefatura de Gabinete. En la **Figura 4** se observa el organigrama del PEN hasta el nivel de subsecretarías, destacando en colores la cantidad de dependencias involucradas.

¹⁵ Mediante Decreto N° 1382/2012 se creó la Agencia de Administración de Bienes del Estado y el Decreto N° 2670/2015 aprobó su reglamentación, estableciéndose las delimitaciones de las funciones. La AABE es un organismo descentralizado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete y entre sus objetivos tiene a cargo la ejecución de las políticas, normas y procedimientos que rigen la disposición y administración de los bienes inmuebles del Estado Nacional.

¹⁶ Creados mediante Decreto 358/2017. En dicha normativa se define "barrios populares", como aquellos barrios comúnmente denominados villas, asentamientos y urbanizaciones informales que se constituyeron mediante distintas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo, con un mínimo de 8 familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de sus habitantes no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a al menos 2 de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

Figura 4. Dependencias que gestionan políticas de hábitat en el organigrama del Poder Ejecutivo Nacional (2017)



- Jefatura de Gabinete de Ministerios ●
- Ministerio del Interior, Obras públicas y Vivienda ●
- Ministerio de Transporte ●
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ●

Fuente: elaboración propia en base Mapa del Estado de Jefatura de Gabinete.

Para poner este organigrama en el contexto latinoamericano, se han tomado como referencia dos países federales con economías comparables, a los fines de contrastar la organización institucional argentina con otros modelos posibles.

En **Argentina**, tres ministerios más la **Jefatura de Gabinete**, concentran las competencias y responsabilidades en temas de hábitat.

- Vivienda y Urbanismo: Ministerio del Interior Obras Públicas y Vivienda.
- Agua y Alcantarillado: Ministerio del Interior Obras Públicas y Vivienda.
- Transporte Urbano: Ministerio de Transporte.
- Ecología y Medio Ambiente: Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Administración de inmuebles del Estado y Registro Nacional de Barrios Populares: Jefatura de Gabinete (AABE)

En **Brasil**, son **cuatro** los ministerios que concentran las funciones relativas al hábitat.

- Vivienda: Ministerio de las Ciudades
- Urbanismo: Ministerio de las Ciudades y Ministerio de Integración Nacional
- Agua y Saneamiento: Ministerio de las Ciudades y Ministerio de Integración Nacional
- Gestión Ambiental: Ministerio de Integración Nacional, Ministerio de Medio Ambiente y Ministerio de Minas y Energía.
- Transporte Urbano: Ministerio de las Ciudades

En **México**, son **dos** los ministerios que concentran las funciones relativas al hábitat.

- Vivienda y urbanismo: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
- Agua y saneamiento: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
- Medio ambiente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Transporte Urbano: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

La comparación de la organización de la estructura ministerial de Argentina con Brasil y México muestra algunas similitudes y diferencias. Más allá del número de ministerios, se observan diferencias en cuanto a cómo se distribuyen las funciones y a la exclusividad, o no, de las mismas. En Argentina, a grandes rasgos, cada una de las funciones las aborda un único Ministerio. Así, las funciones Vivienda y Urbanismo y Agua y Alcantarillado dependen del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, mientras que Transporte Urbano depende del Ministerio de Transporte y Medio Ambiente del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. El único caso donde se observa superposición es con dos temas dentro de la función Vivienda y Urbanismo: por un lado, el tema de barrios populares, cuyo registro no está vinculado al Ministerio del Interior sino que depende de la Jefatura de Gabinete de Ministros; por el otro, el caso de la construcción de viviendas, donde la Jefatura de Gabinete participa parcialmente con un programa específico que es la construcción de viviendas en tierras del Estado Nacional.

En el caso de Brasil, mientras la función Vivienda depende exclusivamente del Ministerio de las Ciudades; las funciones Urbanismo y Agua y Saneamiento son abordadas, en ambos casos, por dos Ministerios: el de las Ciudades y el de Integración Nacional. Asimismo, la función medio ambiente es abordada desde dos ministerios: el de Medio Ambiente y el de Minas y Energía. La función Transporte plantea un modelo dual: mientras que existe un ministerio específico para ello, el transporte urbano se desprende de esta categoría y es administrado directamente desde el Ministerio de las Ciudades.

El caso de México es más parecido al de Argentina, donde las funciones se abordan de manera exclusiva por una única dependencia. Así, Vivienda y urbanismo, Agua y saneamiento y Transporte dependen de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, mientras que ambiente depende de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

A partir de esta comparación de organigramas nacionales en América Latina, se propone avanzar en la comprensión de la organización institucional de Argentina hacia el interior de cada uno de los ministerios involucrados.

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV)

En el nuevo esquema institucional, el MIOPyV concentra, por un lado, todas las competencias propias del Ministerio del Interior, vinculadas al resguardo del régimen republicano, representativo y federal, y por otro, todo lo relacionado con la política de obras públicas, hídricas, y de vivienda y hábitat. En particular, le compete la formulación de la política nacional de vivienda y hábitat y de la política relativa a los servicios públicos de abastecimiento de agua potable y saneamiento¹⁷.

A través de la Secretaría de Vivienda y Hábitat, el MIOPyV diseña, implementa y controla la política nacional de vivienda, de obras de infraestructura habitacional y de desarrollo urbano. También propone programas y proyectos orientados a promover la urbanización y regularización dominial de barrios informales y conjuntos habitacionales¹⁸. Una suerte de separación entre urbanización formal e informal atraviesa el modo en que está planteada la estructura organizativa al interior de esta secretaría. Todo lo concerniente a la implementación de políticas de urbanización de barrios informales, regularización dominial y dotación de infraestructura básica y equipamiento comunitario, corre por cuenta de la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano. Es esta subsecretaría la que tiene a cargo el Plan Nacional de Hábitat¹⁹ cuyo objetivo principal es mejorar el acceso al hábitat en áreas urbanas precarias y en las localidades más vulnerables de todo el país, a través de la inversión en obras de infraestructura básica (agua y saneamiento), vehicular y peatonal, espacio público, equipamiento comunitario y mejoramiento de las viviendas. Por su parte, la Subsecretaría de Desarrollo urbano y vivienda, diseña políticas y programas habitacionales y de desarrollo urbano del sector público nacional, provincial o municipal destinados a la población de bajos recursos, pero con alguna capacidad de ahorro. Bajo la órbita de esta subsecretaría se encuentra el Plan Nacional de Vivienda²⁰ que tiene como finalidad principal atender el déficit habitacional existente en el país a través de diferentes líneas de acción. Esta Subsecretaría cuenta con la Dirección Nacional de Desarrollo Urbano, la Dirección Nacional de Vivienda Social, la Dirección Nacional de Acceso al Financiamiento para la Vivienda y la Dirección Nacional de Diseño e Implementación de Nuevos Desarrollos de Vivienda.

¹⁷ Según las competencias establecidas en el el DNU 13/2015.

¹⁸ Según Dto 212/15

¹⁹ Mediante Resolución del MIOPyV N° 122/2017, se aprobó el reglamento del Plan Nacional de Hábitat, el que fue creado en el ámbito de esta Subsecretaría.

²⁰ Creado mediante Resolución 122-E/2017 y reglamentado por Disposición 40-E/2017.

Figura 5. Organigrama del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación



Fuente: elaboración propia en base Mapa del Estado de Jefatura de Gabinete.

El MIOPyV es quien posee la competencia sectorial de Agua y Saneamiento a nivel nacional. A través de la Secretaría de Obras Públicas y de la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH) se establece la política y planificación nacional de los servicios de Agua y Saneamiento. De la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento de esta subsecretaría, depende el Plan Nacional del Agua y Saneamiento²¹ cuya finalidad es proveer de agua potable y saneamiento a todos los habitantes del país, proteger a la población frente a las inundaciones y las sequías, promover el desarrollo productivo teniendo como base el riego y ejecutar proyectos de aprovechamiento y preservación de recursos hídricos. Además, la SSRH supervisa y coordina el accionar de distintos organismos descentralizados y desconcentrados que se encuentran dentro de la órbita de este Ministerio, entre los que cabe destacar el Instituto Nacional del Agua (INA), del Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) y el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA)²². Asimismo, la SSRH es la autoridad de aplicación del marco regulatorio de los servicios de agua y cloacas que presta la empresa Agua y Saneamientos Argentinos SA (AySA S.A), una sociedad anónima propiedad del Estado encargada de proveer de agua potable y desagües cloacales a la Ciudad de Buenos Aires y a 17 partidos del conurbano.

²¹ A diferencia de los otros planes mencionados, en este caso no ha sido posible encontrar la normativa que lo crea y reglamenta. El documento donde se explica el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento, está disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior_agua_plan_agua_saneamiento.pdf

²² Creada mediante Resolución 109 - E/2016. En materia de hábitat, los programas y proyectos dependientes de esta unidad, son Préstamo BIRF N° 7385 - AR, Proyecto De Servicios Básicos Municipales; Préstamo CFA N° 6568, Programa de Obras Múltiples en Municipios; Préstamo CFA N° 7864, Programa de Obras Múltiples en Municipios Fase II; Préstamos CFA N° 8593, Programa de Obras Múltiples en Municipios fase III; Préstamo BID N° 2929/OC-AR, Programa de Inversiones Municipales, Préstamos BID N° 1843/OC-AR, Préstamo CAF N° 7769, Proyecto de Infraestructura Hídrica: Programa para el Desarrollo de las Provincias del Norte Grande; Préstamo BIRF N° 7992-AR, Proyecto de infraestructura hídrica del Norte Grande; Préstamo BIRF N° 8032-AR, Segundo proyecto de infraestructura hídrica del Norte Grande; Préstamo CAF N° 8028, Programa de infraestructura de saneamiento del Norte Grande; Préstamo BID N° 2776/OC-AR, Programa de desarrollo de las provincias del Norte Grande: infraestructura de agua potable y saneamiento; Préstamo CAF N° 8640, Programa de infraestructura de saneamiento del Norte Grande II.

Es posible observar la relevancia que tienen los organismos descentralizados y empresas estatales en la gestión de algunos ministerios, no sólo en términos organizacionales sino también en términos presupuestarios, como se analizará más adelante.

Bajo la órbita de la Secretaría de Obras Públicas se encuentra la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE) cuya responsabilidad primaria es intervenir en la formulación, gestión, supervisión, monitoreo y evaluación de los programas y proyectos con financiamiento externo que se desarrollen en el ámbito de la Secretaría²³. Por su parte, la Subsecretaría de Obras Públicas²⁴ asiste al Secretario de Obras Públicas en la elaboración y ejecución de la política nacional de obras públicas y propone el marco regulatorio relativo al manejo de las obras públicas con exclusión de las hídricas y viales, vinculando y coordinando la acción de las demás jurisdicciones y organismos intervinientes en las áreas de su competencia. Bajo la órbita de esta Subsecretaría se encuentra el Plan de Arquitectura²⁵, que tiene por objetivo mejorar el parque edilicio a través de proyectos de ampliaciones, remodelaciones y obras nuevas, así como la puesta en valor o refuncionalización de edificios culturales de valor patrimonial y social. Además, dicha Subsecretaría cuenta con el Plan de Renovación Urbana²⁶, el cual contempla la transformación de centros urbanos de todo el país, el ordenamiento ambiental e integral del espacio público, y el aprovechamiento de áreas vacantes.

Al interior del MIOPyV, hay dos subsecretarías que tienen un rol de coordinación intra-jurisdiccional. En primer lugar, está la Subsecretaría de Coordinación de Obra Pública Federal, que depende directamente del ministro. Su misión es intervenir con las distintas dependencias del Ministerio, en lo que respecta a la propuesta, elaboración, ejecución, marco regulatorio y proyectos de programas a realizar en materia de obras de infraestructura habitacional, públicas, de prevención sísmica, de planificación territorial de la inversión pública e hídricas, como así también de las que surjan de los entes desconcentrados como descentralizados, a nivel internacional, nacional, regional, provincial y municipal. Esta subsecretaría colabora de modo transversal con las distintas áreas de ejecución de obras. En igual jerarquía, se encuentra la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública cuya finalidad es asistir y fortalecer la planificación a escala nacional, provincial y local como componente estratégico para las decisiones públicas. Esta área interviene en la formulación de políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, en el diseño de planes y programas de inversión pública y elabora, junto con las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los organismos nacionales y provinciales que correspondan, los documentos técnicos necesarios para implementar y difundir las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos territoriales y de infraestructura y equipamiento. La SSPTIP actúa como articulador estratégico de los diferentes niveles de organización territorial.

Finalmente, cabe mencionar a la Secretaría de Asuntos Municipales como otra repartición que forma parte de la institucionalidad nacional del hábitat. Esta Secretaría, trabaja en forma directa con los municipios, a fin de modernizar sus sistemas administrativos y fortalecer la gestión local. Su objetivo es potenciar el alcance territorial de las políticas impulsadas por el Estado nacional, oficiando de nexo entre las distintas necesidades de los municipios y las herramientas y líneas de acción disponibles para dar respuestas adecuadas. A través de la Subsecretaría de Gestión Municipal ofrece financiamiento y capacitaciones en torno a las siguientes áreas: Desarrollo Urbano, Comunicación Municipal, Gestión Tributaria, Presupuesto

²³ Según Decisión Administrativa 797/2016

²⁴ No está disponible la normativa que crea y reglamenta este plan

²⁵ No está disponible la normativa que crea y reglamenta este plan

²⁶ Decreto N° 8/2016

Participativo, Atención al Ciudadano, Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y Formulación de Proyectos.

Ministerio de Transporte (MinT)

Con la creación del Ministerio de Transporte (MinT), el nuevo gobierno jerarquizó la problemática del transporte y encomendó a este ministerio asistir en la planificación, gestión, fiscalización y obras en todo lo inherente al transporte en sus diferentes modalidades (aéreo, ferroviario, automotor, fluvial y marítimo). Dichas competencias se reflejan en su estructuración interna, conformada por tres Secretarías: obras, gestión y planificación.

Figura 6. Organigrama del Ministerio de Transporte de la Nación



Fuente: elaboración propia en base Mapa del Estado de Jefatura de Gabinete.

Entre los objetivos de la Secretaría de Planificación está la elaboración, propuesta y ejecución de las políticas nacionales, planes y proyectos estratégicos en materia de transporte terrestre, aerocomercial, fluvial y marítimo, actividades portuarias y vías navegables, supervisando su cumplimiento y proponiendo el marco regulatorio destinado a facilitar su ejecución. Al interior de la Secretaría, la Subsecretaría de Planificación y Coordinación de Transporte formula, da seguimiento y revisa el Plan Nacional de Infraestructura y Transporte²⁷, así como cada uno de los planes que lo integran, correspondientes a los distintos modos de transporte. Al interior de esta Subsecretaría es clave el rol de coordinación inter-jurisdiccional que cumple la Dirección Nacional de Planificación y Coordinación Territorial. Esta Dirección, orienta sus acciones a la coordinación de las políticas de transporte nacionales con las de desarrollo urbano y regional, vivienda y ambiente y desarrollo sustentable. Asimismo, con dependencia directa del Secretario de Planificación, se encuentra la Dirección Nacional de

²⁷ No ha sido posible encontrar la normativa que crea y reglamenta este plan

Proyectos Estratégicos de la RMBA, una novedad institucional que -a través de sus cuatro Direcciones- realiza estudios, diseña, evalúa y propone proyectos estratégicos en materia de transporte para esta región, además de coordinar con equipos técnicos de planificación de proyectos de las jurisdicciones locales (C.A.B.A, Municipios, etc.) y con otras áreas del Gobierno Nacional.

Por su parte, la Subsecretaría de Movilidad Urbana, tiene como objetivos diseñar, coordinar y supervisar las políticas de movilidad urbana, en un marco de sustentabilidad, de reducción de la contaminación y de mitigación de la congestión vehicular. A través de la Dirección Nacional de Coordinación de la Movilidad urbana, esta Subsecretaría promueve la elaboración de un marco institucional de desarrollo de proyectos de movilidad urbana sustentable y su gestión interjurisdiccional. Junto con la Dirección Nacional de Transporte Urbano Sustentable, asisten y acompañan técnicamente a los municipios para la elaboración de distintas soluciones viales y de normativa afín en materia de gestión de la movilidad. El estudio, diseño e implementación de políticas de movilidad basada en ciclorodados y la movilidad peatonal, es ámbito de la Dirección Nacional de Transporte No Motorizado, área que también interviene en la asistencia a los Municipios para la implementación de circuitos peatonales urbanos y redes protegidas para ciclistas.

Al interior del MinT, la Secretaría de Obras de Transporte²⁸ se ocupa de la elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en todas las materias relacionadas con obras de infraestructura vial, y coordina los planes y programas relativos a dichas obras a nivel nacional, regional, provincial, municipal y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, el titular de esta Secretaría es quien tiene la responsabilidad de la Coordinación General de la Unidad Ejecutora Central (UEC)²⁹, unidad ejecutora que depende directamente del ministro y cuyo objeto es la gestión y ejecución de proyectos y/o programas financiados total o parcialmente con fuentes de financiamiento externas³⁰.

El área que tiene a cargo la gestión del transporte, en sus diversas modalidades, es la Secretaría de Gestión del Transporte. Esta Secretaría entiende, además de otras cuestiones, regímenes de tarifas, cánones, aranceles y tasas del transporte a través de la Dirección de Subsidios al transporte dependiente de la Subsecretaría de Gestión Administrativa.

Finalmente, bajo la órbita del MinT se encuentran dos entes descentralizados que deben formar parte de la institucionalidad nacional del hábitat: la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIF S.E.)³¹ y la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado³². La primera tiene a su cargo la administración de la infraestructura ferroviaria, su mantenimiento y la gestión de los sistemas de control de circulación de trenes. La segunda se ocupa de la prestación de los servicios de transporte ferroviario, tanto de cargas como de pasajeros, incluyendo el mantenimiento del material rodante³³.

²⁸ Decreto 547/2016

²⁹ Decreto 547/2016

³⁰ Actualmente, hay tres proyectos bajo la órbita de la UEC: el Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas (PTUMA), BIRF N° 7794-AR que promueve el diseño y creación de una agencia de transporte metropolitano multijurisdiccional para el Área Metropolitana de Buenos Aires; el Proyecto de Mejora Integral del Ferrocarril General Roca: Ramal Constitución - La Plata (AR-L1158) Primer Tramo CCLIP del Programa de Recuperación de Ferrocarriles Metropolitanos (AR-X1018) y el Proyecto de Integración Ferroviaria Argentino - Boliviana para el Desarrollo Económico y Regional - Ramal C 15 Ferrocarril General Belgrano, FONPLATA N° ARG-23/2015

³¹ Ley N° 26.352 /2008

³² Creada por el Artículo 7° de la Ley N° 26.352 (Reordenamiento Ferroviario).

³³ En forma directa, Trenes Argentinos gestiona las líneas urbanas de pasajeros Sarmiento, Mitre, San Martín, Roca, Belgrano Sur y Tren de la Costa; los servicios regionales de Entre Ríos, Salta, Chaco, Neuquén y Córdoba; y los servicios

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS)

Es competencia del MAyDS todo lo inherente a la política ambiental, el desarrollo sustentable y la utilización racional de los recursos naturales. Entre sus competencias, cabe destacar la promoción del desarrollo sustentable de los asentamientos humanos, mediante acciones que garanticen la calidad de vida, así como la disponibilidad y conservación de los recursos naturales.

En este Ministerio se registra dispersión en los temas urbanos-ambientales, en tanto no estructuran una cartera completa, sino que se distribuyen en las tres Secretarías que lo conforman y en Unidades dependientes directamente del ministro, tales como la Unidad de Ciudades Sustentables, la Unidad de Salud Ambiental y la Unidad Federal de Residuos. La Unidad Ciudades Sustentables (UCS)³⁴ fue creada con el objetivo de asistir técnica y económicamente a Gobiernos Municipales, Consorcios de Municipios, Comunas, Comisiones de fomento, cooperativas, mutuales, sindicatos y Organizaciones no Gubernamentales, principalmente a través de proyectos que tengan como fin prácticas sustentables que mejoren el ambiente, y la calidad de vida de las personas generando, en lo posible, inclusión social. Al crearse esta unidad, todas las líneas de acción pre-existentes - que tenían afinidad temática y funcional- pasaron a integrar la UCS. Es el caso del Programa Municipios Sustentables³⁵, el Grupo de Trabajo Hábitat Sustentable³⁶, la Unidad de Turismo Sustentable y Ambiente³⁷, y el Programa Trabajo y Desarrollo Sustentable³⁸.

Como unidad dependiente del Ministro, también existe un área específica dedicada a integrar, promover y apoyar esfuerzos distritales de carácter técnico, político y social en materia de residuos. La Unidad Federal de Residuos³⁹ asesora en la definición de los lineamientos estratégicos del Ministerio en gestión de residuos no peligrosos y colabora con la Dirección Nacional de Gestión Integral de Residuos⁴⁰, dependiente de la Secretaría de Coordinación Interjurisdiccional, en el diseño y ejecución de un Plan Nacional Basura Cero y en el diseño de una Red Federal de Infraestructuras de Tratamiento de Residuos no peligrosos.

Por su parte, la Unidad de Salud Ambiental⁴¹ -también dependiente del Ministro- es un área específica dedicada a integrar, promover y apoyar esfuerzos distritales de carácter técnico, político y social tendientes al mejoramiento y conservación del ambiente como estrategia para mejorar las condiciones de salud y la calidad de vida. Entre sus objetivos principales está fortalecer la gestión en salud ambiental a nivel provincial y municipal, generando acciones, recomendaciones y seguimiento de políticas públicas distritales relacionadas con los temas sanitarios y ambientales.

de larga distancia Buenos Aires- La Pampa, Buenos Aires - Rufino, Buenos Aires - Mar del Plata, Buenos Aires - Córdoba, Buenos Aires- Rosario, Buenos Aires - Bahía Blanca, Buenos Aires - Chivilcoy y Buenos Aires - Tucumán.

³⁴ Mediante Resolución 378 - E/2016

³⁵ Creado por Resolución N° 1493/ 2008 de la ex Sec. De Ambiente y Desarrollo Sustentable

³⁶ Creado por Resolución N° 664/2011 de la Jefatura de Gabinete de Ministros

³⁷ Creada por Resolución N° 1044/2005 de la ex Sec. De Ambiente y Desarrollo Sustentable

³⁸ Creado por Resolución N° 189/ 2005 de la ex Sec. De Ambiente y Desarrollo Sustentable

³⁹ Creada mediante Resolución 492 - E/2016

⁴⁰ Resolución 331 - E/2016 Primer nivel operativo - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable

⁴¹ Resolución 257 - E/2016

Figura 7. Organigrama del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación



Fuente: elaboración propia en base Mapa del Estado de Jefatura de Gabinete.

Al interior de este ministerio, quien tiene un rol de coordinación y enlace es la Secretaría de Coordinación Interjurisdiccional. En particular, tiene por objetivo articular con el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en materia de recursos naturales e hídricos interjurisdiccionales, así como también con los organismos de la Administración Pública Nacional, Provincial, Municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que entiendan en el saneamiento, ordenamiento ambiental y gestión de residuos.

Por su parte, la Secretaria de Política Ambiental, Cambio Climático, Ambiente y Desarrollo Sustentable tiene por objetivo⁴² asistir al ministro en la implementación de la política ambiental como política de Estado. A través de la Dirección Nacional de Cambio Climático de la Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, propicia el desarrollo, la adopción e implementación de estrategias, planes sectoriales, medidas y políticas de mitigación y de adaptación al Cambio Climático y prevención de riesgos de desastres. La Dirección Nacional de Desarrollo Sustentable asiste al Subsecretario en la promoción de acciones tendientes al desarrollo sustentable (producción y el consumo sustentable, desarrollo de herramientas estratégicas ambientales, estudio y aplicación de nuevas tecnologías, entre otras). Por su parte, la Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio, a través de sus dos direcciones nacionales, se ocupa tanto de la formulación e implementación de una política nacional de bosques nativos, ordenamiento territorial, áreas protegidas y suelos como de la formulación e implementación de una política nacional de conservación de la biodiversidad terrestre, de agua dulce y marina, y de la gestión integral ambiental de los recursos hídricos.

Es competencia de este ministerio la tarea de control, prevención y fiscalización ambiental. Para ello, el MAyDS cuenta con la Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental y la Subsecretaría de Control y Fiscalización Ambiental y Prevención de la Contaminación, que asume esa misión

⁴² Según Decreto 232/2015

mediante sus tres direcciones -Dirección de prevención y recomposición ambiental⁴³, Dirección de infracciones ambientales y Dirección de residuos peligrosos⁴⁴.

Finalmente, bajo la órbita del Ministerio se encuentra ACUMAR (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo)⁴⁵, aunque se trata de un organismo público, autónomo, autárquico e interjurisdiccional. Esta entidad es clave en temas de hábitat y se ocupa de la regulación, control y fomento de cualquier actividad con incidencia ambiental en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales. Si bien en la normativa de creación la presidencia de este organismo debía ejercerla el titular del ministerio, recientemente mediante Decreto 2/17 se estableció que la presidencia de este organismo es establecida por el poder ejecutivo nacional y tiene rango de secretaría.

*

A partir del análisis de los organigramas del hábitat es posible afirmar que las transformaciones en la organización institucional nacional realizadas en 2015 han permitido concentrar varias de las funciones estructurales en un ministerio, consolidando un abordaje de mayor integralidad. Sin embargo, el hecho de que dos funciones determinantes del desarrollo urbano, como lo son el transporte y las políticas ambientales, continúen siendo gestionadas desde otros ministerios plantea una distancia relevante respecto a los modelos impulsados desde los acuerdos multilaterales y, también, desde los principios propuestos en el Consenso Nacional por un Hábitat Digno. Este continúa siendo el gran desafío de las políticas de hábitat: construir una gestión que entienda el territorio como un sistema complejo donde la vivienda y su infraestructura están en estrecha relación con la movilidad urbana y con el medioambiente con el cual interactúa.

⁴³ Ejercer la fiscalización y ejercicio del poder de policía en materia de generación, manipulación, transporte, almacenamiento y disposición final de residuos peligrosos, en el ámbito de su competencia.

⁴⁴ Cabe aclarar que el Ministerio de Turismo no es considerado parte de la institucionalidad del hábitat, sólo se lo menciona en tanto este programa que es relevante en materia de hábitat tiene asignación presupuestaria en dicha jurisdicción.

⁴⁵ Ley N° 26.168 creó la Autoridad de Cuenca Matanza- Riachuelo (ACUMAR) como ente de derecho público interjurisdiccional, con competencia en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los partidos de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras de la Provincia de Buenos Aires.

Ejecución actual de políticas públicas de hábitat. Capacidades políticas

Evaluar la situación de las políticas públicas de hábitat en Argentina implica avanzar en la desagregación de los presupuestos nacionales en función de las competencias establecidas de acuerdo a la organización institucional. Las políticas públicas se cristalizan en programas y proyectos a los que se les asignan recursos para su puesta en práctica. A través del análisis presupuestario, es posible determinar dentro de esa institucionalidad del hábitat, cuáles son las áreas prioritarias para el gobierno y detectar cuáles son aquellas que menor atención reciben.

Un primer modo de abordar esta pregunta es analizar el presupuesto según funciones. Teniendo en cuenta la definición integral del hábitat asumida en este informe, se consideraron para el análisis las siguientes funciones presupuestarias: Vivienda y Urbanismo, Agua Potable y Alcantarillado, Transporte Urbano y Ecología y Medio Ambiente. Como evidencia el siguiente cuadro, la función de mayor asignación presupuestaria es Transporte Urbano pero tomadas en conjunto las funciones Vivienda y Urbanismo y Agua potable y Alcantarillado, concentran el 52,4% del presupuesto del hábitat. Es notable la escasa incidencia de la función “Ecología y Medio Ambiente” ya que solo le corresponde el 2,7% del presupuesto nacional del hábitat.

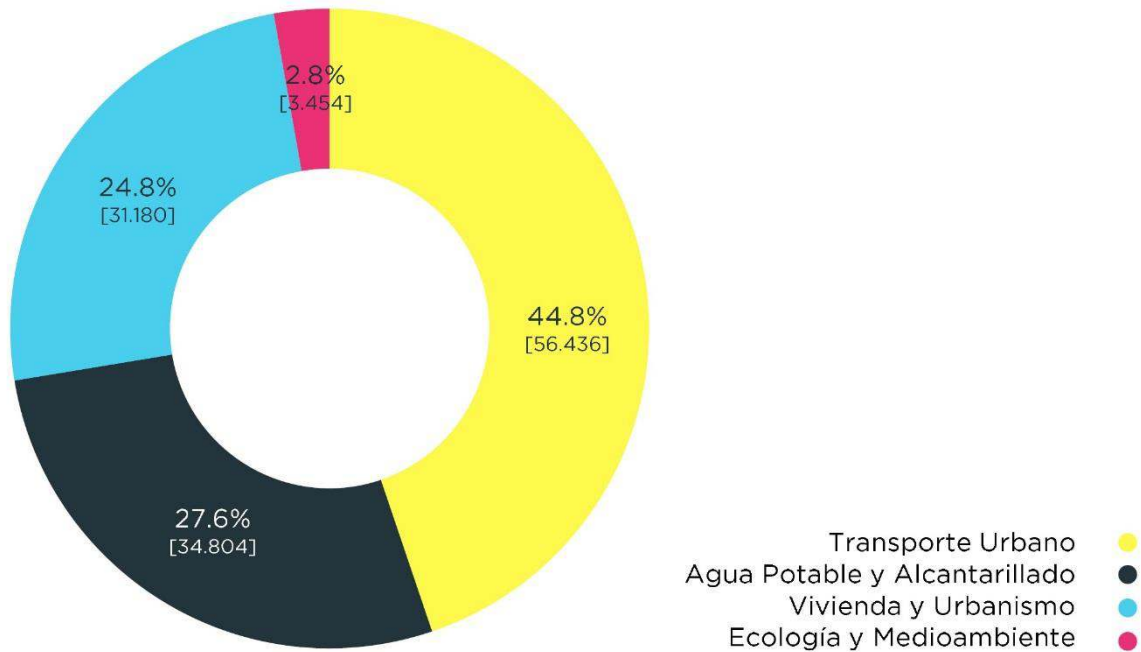
Tabla 1. Gasto nacional en hábitat, en millones de pesos (2017)

Funciones	MM de pesos	%
Transporte Urbano	56.436	44,8%
Agua potable y Alcantarillado	34.804	27,6%
Vivienda y Urbanismo	31.180	24,8%
Ecología y Medio Ambiente	3.454	2,7%
Total	125.874	100%

Fuente: Presupuesto del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Ministerio de Transporte, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable 2017, Oficina Nacional del presupuesto, Secretaría de Hacienda y ASAP.

Ahora bien, cabe preguntarse cómo se distribuye ese presupuesto en la institucionalidad del hábitat reconstruida en el punto anterior. ¿Cuál es la cantidad de dinero que cada Ministerio de los involucrados tiene permitido gastar durante el año? Y, además, ¿cómo es la distribución al interior de cada Ministerio? Responder estas cuestiones requiere una breve aclaración. La división entre funciones presupuestarias y estructura organizativa del Poder Ejecutivo muchas veces no es coincidentes. En algunos casos, una función presupuestaria puede responder a unidades ejecutoras que se distribuyen en distintos ministerios. Sin embargo, en este caso, existe una notable correspondencia entre funciones presupuestarias y estructuras ministeriales. Prácticamente la totalidad de recursos asignados a las funciones “Vivienda y Urbanismo” y “Agua potable y Alcantarillado” corresponden al MIOPyV, que en 2017 recibió 65.698,00 millones de pesos de acuerdo al Presupuesto Nacional. Solo una pequeña parte de los fondos asignados a esta función (286 millones) corresponden a Jefatura de Gabinete, en particular a la AABE – Agencia de Administración de Bienes del Estado. En cuanto a la función “Transporte Urbano”, es absorbida en su totalidad por el Ministerio de Transporte (56.436 millones). Finalmente, en el caso de la función “Ecología y Medio Ambiente”, el MAyD absorbió 3.259 millones de pesos y el Ministerio de Turismo 195 millones que corresponden al Programa Gestión Integral de Residuos sólidos urbanos en Municipios Turísticos.

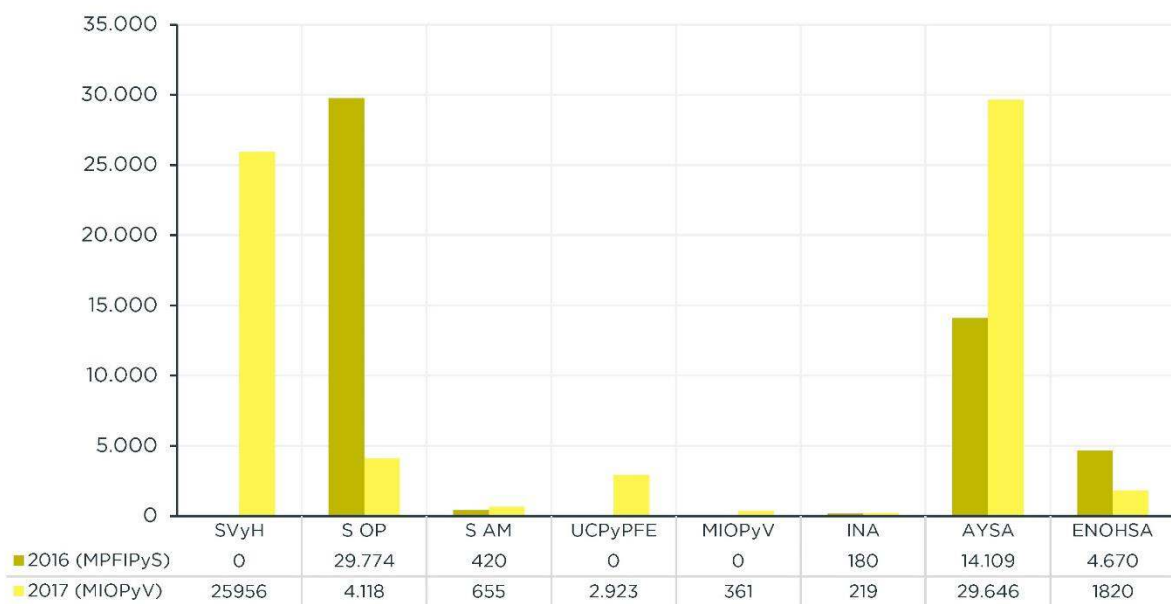
Gráfico 11. Distribución del gasto nacional en hábitat según funciones (2017)



Nota: se contabilizaron solo las acciones de programas que inciden en las políticas de hábitat. No se incluyen en el gráfico los presupuestos de correspondientes a programas de hábitat dentro de Ministerio de Turismo y Gabinete de Jefatura de Ministros.
Fuente: Elaboración propia en base a datos presupuesto 2017 del MIOPyV, MinT y MAyDS. Oficina Nacional del presupuesto.

Avanzando en el gasto hacia el interior de cada ministerio, en el **Gráfico 12** podemos observar las asignaciones correspondientes al Ministerio del Interior, Obra Pública y Vivienda.

Gráfico 12. Gasto nacional en hábitat. Organismos y dependencias del MIOPyV, en millones de pesos (2017)



Fuente: Presupuesto del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda 2017 y Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios 2016, Oficina Nacional del presupuesto, Secretaría de Hacienda y ASAP.

Al interior del MIOPyV, AySA es la repartición que más presupuesto recibe. Tiene asignados 29646 millones de pesos, duplicando su presupuesto respecto del año 2016, en el que tenía asignado 14109 millones de pesos. Recordemos que, en el marco del Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento, el Gobierno Nacional ha planteado un esquema con tres principales entes ejecutores nacionales: la empresa AySA para atender la expansión de los servicios en el área del Conurbano Bonaerense, la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE) del MIOPyV para apoyar con recursos de financiamiento externo a las provincias que conforman el Plan Belgrano (Provincias del Norte Grande más La Rioja), y el ENOHSA para el resto de las localidades del país.

Después de AySA, el área que tiene mayor asignación presupuestaria dentro del MIOPyV -y siempre considerando solo las áreas que tienen incidencia en temas de hábitat- es la Secretaría de Vivienda y Hábitat. Esta repartición recibe 25956 millones de pesos- concentrando los programas: “Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano”, que tiene asignado 16024 millones de pesos y el Programa “Hábitat Nación” con 7348. Estos programas, son ejecutados respectivamente, por la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano y por Subsecretaría de Desarrollo Humano y Hábitat y están destinados a acciones contempladas en el Plan Nacional de Vivienda y el Plan Nacional de Hábitat respectivamente. Además, la Secretaría de Vivienda y Hábitat cuenta con el Programa “acciones comunes a los programas de vivienda”, por el que recibe 2584 millones de pesos. El análisis comparativo del presupuesto 2017 de esta secretaría respecto del año anterior, evidencia que se mantuvo prácticamente igual, aumentó solo en un 4% los fondos asignados, pasando de 24872 millones de pesos a 25956 millones. Algo importante a destacar que emerge de la comparación interanual es la disminución de los programas presupuestarios. Mientras en el año 2016 existían 8 programas presupuestarios, en el año 2017 la asignación se concentra en sólo tres programas, lo que permite suponer que funcionan como “programas bolsas”, característica que aumenta los niveles de discrecionalidad en el uso de los fondos.

La Secretaría de Obras Públicas es la tercera repartición dentro de este Ministerio que más fondos recibe del presupuesto nacional del hábitat. De los 4118 millones de pesos, las iniciativas realizadas en el marco del programa Recursos Hídricos se llevan 3.119 millones. Cabe destacar que el 65% de los fondos asignados a este programa corresponden a acciones y proyectos que cuentan con financiamiento externo⁴⁶ y que son parte del Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento, tal como referimos arriba. Los restantes 996 millones de pesos que recibe la Secretaría, corresponden al programa presupuestario “Formulación, programación, ejecución y control de obras públicas”⁴⁷, ejecutado por la Subsecretaría de Obras Públicas. Casi el 46% de los fondos de dicho programa, se destina a Asistencia Financiera para Infraestructura Social y un 33% a acciones que cuentan con financiamiento externo y que se dirigen a obras en Municipios⁴⁸.

Finalmente, en orden de importancia en la asignación presupuestaria, se ubica el Programa “Cooperación, asistencia técnica y capacitación a Municipios”, cuya ejecución está a cargo de la

⁴⁶ Ejecución de Obras Múltiples en Municipios - Etapa II (CAF N° 7864), Ejecución de Obras de Infraestructura Múltiple en Municipios Etapa III (CAF N° 8593), Acciones para el Desarrollo de Obras Municipales (BID N° 2929).

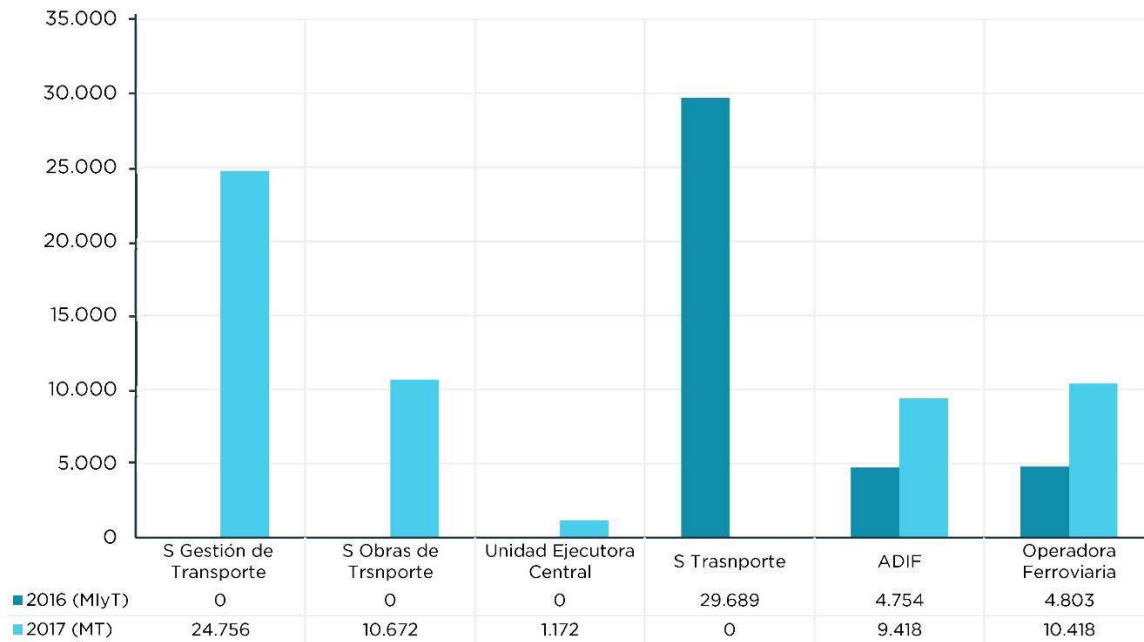
⁴⁷ Construcción de un Relleno Sanitario en Zona Metropolitana Jujuy - Etapa I (BID N° 1868/OC-AR) Construcción de un Relleno Sanitario y una Planta de Recuperación de Materiales para el Área Metropolitana de Catamarca (BID N° 3249/OC-AR, Construcción de un Relleno Sanitario y una Planta de Recuperación de Materiales en la ciudad de Concordia (BID N° 3249/OC-AR, Construcción de un Relleno Sanitario y una Planta de Recuperación de Materiales en el Área Metropolitana de Formosa (BID N° 3249/OC-AR), Construcción de un Relleno Sanitario y una Planta de Recuperación de Materiales en el Alto Valle de Río Negro (BID N° 3249/OC-AR)

⁴⁸ La Ley 24464/95 establece en su artículo 5° que el Fondo Nacional de la Vivienda será distribuido entre las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a través de coeficientes sobre el total de la masa de recursos a distribuir.

Secretaría de Asuntos Municipales. Este Programa recibe 655 millones de pesos. Por su parte, el Programa “Apoyo para el desarrollo de infraestructura urbana en Municipios” bajo la órbita de la Subsecretaría de Coordinación de la Obra Pública Federal, tiene asignados 284 millones de pesos.

En el **Gráfico 13** podemos observar el gasto correspondiente a los organismos del Ministerio de Transporte.

Gráfico 13. Gasto nacional en hábitat. Organismos y dependencias del MinT, en millones de pesos (2017)



Fuente: Presupuesto del Ministerio del Interior y Transporte 2016 y Ministerio de Transporte 2017, Oficina Nacional del presupuesto, Secretaría de Hacienda y ASAP.

La función Transporte Urbano recibe 56436 millones de pesos del presupuesto nacional 2017. El Programa presupuestario “Coordinación de políticas de transporte vial” concentra el 54,2% de los fondos destinados a esta función, con una asignación de 30.598 millones de pesos. Su ejecución está a cargo de la Secretaría de Gestión de Transporte en forma conjunta con la Secretaría de Obras de Transporte. Se trata del programa que más presupuesto nacional recibe, teniendo en cuenta todos los programas analizados en esta investigación. El análisis de sus distintas acciones revela que el 40% de los fondos de este programa, se destinan a Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros de Corta Distancia en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y un 23% al Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros de Corta Distancia en las Provincias Argentinas. Esto permite afirmar que las mayores asignaciones presupuestarias de la función Transporte Urbano están destinadas al transporte público automotor, y específicamente, a subsidiarlo.

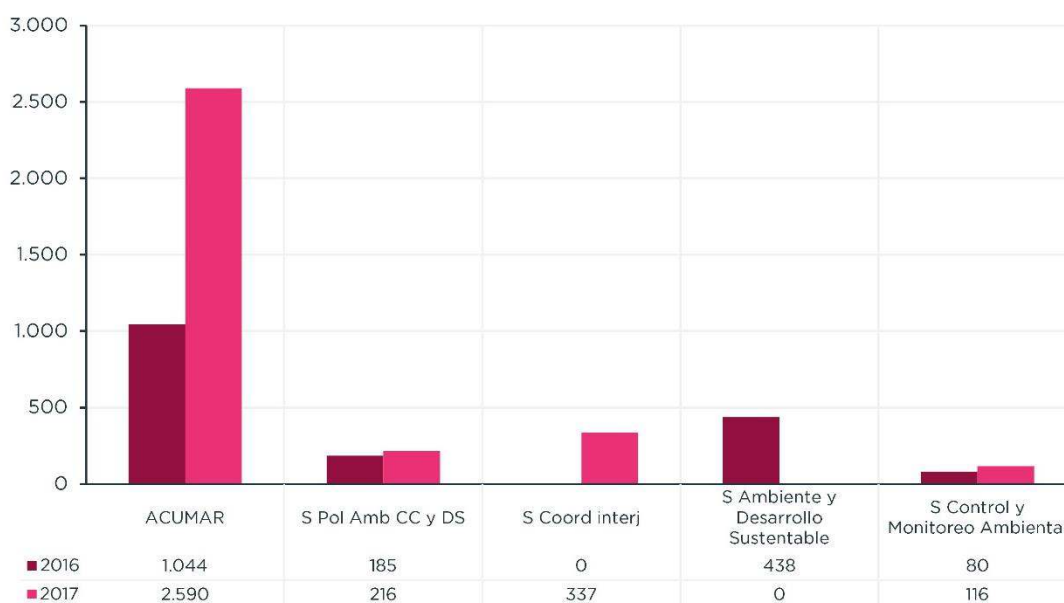
Por otro lado, el programa “Modernización de la red de transporte ferroviario” recibe 5610 millones de pesos, de los cuales un 53,5% corresponden al Programa Mejora Integral del Ferrocarril General Roca - Ramal Constitución - La Plata (BID S/N AR-L-1158) y un 46,1% se destina al Apoyo al Transporte Ferroviario de Pasajeros. El 0,4% restante, se dirige a Acciones para optimización del Sistema de Transporte Ferroviario.

Finalmente, el programa “Actividades comunes a los programas 61 y 62” (Apoyo al Sistema Único de Boleto Electrónico), recibe 392 millones de pesos y es ejecutado por la Subsecretaría de Gestión Administrativa del Transporte de la Secretaría de Obras de Transporte.

Por su parte ADIF tiene un presupuesto de 9.418 millones de pesos y Operadora Ferroviaria recibe 10.418 millones de pesos, mostrando una duplicación del presupuesto recibido respecto del año anterior.

Finalmente, en el **Gráfico 14** observamos el gasto correspondiente al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Gráfico 14. Gasto nacional en hábitat. Organismos y dependencias del MAYS, en millones de pesos (2017)



Fuente: Presupuesto de la Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio de Turismo 2016 y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable y Ministerio de Turismo 2017, Oficina Nacional del presupuesto, Secretaría de Hacienda y ASAP.

En la función Ecología y Ambiente, el área con mayor asignación presupuestaria es el ACUMAR, que recibe 2590 millones de pesos. Dentro de esta entidad, el programa Desarrollo Sustentable de la cuenca Matanza - Riachuelo (BIRF N7706-AC) absorbe 2560 millones de peso, la casi totalidad de lo asignado. Este programa con financiamiento externo, contempla acciones de saneamiento, reducción de la contaminación industrial y ordenamiento ambiental. Por su parte, la Secretaria de Coordinación Interjurisdiccional se ubica en segundo lugar en términos de asignación presupuestaria. Mediante el Programa de Coordinación de Políticas Ambientales, recibe una asignación de 337 millones de pesos. Nuevamente, en este programa el componente del financiamiento externo es mayoritario. Entre sus acciones se destacan la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos - (BID N°3249/OC-AR) y la construcción de diversos rellenos sanitarios en distintas ciudades del país⁴⁹.

⁴⁹ El FONAVI transferencias federales automáticas de manera diaria, amplia discrecionalidad.

Niveles de ejecución

La siguiente dimensión para evaluar la situación de las políticas públicas de hábitat en Argentina implica avanzar en las capacidades políticas, a través del análisis de los niveles de ejecución presupuestaria, porque como bien nos recuerda Oszlak “el estado es lo que hace” (2000, 5). Para las funciones presupuestarias analizadas, los niveles de ejecución correspondientes a octubre de 2017 evidencian que la función Ecología y medio ambiente, que es la que menos dinero recibe, es la que presenta mayores niveles de ejecución, un 88,2%. Siguen luego vivienda y urbanismo, con un 77,9% de ejecución presupuestaria y Transporte Urbano, con un 73%. Dado que no hay datos para el nivel de ejecución de AySA -repartición que concentra la mayor asignación presupuestaria de la función Agua y Alcantarillado, no es posible calcular un porcentaje global de ejecución para esta función.

Tabla 2. Gasto nacional en hábitat, por función (2017)

Funciones	MM de pesos	Ejecutado (%)
Transporte Urbano	56436	73,0
Agua potable y Alcantarillado	34804	S/d
Vivienda y Urbanismo	31180	77,9
Ecología y medio-ambiente	3454	88,2

Fuente: Presupuesto del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Ministerio de Transporte, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable 2017, Oficina Nacional del presupuesto, Secretaría de Hacienda y ASAP.

El análisis de los niveles de ejecución presupuestaria por programas revela que la interior de la función Vivienda y Urbanismo, los programas que revelan mejor desempeño en tanto tienen niveles de ejecución por encima del 80%, son cuatro. En primer lugar, “Cooperación, asistencia técnica y capacitación a municipios” a cargo de la Secretaría de Asuntos Municipales, ejecutó un 86% del presupuesto asignado, seguido del Programa "Hábitat Nación" cuya ejecución (86,2%) depende, como ya se dijo, de la Secretaría de Vivienda y Hábitat y en particular de la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano, y cuyas acciones se vinculan a desarrollar el Plan Nacional de Hábitat. El tercer programa con mejor *performance* dentro de la función presupuestaria “vivienda y urbanismo” es la AABE, que depende de Jefatura de Gabinete y tiene bajo su órbita el RENABAP, tal como fue explicitado en el análisis institucional. Finalmente, el cuarto programa con mejor desempeño es “Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano” cuyas líneas de acción se vinculan al desarrollo del Plan Nacional de Vivienda, a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo urbano y Vivienda de la Secretaría de Vivienda y Hábitat.

En sentido inverso, los programas con mayores niveles de sub-ejecución son el programa “Planificación Territorial de la Inversión Pública”, que apenas ejecutó el 31,2% del presupuesto asignado y “Acciones para el desarrollo integrador del norte grande”, con un 48%. Este último depende de la unidad de coordinación de programas y proyectos con financiamiento externo del MIOPYV.

Tabla 3. Nivel de ejecución del gasto nacional en Vivienda y Urbanismo, por programa (2017)

Programas	Ejecución (%)
Cooperación, asistencia técnica y capacitación a municipios	86,6
Acciones del programa "hábitat nación"	86,2
AABE	85,3
Acciones de vivienda y desarrollo urbano	81,5
Formulación, programación, ejecución y control de obras públicas	79,5
Prevención sísmica	79,3
Apoyo para el desarrollo de infraestructura urbana en municipios	66,2
Actividades comunes a los programas de vivienda	64,1
Acciones para el desarrollo integrador del norte grande	48,4
Planificación territorial de la inversión pública	31,2

Fuente: Presupuesto del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda 2017, Oficina Nacional del presupuesto, Secretaría de Hacienda y ASAP.

En el caso de algunos programas de la función Agua y Alcantarillado, los niveles de ejecución son altos e incluso superan en algunos casos el presupuesto originalmente asignado, como sucede con el Programa Recursos Hídricos y el ENOHSA que ejecutaron ambos un 20% más que el presupuesto que tenían asignado por ley. Por su parte, el Instituto Nacional del Agua ejecutó un 80,8% de su presupuesto.

Tabla 4. Nivel de ejecución del gasto nacional en Agua y Alcantarillado, por programa (2017)

Programas	Ejecución (%)
Recursos hídricos	120,5
ENOHSA	120,2
INA	80,8
AySA	S/D

Fuente: Presupuesto del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda 2017, Oficina Nacional del presupuesto, Secretaría de Hacienda y ASAP.

En materia de Transporte Urbano, el nivel de desempeño de los programas muestra grandes contrastes. Mientras el Programa "coordinación de políticas de transporte vial" sobre-ejecutó su presupuesto en un 24,7%, el Programa Modernización de la Red de Transporte apenas usó la mitad de los fondos asignados. Lamentablemente no se cuentan con datos de ejecución presupuestaria de la ADIF y de la Operadora Ferroviaria S.E.

Tabla 5. Nivel de ejecución del gasto nacional en Transporte Urbano, por programa (2017)

Programas	Ejecución (%)
Coordinación de políticas de transporte vial	124,7
Modernización de la red de transporte ferroviario	54,87
Actividades comunes a los programas 61 y 62	17,35
ADIF	S/D
Operadora Ferroviaria S.E.	S/D

Fuente: Ministerio de Transporte 2017, Oficina Nacional del presupuesto, Secretaría de Hacienda y ASAP.

Finalmente, en materia de Ecología y Medio Ambiente el desempeño de los programas evidencia que el Programa Integral de Residuos sólidos urbanos en Municipios turísticos tiene una sobre-ejecución del 58,5%. El Programa de “Planificación y Política Ambiental” ha ejecutado la casi totalidad de los fondos asignados.

Por su parte, ACUMAR ha usado casi en un 90% los fondos provenientes del Programa “Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza-Riachuelo” que cuenta con financiamiento externo del BIRF. Sin embargo, sub-ejecutó otro programa destinado a la cuenca, el “Programa Integral Cuenca Matanza-Riachuelo”, que muestra un 30,4% de ejecución. Lamentablemente, no se cuentan con datos de ejecución del programa “Gestión Ambiental Matanza-Riachuelo” (BID 1059/OC-AR). Finalmente, entre los programas del MAyDS que no han alcanzado el 70% de la ejecución presupuestaria se encuentra “Control Ambiental”, que apenas ejecutó el 66,4% y tiene entre sus objetivos realizar controles de afluentes industriales, de emisión de gases en los automotores, inspeccionar a generadores de residuos peligrosos, recuperar ambientalmente sitios contaminados, entre otros. Por su parte, el programa “Promoción del Desarrollo Sustentable” ejecutó apenas el 60,8% y “Coordinación de Políticas Ambientales”, la mitad del presupuesto asignado. Este programa tiene entre sus líneas de acción, la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, que tiene financiamiento externo (BID N°3249/OC-AR).

Tabla 6. Nivel de ejecución del gasto nacional en Ambiente, por programa (2017)

Programas	Ejecución (%)
Gestión Integral de Residuos sólidos urbanos en municipios turísticos	158,5
Planificación y Política ambiental	98,6
Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza - Riachuelo (BIRF N7706-A)	89,6
Control Ambiental	66,4
Promoción del Desarrollo Sustentable	60,8
Coordinación de Políticas Ambientales	51,6
Programa Integral Cuenca Matanza - Riachuelo	30,4
Gestión Ambiental Matanza-Riachuelo (BID 1059/OC-AR)	S/D

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable y Ministerio de Turismo 2017, Oficina Nacional del presupuesto, Secretaría de Hacienda y ASAP.

La organización federal y las relaciones intergubernamentales en materia de hábitat

Este último apartado avanza en delinear cuál es la institucionalidad de las relaciones intergubernamentales en materia de hábitat en el contexto del federalismo argentino. Las relaciones con los niveles sub-nacionales de gobierno son un componente de análisis estructural para determinar el alcance y la forma que asumen las políticas en materia de hábitat y planificación. Siguiendo a Goyburu (2016), uno de los principales desafíos de los países federales es la coordinación intergubernamental para la implementación de políticas públicas sectoriales. En ese marco, constituye un aspecto clave conocer cómo son las relaciones intergubernamentales en materia de hábitat, qué institucionalidad la facilita, qué transferencias intergubernamentales existen y cuáles sus características (automáticas, no automáticas, niveles de discrecionalidad, etcétera).

No es tarea sencilla reconstruir los vasos comunicantes de la institucionalidad nacional del hábitat con los niveles sub-nacionales de gobierno. Lo primero a decir es que la estructura federal del Estado Argentino se basa en la atribución de competencias del art. 121 de la Constitución Nacional, según el cual las provincias conservan todo el poder no delegado al Estado Nacional por la misma Constitución Nacional en su art. 126. Existen también poderes concurrentes, cuyo

ejercicio corresponde indistinta y simultáneamente a los órdenes nacional y provincial (arts. 125 y 75 inc. 18 de la Constitución Nacional)⁵⁰. A su vez, la Nación siempre puede colaborar con las provincias al ejercicio de sus funciones, pues la cláusula de progreso (art. 75 incs. 18 y 19) establece tal colaboración.

En segundo lugar, a la complejidad recién mencionada se suma otra: la relación con los niveles sub-nacionales está recortada por la sectorialidad de las políticas, en particular, a las que hacen al hábitat. Es decir, *Agua Potable y Alcantarillado, Vivienda y Urbanismo, Transporte y Ecología y Medio Ambiente*, dibujan diferentes articulaciones sectoriales con los niveles sub-nacionales. De modo que el ejercicio de identificar las relaciones intergubernamentales supone necesariamente un doble cruce de niveles de gobierno y relaciones sectoriales. La complejidad es aún mayor dado que, al interior de esas problemáticas o sectores, existen una diversidad de instituciones -estables- y programas -endebles- que proponen articulaciones diferentes y combinados con los niveles sub-nacionales. Conviven institucionalidades que gozan de estabilidad -como por ejemplo el Sistema Federal de Vivienda sancionado por ley, con programas cuyo *status* normativo es endeble y están sujetos a los vaivenes políticos y recambios gubernamentales. En ese juego de institucionalidades y programas, se dibuja en cada sector los vasos comunicantes con los niveles sub-nacionales.

Los Consejos Federales vinculados al hábitat

En el andamiaje institucional argentino, y en particular, el que se vincula con la articulación entre nivel nacional y sub-nacional, existen los Consejos Federales, ámbitos federales para la coordinación de acciones públicas en determinadas áreas donde las políticas y los programas afectan a más de una jurisdicción. Se trata de instancias que Goyburu (2016) define como instancias ad hoc, formales, que tienen el objetivo de lograr la coordinación entre niveles de gobierno en áreas específicas de políticas públicas allí donde el estado nacional y las provincias tienen intervención en paralelo. Como señala la autora, los Consejos Federales buscan la coordinación entre niveles de gobierno de áreas de política pública compartida. Lejos de tratarse de un universo homogéneo, "se caracteriza por la heterogeneidad de sus funciones y la mecánica de su funcionamiento, producto de los diferentes objetivos que llevaron a la creación de cada Consejo, la herramienta normativa por la que se creó, los participantes que reúne e, incluso, el estilo de liderazgo que le imprime cada conducción" (GCABA, 2015:6). Una revisión de los Consejos Federales existentes en las distintas materias permite identificar aquellos vinculados al hábitat.

⁵⁰ En el capítulo dedicado a la revisión legislativa, hay un tratamiento en extenso de este tópico.

Figura 8. Consejos Federales vinculados al hábitat

Consejos federales	
Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial	Integrado por representantes de cada provincia y de la CABA. Son los funcionarios de más alto rango con competencia en el área de Planificación y Ordenamiento Territorial y Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Presidido por el Titular del MOPyV. Acta Constitutiva ratificada por Dto 420/10
Consejo Nacional de la Vivienda	El Consejo Nacional de la Vivienda es el como órgano asesor del Estado Nacional, las Provincias y Municipios en toda cuestión vinculada a la temática de la vivienda. Está integrado por el Poder Ejecutivo, los Estados Provinciales y la Municipalidad de Buenos Aires. Creado por Ley 24.464,
Consejo Hídrico Federal	Integrado por las autoridades hídricas de las Provincias y de la CABA y la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación (SSRH) del MIOPyV. Tiene como objeto el tratamiento de los aspectos de carácter global, estratégico, interjurisdiccional e internacional en materia de recursos hídrico Acta Constitutiva ratificada por LEY NACIONAL 26.438/09
Consejo Federal para la Planificación del Transporte	Espacio de encuentro, cooperación, articulación y consenso entre las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Estado Nacional en relación a las políticas de movilidad y transporte.
Consejo Federal del Ambiente	Organismo, con personería jurídica de derecho público que coordina la elaboración de la política ambiental entre los Estados Miembros. Creado mediante Ley General de Ambiente Nro. 25.675 ⁵¹

Las relaciones sub-nacionales

Tal como fue analizado en la primera parte, los tres planes nacionales vigentes establecen competencias y roles de las dependencias nacionales y de las sub-nacionales, así como de organismos y otros actores involucrados en la gestión del hábitat. Asimismo, existen otras políticas que repercuten en la articulación entre niveles de gobierno. Es importante volver a mencionar que este análisis no aborda las relaciones interpersonales y otras dinámicas políticas que impactan en la gestión, sino que circunscribe el análisis a lo que emerge del diseño institucional y la ejecución presupuestaria.

En materia de vivienda y hábitat, se combina una institucionalidad federal, sancionada por ley como lo es el FO.NA.VI.(Fondo Nacional de la Vivienda)⁵², con aquellas que emergen de los distintos programas de vivienda y hábitat, cuyo estatuto normativo en general no supera el de una resolución ministerial. El Sistema Federal de la Vivienda, establecido en la Ley Nacional N° 24.464 promulgada el 27/03/95 creó una institucionalidad federal permanente, integrada por el FO.NA.VI., por los Organismos Ejecutores de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los cuales son responsables de la aplicación de la Ley en sus respectivas jurisdicciones, y por el Consejo Nacional de la Vivienda. Los recursos del FO.NA.VI. están destinados a financiar

⁵¹ La nueva institucionalidad ambiental del país se definió cuando en el 2002, el Congreso Nacional aprueba la Ley General de Ambiente Nro. 25.675, en la cual se ratifica el Acta Constitutiva del COFEMA y el Pacto Federal Ambiental suscripto en Luján, 5 de Julio de 1993. Ambos, Acta y Pacto son los Anexos I y II de la Ley General de Ambiente Nro. 25.675.

⁵² La Ley N° 1777 Orgánica de Comunas establece en los arts. 10 y 11 las facultades exclusivas de ellas y las concurrentes con el gobierno central. Entre las primeras no se encuentra la regulación del suelo y existe un debate sobre su existencia como facultad concurrente.

total o parcialmente los emprendimientos destinados a cumplir con el objetivo de la Ley y se ejecutan con la intervención de los Organismos Ejecutores de vivienda a nivel provincial (Institutos Provinciales de Vivienda) y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por acción directa o con la participación de municipios, comunas o entidades intermedias, siendo su responsabilidad las de programación, ejecución, control, adjudicación y recupero de las inversiones realizadas. Junto a esa institucionalidad del Sistema Federal de la Vivienda y su lógica de asignación de recursos, existen modos de implementación y transferencia que emanan de los distintos programas de vivienda y hábitat. Actualmente, están vigentes el Plan Nacional de Vivienda y el Plan Nacional de Hábitat, a los que se ha aludido a lo largo de este documento. Es posible, entonces, afirmar que los gobiernos provinciales sostienen su accionar en materia de hábitat con recursos provinciales tanto como federales. Siguiendo a Bonvecchi y Lodola (2012), dentro de los recursos federales es posible distinguir, por un lado, transferencias intergubernamentales con asignación específica “para llevar a cabo programas o tareas previamente determinadas” (2012, 117), como es el caso del FONAVI⁵³. Por el otro, se encuentran también los programas nacionales ejecutados en las provincias que no constituyen transferencias intergubernamentales y son considerados programas temporarios.

En cuanto a las políticas nacionales de *Agua Potable y Alcantarillado*, luego de la enmienda constitucional de 1994, quedó establecido expresamente que corresponde a las provincias el dominio originario de sus recursos naturales, entre ellos el agua. En consecuencia, todas las aguas públicas son de dominio provincial y las provincias ejercen la jurisdicción sobre ellas, con excepción de la navegación, el comercio internacional o interprovincial y las relaciones internacionales, campos en los que rige la jurisdicción nacional. En materia de *Agua Potable y Alcantarillado*, luego de que los servicios se transfirieron a las provincias, la Nación redujo su injerencia, salvo en el AMBA. El cuadro institucional que se configuró fue diferente según la jurisdicción que se hizo cargo. Del diagnóstico institucional incluido en el Plan Nacional de Agua y Saneamiento, emerge que en algunos casos la provincia quedó al frente, en otros se municipalizaron servicios y en un tercer conjunto tienen importancia las cooperativas. El sector se atomizó y se hizo muy heterogéneo. En el marco del Plan de Agua Potable y Saneamiento, Gobierno Nacional ha planteado un esquema con tres principales entes ejecutores nacionales: la empresa AySA para atender la expansión de los servicios en el área del Conurbano Bonaerense, la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE) del MIOPyV para apoyar con recursos de financiamiento externo a las provincias que conforman el Plan Belgrano (Provincias del Norte Grande más La Rioja), y el ENOHSA para el resto de las localidades del país. Además, para la coordinación y programación de las obras del Conurbano Bonaerense se ha constituido en el ámbito de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, la Mesa Metropolitana del Agua que está integrada por representantes del Gobierno Nacional (AySA, ENOHSA, Unidad de Agua Potable y Saneamiento de la SSRH, APLA y ERAS) y del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (Ministerio de Infraestructura, Subsecretaría de Ejecución de Infraestructura Básica; Dirección Provincial de Agua y Cloacas (DIPAC).

⁵³ Diccionario de la Lengua Española, vigésima edición Tomo I. Real Academia Española.

Algunas reflexiones sobre las políticas del hábitat en Argentina

Retomando las líneas de análisis planteadas en la introducción respecto a integralidad, gobernanza multi-nivel y derecho a la ciudad, la revisión de las agendas multilaterales, organización institucional y ejecución presupuestaria de políticas nacionales de hábitat permiten establecer algunas enunciaciones, así como plantear hipótesis para profundizar este estudio en una segunda instancia.

Respecto a la integralidad, es indudable que las agendas multilaterales han puesto de relevancia el rol de las ciudades. ¿En qué medida esto debería impactar en el organigrama? En principio, el cambio de la organización ministerial de 2015 no estuvo directamente vinculado a la firma de los ODS y la adopción de la NAU en 2016 no motivó nuevos cambios en la organización del ejecutivo nacional. En este sentido, los cambios de organigrama parecen estar más vinculados a procesos políticos del país que a la adecuación a los compromisos de la agenda del hábitat.

Las competencias urbanas se encuentran concentradas en el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, sin embargo, es notable la ausencia de competencias relacionadas al transporte urbano y el ambiente en el mismo. Es decir, por un lado, se concentran funciones consideradas “urbanas” pero se sigue manteniendo una separación temática entre lo habitacional y otros componentes estructurales de la ciudad como el transporte y el ambiente. En este sentido, la organización institucional de Brasil llama a la reflexión sobre la incorporación de algunas dependencias específicamente urbanas dentro del Ministerio del Interior, que no invalidan la existencia de ministerios específicos de transporte y ambiente.

Por otro lado, es importante revisar la superposición de iniciativas entre la SSPTIP y lo ejecutado de acuerdo a los planes de Vivienda y de Hábitat. Mientras las respectivas subsecretarías tienen competencias específicas, algunas de las acciones de planificación, particularmente respecto a obras de mejoramiento e infraestructura, se superponen con otras dependencias con competencias concurrentes.

También aparecen inconsistencias, tanto en la gestión anterior como en la actual, respecto al rol de la Jefatura de Gabinete de Ministros como una dependencia de políticas de hábitat. En la gestión actual, el hecho de que el AABE sea el encargado del RENABAP implica que mientras las políticas de urbanización se ejecutan desde el Ministerio del Interior, el registro de los barrios populares, que son objeto de esas políticas, está en otra dependencia.

Es notable la escisión de los temas ambientales de la planificación territorial. La sustentabilidad está pensada como algo externo, no constitutivo del desarrollo urbano. La existencia, por ejemplo, de entes como ACUMAR bajo la órbita del MAyDS es inconsistente con los problemas que se propone abordar, que tienen un gran componente de vivienda, infraestructura, servicios urbanos y regularización dominial.

En relación a los presupuestos, hay una primera cuestión a analizar: cuál es el peso que tienen las políticas de hábitat en el país, reflexionando sobre el problema entre descentralización de competencias a gobiernos sub-nacionales y la concentración de recursos, que se mantienen en el estado nacional. En este sentido, es fundamental avanzar en el estudio del grado de discrecionalidad con que se transfieren los recursos nacionales a los gobiernos sub-nacionales.

Por otro lado, mientras que el análisis de ejecución permite evidenciar el nivel de sub-ejecución de las políticas de hábitat, resta avanzar en el análisis sobre los motivos que explican ese patrón sistemático. Asimismo, es necesario determinar el volumen de recursos que provienen de la toma de deuda y en qué medida las ejecuciones totales superan a lo presupuestado combinando estas dos dinámicas contradictorias: sub-ejecución de fondos públicos asignados y ejecución de políticas con créditos de la banca privada.

Finalmente, es preciso avanzar en la relación que tiene el presupuesto destinado a vivienda e infraestructura con los déficits actuales, para poner en perspectiva el impacto real que las políticas actuales tiene y puede alcanzar en términos de reducción de situaciones deficitarias.

Respecto a la gobernanza multi-nivel, la Nueva Agenda Urbana llama a una gestión integral que involucre a los diversos actores vinculados al hábitat. Una primera cuestión es qué medida las políticas vigentes generan estas redes amplias de participación. Pero más aún, es detectar qué capacidad real ejerce cada uno de los sectores, no sólo en términos de relaciones entre gobierno nacional y gobiernos sub-nacionales, sino pensando en el rol de las organizaciones sociales, el sector privado, los ámbitos académicos y otros actores vinculados a la producción material y conceptual del hábitat. Se trata de pensar los roles de acuerdo a las capacidades y aportes de cada sector.

El cambio en la organización institucional del hábitat en 2015 no parece haber impactado en las relaciones entre gobierno nacional y gobiernos sub-nacionales, que continúan estando sujetas a la discrecionalidad desde Nación en el manejo de un importante volumen de fondos para vivienda y hábitat cuya implementación territorial permanece en gran medida en la órbita de provincias y municipios.

También en términos de gobernanza multinivel es destacable la organización de diversos consejos federales que permiten nuclear a los gobiernos en torno a problemáticas comunes. Sin embargo, las políticas de hábitat no parecen definirse en estos ámbitos, cuya actuación está limitada tanto en términos presupuestarios como de competencias.

*

Los desafíos en materia de hábitat en Argentina son importantes. Desde el abordaje propuesto en este trabajo, una consideración fundamental es que una concepción integral del hábitat debe materializarse en una organización institucional y de recursos análogamente integral. El hecho de tener que componer los gastos que el Estado Nacional ha realizado en diversas áreas aisladas pone de manifiesto una primera dificultad para entender el hábitat como una categoría integral.

El análisis de estos gastos en los últimos años arroja una primera preocupación: el presupuesto de hábitat decrece mientras que los déficits urbano-habitacionales persisten.

En relación a la organización institucional, mientras que a nivel nacional se observa un acercamiento hacia un abordaje integral de las políticas de hábitat, los vínculos con los gobiernos sub-nacionales continúan siendo una arena de conflicto. Tal como se adelantaba al comienzo de este estudio, es necesario profundizar en cuáles son los problemas en la bajada presupuestaria a los organismos provinciales, sobre todo en relación al déficit que cada provincia debe afrontar. Por otro lado, la convergencia de los gobiernos sub-nacionales en consejos federales debería ser un ámbito que en sentido ascendente brinde insumos para el diseño de la política urbana nacional.

El fortalecimiento de la planificación urbana demanda no sólo recursos financieros sino capacidad técnica, que muchas veces es uno de los grandes problemas que también enfrentan los gobiernos sub-nacionales. Asimismo, implica contar con instrumentos de gestión adecuados y que articulen el desarrollo territorial a nivel federal.

Estos desafíos no pueden pensarse escindidos de una normativa adecuada. En el siguiente apartado se avanzará en la revisión de la legislación vigente en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, tomando casos que tanto en Argentina como en países de América Latina permitan reflexionar sobre el marco legal de la política urbana.

Revisión legislativa

Por Hernán Petrelli

El fortalecimiento de políticas nacionales de hábitat implica, necesariamente, un marco normativo adecuado que garantice y permita la implementación de las iniciativas de todos los niveles de gobierno, de acuerdo con los lineamientos que organizan el desarrollo urbano. La revisión de la legislación urbana en Argentina es un paso fundamental para conocer el estado actual de situación y determinar en qué medida es preciso adecuar, reformar o promover nuevas normativas para el hábitat.

La revisión legislativa se fundamenta, además, en lo dispuesto por la Nueva Agenda Urbana con relación a la necesidad de marcos normativos en todos los niveles de gobierno, que estén integrados a la planificación urbana (NAU, art. 81) y que incrementen la “capacidad de los gobiernos para implementar las políticas urbanas nacionales y lograr una descentralización fiscal, política y administrativa adecuada” (NAU, art. 89). El desarrollo y la actualización de la legislación de ordenamiento territorial y de usos de suelo en todas las jurisdicciones federales están contemplados, asimismo, en el Plan Estratégico Territorial, que desde su formulación en 2004 impulsó el Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial

Esta revisión no está escindida del campo de acción política y las transformaciones territoriales, sino que, por el contrario, pone en juego las relaciones entre *territorio legal* y *territorio real*. En este sentido, esta revisión cobra particular relevancia al reconocer el rol creciente que tienen las leyes como fuente de derecho urbano en América Latina, teniendo en cuenta la creciente judicialización de los conflictos de acceso al suelo y a la vivienda que se está dando en las ciudades.

Este estudio se propone, en primer lugar, analizar las capacidades institucionales jurídicas a nivel nacional y a nivel provincial en la República Argentina, analizando aquellas provincias que tienen normas que desarrollan sus facultades de ordenamiento territorial: Buenos Aires, Mendoza, Córdoba, Santa Fe y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En segundo lugar, se avanza con un estudio de las capacidades institucionales latinoamericanas, tomando como casos comparativos Brasil, Uruguay, Colombia, México, Ecuador, Chile y Bolivia.

La legislación de hábitat y urbana vigente a nivel nacional, provincial y municipal

En este apartado se analiza la legislación argentina en el marco del desarrollo de políticas de hábitat y en línea con los acuerdos multilaterales, con el fin de detectar los aspectos alineados con los principios rectores, así como los déficits con respecto a lo planteado en la NAU. A partir de la revisión de facultades de la Constitución Nacional, así como también constituciones y leyes provinciales en materia territorial, se busca fortalecer al Estado Nacional y desplegar las capacidades institucionales jurídicas para mejorar las políticas de hábitat.

El Concepto de Capacidad Institucional Territorial desde el aspecto Jurídico

Nuestro país surgió a partir de los pactos entre las provincias -el segundo nivel de estatidad-, las cuales crearon el primer nivel: el Estado Federal. Así entendido, todas las potestades residían originalmente en las provincias por lo que aquellas que no fueron otorgadas al Estado Federal, quedaron radicadas en el ámbito provincial. Se puede decir entonces que el Estado Federal es dependiente de las delegaciones que las provincias le hicieron en la Constitución Nacional (Sagues, 1999:35). Además, existe un tercer nivel autónomo, que son los municipios, que poseen a su vez diferentes grados de autonomía que dependen de la constitución de la provincia en que se encuentren.

Existe también un cuarto nivel de estatidad comunal, que se pueden encontrar en algunas provincias. Su variedad es tal que, mientras que, por ejemplo, en Santa Fe existen pequeños municipios con capacidad de regulación de las densidades, las edificabilidades y los usos de los inmuebles, en la Ciudad de Buenos Aires, las comunas no tienen facultad para regular el suelo, y en Río Negro sólo tienen capacidad para tomar las demandas vecinales.

El abordaje del concepto de *capacidad institucional territorial* se basa jurídicamente en la capacidad estatal de regular los dominios públicos y privados. El Estado Nacional tiene siempre la facultad de colaborar con los procesos que son facultades exclusivas provinciales, pero sujeto a su aprobación o adhesión.

Las capacidades del Estado en todos sus niveles han sido estudiadas frecuentemente como atributos de los organismos estatales con relación a sus formas de organización, sus políticas de personal, los recursos humanos disponibles y las normas en que basan su funcionamiento. Estas últimas, que imponen cargas o distribuyen beneficios, materializan la capacidad del Estado de “crear valor” a partir de sus autorizaciones y zonificaciones sobre un recurso público estratégico como lo es la tierra urbana.

Este abordaje ha sido considerado insuficiente para captar los procesos políticos en que se pone en práctica una política pública, y en particular los procesos de construcción de ciudades. En nuestro estudio, las capacidades estatales considerarán esta cuestión, pero se centrarán en la comprensión de los alcances jurídicos de esas capacidades, es decir, en la capacidad de regulación de los inmuebles públicos y privados, que al imponer cargas o distribuir beneficios “crea valor” a los inmuebles a partir de sus autorizaciones, restricciones y zonificaciones.⁵⁴

Como una forma de aproximarnos al tema, el Diccionario de la Lengua Española define a la capacidad en términos jurídicos como la “*aptitud legal para ser sujeto de derechos y obligaciones, o la facultad más o menos amplia de realizar actos válidos y eficaces en derecho*”⁵⁵. En el marco de este análisis, las capacidades son entendidas conforme a esta última definición en su contenido legal, respecto a la comprensión de cuáles son las capacidades de los gobiernos para intervenir en un proceso de política pública territorial.

Esta definición refiere a las capacidades técnico-burocráticas de los organismos estatales, así como a la capacidad en tanto atributo de las estructuras del Estado, respecto de su organización interna. En ese sentido, la asimila al concepto jurídico reconocido en Argentina como *Poder de Policía*, una atribución del Estado destinada a limitar el ámbito de acción de los

⁵⁴ Desagregados en el art. 1887 y 1908 del Código Civil y Comercial con el agregado de los usos precarios de la administración pública. En la República Argentina, los bienes inmuebles estatales se clasifican de acuerdo a lo que indica el art. 235 del Código Civil y Comercial. Los “bienes de dominio público del Estado” incluyen: los mares territoriales y los interiores, los ríos, las playas de mar, los lagos navegables y sus lechos, las islas, las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad y comodidad común. Su acceso puede ser restringido, pero lo que define su carácter es el acto administrativo de afectación. Estos bienes estatales son insubastables (inalienables), inembargables y sobre ellos no cabe la prescripción administrativa o usucapión, siendo su desocupación por vía administrativa sin intervención judicial (Balbin, 2016:183). Respecto a los “bienes privados del Estado”, el art. 236 del Código Civil identifica, entre otros, a las tierras que estando situadas dentro de los límites del Estado carecen de otro dueño, las minas de oro, las de plata, etc., los bienes vacantes o abandonados, toda otra construcción hecha por el Estado y todos los bienes adquiridos por el Estado. Estos bienes resultan ser embargables, rematables y contra ellos corre la prescripción adquisitiva.

⁵⁵ Es verdad que la propiedad privada es un derecho constitucional garantizado (art. 17), pero desde el caso Ercolano c/Lanteri, es sabido que tal garantía no escapa a la regulación de los derechos por las leyes que indica el art. 14 en su memoriada frase “según las leyes que reglamente su ejercicio”. Ver Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ercolano, Agustín c/ Lanteri de Renshaw, Julieta s/ consignación. Fallo del 28/04/1922. Disponible en <http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-ercolano-agustin-lanteri-renshaw-julieta-consignacion-fa22000001-1922-04-28/123456789-100-0002-2ots-eupmocsollaf>? (Recuperado 24-09-2'17).

particulares (Bustamante, 1993:45). No obstante, la expresión *Poder de Policía* tiene aún en el mundo del derecho un carácter polisémico, pues usualmente se utiliza como el poder de inspección estatal (Gelli, 2004:648).

Por ello, se opta por hablar de *Capacidad de Regulación Territorial*, un término que además contiene la virtud de ser aplicable tanto en espacios urbanos como rurales. Este concepto se deriva de la capacidad institucional que “significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de una aplicación de determinados recursos [...] y la superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de la institución” (Oszlak, 2014:2). En este caso se focaliza en la condición potencial jurídica de regular el territorio, tanto en los dominios públicos como privados. Sin embargo, este concepto entendido en un sentido amplio como la capacidad político institucional de maniobra del Estado, reconoce su limitación en cuestiones del diseño federal, que hacen que la existencia de la capacidad estatal no se pueda presuponer (Repetto y Nejamkis, 2005:35), por lo cual necesitan de un análisis de factibilidad jurídica que es lo que se realiza en el presente informe.

Por lo tanto, para evitar confusiones acerca de este concepto polisémico, se hará el análisis de factibilidad y relevamiento jurídico refiriéndose a la capacidad de regulación territorial. El objetivo es analizar qué facultades tiene cada nivel estatal en materia de ordenamiento territorial, para reflexionar sobre las necesidades normativas que pueden involucrar una legislación nacional de hábitat, así como el despliegue de normas provinciales, en consonancia con la implementación de la NAU en Argentina.

La Capacidad de Regulación Territorial

Como punto de partida, corresponde señalar que los territorios no son abstractos, sino que siempre están en el dominio o posesión de alguien, sea de un Estado (nacional, provincial o municipal) o de algún privado, con todas sus posibles desagregaciones⁵⁶. Además, el territorio puede estar en posesión del alguien diferente de quien figura como titular del dominio. Ello es muy relevante en la organización territorial argentina por la existencia de múltiples disparidades entre la situación de ocupación real y los registros de propiedad.⁵⁷

De acuerdo al *Manual de Buenas Prácticas de Gestión de Activos Físicos*, “todos estos bienes están regidos por el Derecho Administrativo. Los de dominio común o ‘públicos’ destinados a todos los habitantes son custodiados, vigilados, mantenidos, revistiendo estas actividades el carácter de poder de policía, con excepciones de administración consistentes en concesionarlos u otorgar permisos de uso. Los bienes ‘privados’ forman parte del patrimonio estatal, al contrario de los bienes públicos que son no susceptibles de tener apreciación pecuniaria. Como tales, el Estado puede ejercer sobre los mismos todos los derechos previstos en el Código, como derechos de propiedad” (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2010:23). De esta manera, dichas propiedades estatales, serán reguladas por esa rama del derecho administrativo que es el derecho urbano, con diferentes técnicas de ordenamiento territorial. Pero el ordenamiento territorial no se limita en sus contenidos a la autorregulación de los inmuebles estatales.

De acuerdo a Flores y Bayon (2013), el Derecho Público define el contenido normal de la propiedad desde su propio ámbito, sin recurrir -salvo en caso de ausencia de regulación local- al derecho privado. Despejada la cuestión relativa a la jurisdicción encargada de regir a las

⁵⁶ Coincidente con el Principio de Plenitud Deóntica del Estado Garantista de Ferrajoli. L. La Democracia a través de los Derechos. Ed. Trotta. Madrid. 2014, p. 58.

⁵⁷ Hay un estudio muy valioso realizado en 1986 por el ex titular del Registro de Propiedad: Felipe Villaro en su trabajo para el CFI: “Problemática jurídica de áreas deprimidas, con “titulaciones insuficientes” y regímenes anómalos en la tenencia de la tierra” que explica esta inconsistencia histórica.

restricciones administrativas, corresponde desentrañar bajo qué modalidad normativa se crean este tipo de limitaciones. La penetración del derecho público en la contemplación de las regulaciones sobre el ejercicio del derecho constitucional de propiedad quedó consolidada normativamente a partir de la entrada del nuevo Código Civil.

En este marco, el contenido del ordenamiento territorial aborda limitaciones y restricciones a esos espacios del territorio que se encuentran en el dominio de los privados, pudiendo fundamentarse estas regulaciones como restricciones y límites al dominio (art. 1970 Código Civil), que expresan la función social de la propiedad.⁵⁸⁵⁹

Más sin perjuicio de la doctrina a la que se adhiera, tales limitaciones a la propiedad privada por las regulaciones estatales de ordenamiento territorial, tienen su actual fundamento en el derecho de dominio, dado que la propiedad privada ya se encuentra limitada por las finalidades públicas en el Código Civil actual. El Código Civil indica expresamente en el artículo 10 que “la ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos. Se considera tal al que contraríe los fines que aquella tuvo en mira al reconocerlos”. Esto se complementa con el artículo 240 del mismo código que al hablar de los bienes, establece la prioridad de los intereses ambientales y colectivos que, sin perjuicio de los reclamos de los ciudadanos, son de continuo representados como intereses colectivos por el Estado y sus finalidades⁶⁰. Asimismo, en el artículo 1941, al definir al dominio le inserta al concepto la expresión “dentro de los límites previstos por la ley”.

Estas incorporaciones al nuevo Código Civil y Comercial de la Nación resultan consistentes con el Derecho Internacional, que referido a la propiedad privada expresa que “la Ley puede subordinar tal uso y goce al interés general” (Convención Interamericana de Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, art. 21 inciso 1º). Esta expresión en un tratado de derechos humanos, que indica la preeminencia pública sobre la propiedad privada, no es menor, pues el tratado es considerado como Ley Constitucional, que es un rango jerárquico de normas intermedio entre la Constitución Nacional y las leyes nacionales (por el Art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional). Por ello, lo establecido en él tiene mayor rango que el propio Código Civil.

En función de todas estas consideraciones, la capacidad de regulación territorial preeminente sobre las propiedades privadas no admite duda en la legislación argentina. Por todo ello, se afirma que en la actual legislación argentina la función individual (uso y goce) de la propiedad se integra con la función social, que es inescindible e integrante del dominio privado, superando el concepto de límite exterior a la misma del actual artículo 1970 del código.⁶¹

Cabe traer a colación un concepto jurídico que ya existía en la jurisprudencia, pero que el nuevo Código Civil y Comercial explicitó en el artículo 1971, que indica que las limitaciones que el Estado pone a la propiedad privada no son indemnizables. Para que tal indemnización exista, deberá contener un agravamiento hecho por una persona (funcionario)⁶² o encuadrarse en las pautas de la expropiación inversa.

⁵⁸ Para profundizar ver Marchiaro, J. “¿El Artículo 1.970 DEL C.C. y C. contempla la Función Social de la Propiedad? Una respuesta desde el derecho municipal” Compilado en Hutchinson, T. y Rosatti, H. Revista de Derecho Público N° 2. Ed. Rubinzal-Culzoni. Santa Fe, 2015. Esta función social es concordante con los siguientes artículos de Constituciones Provinciales, a saber: 15º de Santa Fe; 67º de Córdoba; 67º de La Pampa; 45º de Formosa; 90º de Río Negro; 111º de San Juan; 75º de Salta; 8º de Catamarca; 20º de Chubut; 36º de Jujuy; 60º de La Rioja; 35º de San Luis y 99º de Santiago del Estero; estuvo presente en el artículo 38º de la Constitución Nacional de 1949 (Petrelli, 2013:3).

⁵⁹ Un análisis más profundo sobre cómo integrar el derecho municipal con el Código Civil en materia de límites y restricciones al dominio es el trabajo de Enrique Marchiaro: “¿El artículo 1.970 del C.C. y C. contempla la función social de la propiedad? Una respuesta desde el derecho municipal”

⁶⁰ Concepto asimilable al cuasi-dolo.

⁶¹ En el art. 41 de la Constitución Nacional.

⁶² Compilados en BIGLIERI, A. Estudios de Derecho Municipal. ED. Jurídicas. Buenos Aires, 2010, pág. 289.

Con tales fundamentos, quedan explicitados los motivos por los cuales al ordenamiento territorial le resulta factible proponer limitaciones, regulaciones y restricciones a los espacios territoriales que se encuentran en dominio privado.

La Capacidad Regulatoria Territorial en el Estado Federal

En la Constitución Nacional están garantizados tanto el *derecho al desarrollo*, como el *derecho ambiental*. Esto no es casualidad, sino que se corresponde con una visión constitucional donde el medio ambiente no antagoniza con el desarrollo económico. Por el contrario, se logra sintetizarlos en un equilibrio de derechos conceptualizados como el *desarrollo sustentable*. Este concepto se encuentra tanto en las regulaciones de ordenamiento territorial como en las regulaciones ambientales y tiene la virtud de unificar en sí mismo las dos finalidades de ambos tipos de regulaciones: el desarrollo y la responsabilidad ambiental (Petrelli, 2015:4).

Si bien el Estado Nacional tiene la facultad de establecer normas de presupuestos mínimos en materia ambiental⁶³, nunca se delegó en exclusividad al Estado Federal la materia territorial, de modo tal que las provincias y los municipios continúan siendo los principales responsables y legisladores del ordenamiento territorial. Esta situación, en la que los tres niveles de estatidad tienen facultades en una materia determinada, se conoce como “facultades concurrentes”, y es justamente lo que ocurre, tanto en el derecho al desarrollo como en el derecho ambiental, solo que en éste último la Nación puede dictar normas específicas de cumplimiento mínimo, lo cual aclara cuál es la parte de la concurrencia que ejercerá.

Respecto a la garantía al desarrollo, en el nivel constitucional nacional se encuentra en los siguientes artículos:

(14) “a ejercer industria lícita” “conforme las leyes que reglamente su ejercicio”,

(17) que declara “la propiedad privada es inviolable”,

(18) “Proveer lo conducente a la prosperidad del país (...) promoviendo la industria (...) la introducción y establecimiento de nuevas industrias (...) por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo”, más conocida como la cláusula industrial.

(75) inc. 19º “Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social. A la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores”

Respecto al derecho al ambiente, la Constitución Nacional lo concentra en el Artículo 41, que detalla las siguientes pautas:

a) Conservar el ambiente sano para el desarrollo: “Todos los habitantes tienen derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano”.

b) La sustentabilidad, de modo tal “que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo”.

c) La indemnizabilidad del daño ambiental: “El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer”.

⁶³ En el art. 41 de la Constitución Nacional.

d) Una política pública integral: “Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica y a la información y educación ambientales”.

e) Presupuestos Mínimos Federales: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias las necesarias para complementarlas sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”.

De esta manera, la Constitución Nacional contempla un desagregado funcional entre el Estado Nacional y las provincias, con una conceptualización confluyente de *desarrollo sustentable*, pues desde el punto de vista práctico, la cuestión ambiental requiere de modalidades que con suficiente elasticidad puedan, sobre una base de coherencia, considerar las peculiaridades de cada temática en particular. Convergen entonces los aspectos jurídicos y pragmáticos en la fundamentación de una ley marco y de posteriores normas que, sobre su base, establezcan presupuestos mínimos de protección ambiental relativos a cada recurso natural o materia de gestión ambiental específica.

La definición presentada por la ley considera que es presupuesto mínimo toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental, así como también prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable (art. 3º, Ley Nacional 25.675) (Sabsay y Di Paola, 2003:1388).

Siguiendo a Sabsay y Di Paola (2003), el diseño genérico implica que las Provincias conservan las materias no delegadas al Estado Federal, o sea que la regla general es que las materias son provinciales y la excepción corresponde a la materia federal. De allí se concluye que, aun en los casos de delegación constitucional total y expresa, la materia federal tiene carácter restrictivo. Sin embargo, observamos que el Art. 41º no sólo establece la concurrencia jurisdiccional de la política ambiental, sino que establece una herramienta de política pública que debe usarse en la articulación de las porciones de facultades nacionales delegadas y las porciones de facultades provinciales originarias. Esta herramienta otorga un privilegio respecto de las porciones que corresponde a cada jurisdicción: en el 3º párrafo de dicho artículo se establecen nacionalmente los presupuestos mínimos de protección, imponiendo una modalidad de articulación para una facultad concurrente, que le sirve para imponer pautas mínimas de cumplimiento en todo el territorio argentino. Algo que no ocurre para la regulación territorial.

Ya anticipamos que la Constitución Nacional tiene un diseño institucional por el cual todo poder no delegado en la Constitución queda como materia provincial (art.121). Además, la reforma constitucional de 1994 reconoció a todos los municipios su condición autónoma en las materias definidas como propiamente municipales (art. 123), tanto en lo institucional, presupuestario, político y administrativo. O sea que se trata de un triple nivel de estatidad, con autonomías. Pero es cada provincia la que define el contenido de la autonomía municipal, pudiendo ser mínima (condicionándola con leyes orgánicas municipales, como por ejemplo en Buenos Aires o Mendoza) o máxima (posibilitando el dictado de una carta orgánica municipal). Así, en la actualidad, en Argentina se encuentra diversidad en relación al alcance y contenido de la autonomía municipal definida por cada una de las provincias (Cao et al., 2007:127).

De esta manera, se estructura lo que se ha dado a llamar un *Estado Complejo* (Cao et al., 2007:16), en directa referencia a la coexistencia de varios ordenamientos jurídicos estatales y administrativos superpuestos en un mismo territorio. Así, la jurisdicción nacional se constituye en una suerte de Estado de estados, conviviendo en igualdad con otro ámbito de gobierno –las provincias, que también se encuentran dotadas de soberanía interna- y un tercer estamento, los municipios, a los que, si bien no puede adjudicárseles poderes equivalentes a las dos anteriores, tienen potestades y autonomía política, administrativa, financiera e institucional.

Lejos de la antigua sumisión de los municipios a las provincia y a la Nación, su autonomía constitucional los ubica en un lugar a la par, compartiendo con ellos las facultades concurrentes, que les otorga mayor responsabilidad, y a su vez, mayores herramientas de solución, tal como la Corte Suprema de la Nación les reconociera en los casos Rivademar, Promenade y Liberman⁶⁴, que reconocieron y ampliaron las competencias de los municipios en materia de urbanismo. En tales fallos, se les reconoce a los municipios que sus Ordenanzas tienen carácter de “ley material”, es decir que en el ámbito de la competencia municipal tienen la misma capacidad regulatoria de las leyes. Explicitan que los concejales que las votan son elegidos directamente por el pueblo, al igual que los diputados. Por ello, tales fallos les reconocen a las ordenanzas la misma facultad de reglamentar los derechos, incluso constitucionales, siempre en el ámbito de competencia municipal. Por consiguiente, la expresión constitucional que origina la capacidad regulatoria de los Estados resulta aplicable a las ordenanzas asimiladas a leyes, lo cual impacta en el reconocimiento de las primeras para regular propiedades privadas.

El caso Promenade es justamente una habilitación para la construcción y uso de una galería comercial, que el Concejo Deliberante de San Isidro aprueba y que la Provincia de Buenos Aires prohíbe, manifestando que adolece del vicio de ser una norma particular para un predio, (cuando se supone que las leyes y ordenanzas regulan generalidad de casos) y la imposición de una facultad de supervisión provincial. Ambos argumentos fueron rebatidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, lo cual coadyuvó a impulsar la sanción de la Ley N° 8912 de Suelo, donde se incluye la facultad provincial bonaerense de convalidación de las normas urbanísticas.

Para el resto de las provincias la situación no es la misma. Por ejemplo, Córdoba, Rio Negro y Chubut, tienen en sus facultades una capacidad de regulación territorial que debe compatibilizarse con la facultad eminentemente municipal. Esa compatibilización la realizan leyes territoriales que en los dos últimos casos no se encuentran sancionadas.

Pero a su vez, la doctrina reconoce *facultades inherentes* municipales de ordenamiento territorial, generalmente por el rol de apoyo, fomento y hasta poder de policía; entendiendo por ellas a las potestades que, no estando explicitadas expresamente por la Constitución, constituyen una derivación natural de las concedidas y resultan necesarias o convenientes para ponerlas en práctica (Rosatti, 2012:173), derivándose en el caso de la generalidad de las cláusulas de desarrollo. Muchas constituciones provinciales, cartas orgánicas municipales y leyes provinciales orgánicas de los municipios, les reconocen esta capacidad explícitamente.

En definitiva, el desarrollo territorial es una facultad triplemente concurrente, pero con una ausencia de regulación nacional. Si bien el art. 75 inciso 19) impone generar un “desarrollo territorialmente equilibrado”, la ley de ordenamiento territorial que lo materialice no ha sido sancionada. No hay un acuerdo unívoco respecto a la capacidad de regulación territorial. Para parte de la doctrina, ésta no ha sido delegada⁶⁵. No obstante, se entiende que la capacidad de regulación territorial ha sido parcialmente delegada al Estado Federal en el art. 75 inc.19), aunque se mantiene principalmente en las provincias (art.121). La doctrina más moderna así lo entiende, como el otorgamiento al Estado Federal de una *capacidad global* para promover el correcto uso del suelo, enmarcado en una política de desarrollo económico y social (Taller, 2011:138).

Sin embargo, al faltar una ley que exprese los alcances de la delegación constitucional, lo cierto es que las provincias no tendrán limitaciones en el ejercicio de su capacidad territorial, y como se verá más adelante, tomarán criterios diferentes. Además, se suma en el mismo artículo

⁶⁴ Compilados en BIGLIERI, A. Estudios de Derecho Municipal. ED. Jurídicas. Buenos Aires, 2010, pág. 289.

⁶⁵ Como ejemplo CASSAGNE, J.C. Principios de la Legislación Urbanístico. Rev. La Ley, Tomo 1982-B, Bs As., pag. 1049.

e inciso, la “cláusula de desarrollo”, por la cual el Estado Nacional tiene la facultad de elaborar políticas de fomento de desarrollo humano (Sagues, 199:206), que se suma a su matriz funcional.

La Capacidad Regulatoria Territorial en la Provincia de Buenos Aires

En cuanto a la Provincia de Buenos Aires, la Constitución Provincial detalla su régimen municipal a partir del artículo 190º, estableciendo en el 191º el deslinde de facultades por la Ley Orgánica Municipal y confiriéndoles a los municipios “las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales”. La Ley Orgánica Municipal N° 6769, desagrega dicha autonomía municipal en sus diversas funciones, incluyendo las facultades de zonificación, urbanización y constitución de cooperativas y sociedades de iniciativas público-privadas.

La capacidad regulatoria de la provincia se desarrolla en dos leyes que se complementan: la Ley de Suelos (N° 8912/1978) y Ley de Acceso Justo al Hábitat (N° 14.449/2013), que establece los principios rectores del ordenamiento territorial que se complementan con los objetivos de la primera. Mientras que la Ley de Suelos intenta regular el territorio con instrumentos abstractos y cuantitativos, con un abordaje determinado por el momento de su creación en 1977, la Ley de Acceso Justo al Hábitat tiende a ser más concreta y a dotar de herramientas de gestión a los funcionarios públicos y a las organizaciones barriales.

Mientras que la Ley de Acceso Justo al Hábitat utiliza términos claros y sintéticos, que luego desarrolla en otros artículos, los objetivos de la Ley de Suelos han sido calificados como con “falta de precisión” (Reca, 2001:64). Esta última establece una metodología de regulación del territorio por zonificación, conteniendo cada una de las zonas:

- a) la edificabilidad,
- b) los usos,
- c) las cargas públicas que hubiere y
- d) normas especiales de subdivisión, si existiesen.

También impone la existencia de indicadores cuantitativos mínimos FOT (factor de ocupación total)/FOS (factor de ocupación superficial), en consonancia con lo que se pensaba que era la mejor técnica regulatoria. Lo cierto es que la aplicación del FOT a la cuadrícula y el *parcelamiento hispano* que heredamos de la colonia generó que tal indicador sea una “fábrica de medianeras expuestas”, pues al otorgar mayor edificabilidad a mayor superficie de lote, los lotes de mitad de manzana tienen mayor edificabilidad (y altura) que los próximos a la esquina. Esta situación se puede percibir fácilmente en la Ciudad de Buenos Aires, donde el mayor completamiento de tejido dejó expuesta esta situación.

Sin embargo, la existencia de la Ley N° 8912 tuvo como efecto positivo el fin de los loteos con sólo la apertura de calle y un cable de luz, quedando a cargo del loteador la provisión de infraestructura y correlacionándola a la densidad habitacional que se quiera instalar. Pero también tuvo la contrapartida negativa de encarecer los loteos formales y expulsar a una enorme cantidad de personas a la autogeneración de ocupación de espacios con mayor o menor configuración de trama urbana (Reese, 2001:8).

Cabe destacar que la Ley N° 8912 impone una convalidación por Decreto del Gobernador de las Ordenanzas municipales, que no contiene limitación y posibilita que en la práctica la Provincia pueda dejar sin efecto cualquier aspecto de la norma municipal. Tal facultad parece reñirse con la autonomía municipal. En relación a la segunda normativa de ordenamiento territorial de la Provincia de Buenos Aires, la Ley de Acceso Justo al Hábitat continúa lo propuesto

en el Estatuto de las Ciudades de la República Federativa de Brasil, a través de los siguientes principios:

- a) el derecho a la ciudad y a la vivienda,
- b) la función social de la propiedad,
- c) la gestión democrática de la ciudad y
- d) el reparto equitativo de cargas y beneficios.

La Ley de Acceso Justo al Hábitat contiene logros plausibles. Con acierto se ha dicho que el nuevo instrumento legal contribuirá a la vez a enriquecer los planes y los proyectos urbanos, por cuanto deberán contener medidas conducentes para la realización de políticas de hábitat y de suelo (Scatolini, 2014:14).

Esta ley impone a) la explicitación de zonas para regularización y mejora del hábitat, b) la captura de plusvalía y c) diversos instrumentos para que los municipios implementen; todo a incorporar en el anteproyecto de código de ordenamiento territorial. Como ya se indicara, esta ley intenta incrementar el acceso a la urbanización a barrios que contemplan déficit de infraestructura urbana, por lo cual admite reducciones de lotes mínimos y loteos con programación futura de infraestructura. También genera instrumentos variados para la provisión de infraestructura urbana, como son las asociaciones público-privadas y un fondo de afectación específica. Además, esta ley consagra el principio de Gestión democrática del Planeamiento, por el cual ya no se puede generar norma urbana sin consulta a la participación ciudadana, en consonancia con los principios constitucionales de participación.

Si observamos ambas leyes con el prisma de la NAU, podemos notar que la antañona confección de la Ley de Suelos N° 8912 dejó sin tratar varias de sus temáticas, que vienen a ser subsanadas por la complementariedad de la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat.

- Respecto a la *función social y ecológica de la propiedad*⁶⁶, la Ley de Suelos no contiene ninguna mención mientras que la de Acceso Justo al Hábitat establece como principio rector a la función social de la propiedad, dejando pendiente, sin embargo, la función ecológica.
- En referencia al derecho humano de “nivel adecuado de vida”⁶⁷, la Ley N° 8912 no lo menciona, ni tiene como objetivo lograrlo. En contraste, la 14.449 lo incluye en su conceptualización de derecho a la vivienda, que desagra del mandato constitucional.
- La participación social⁶⁸ no está contemplada en la Ley de Suelos mientras que en la complementación que ejerce la Ley de Acceso Justo al Hábitat, la gestión participativa es un principio rector y se favorecen las experiencias autogestivas, creando un fondo de financiamiento al que se podrá acceder. Se impone la participación sea por métodos de debate, consulta o audiencia pública y por la creación del Consejo Provincial y Locales de Vivienda y Hábitat.
- En cuanto al requerimiento de espacios verdes⁶⁹, la Ley N° 14.449 no tiene una mención directa. La Ley N° 8912 contiene la contradicción de exigir 10m² por habitante (art. 13) y un método de cálculo que exige sólo un 6% (art.56).

⁶⁶ Punto 13 A NAU.

⁶⁷ Punto 13 B NAU. Claramente consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales de la ONU en 1966.

⁶⁸ Punto 13, B NAU.

⁶⁹ Punto 13, B NAU.

- En materia de promoción de la equidad de género y etaria, de gestión de riesgo, de protección de ecosistemas y de protección cultural⁷⁰, ninguna de las leyes contiene regulación, mostrándose como materias pendientes.
- En cuanto a la solicitud de un desarrollo económico, sustentable e inclusivo⁷¹, no es una preocupación de la Ley de Suelos, pero sí resulta neurálgica en la Ley de Acceso Justo al Hábitat, encontrándose en ella el reparto equitativo de cargas, el Fondo de Crédito para Mejora del Hábitat, la imposición a los municipios de la Contribución por Valorización, una sobretasa de 25% en el impuesto inmobiliario por baldío y una batería de instrumentos para generar vivienda asequible y de mixtura social.
- En referencia a la coordinación metropolitana no hay referencia, y en cuanto a la coordinación entre municipios y provincia se encuentra encarada por un sistema de validación provincial.

Como podemos observar, la Provincia de Buenos Aires se encuentra entre las que más limitan a los municipios. En cuanto a la capacidad regulatoria territorial, la Provincia les indica los objetivos, principios rectores, lineamientos, regulación por FOT y FOS, densidades e impone zonificaciones básicas y hasta premios máximos, indicándoles también instrumentos de gestión territorial que mínimamente deben usar.

La Capacidad Regulatoria Territorial en la Provincia de Córdoba

La Constitución de la Provincia de Córdoba también garantiza el derecho al desarrollo y el derecho ambiental en el mismo concepto de *desarrollo sustentable*. Ya en su artículo 11 establece que “el Estado Provincial resguarda el equilibrio ecológico, protege el medio ambiente y preserva los recursos naturales.”, como vemos en sintonía con el concepto de desarrollo del art. 41 de la Constitución Nacional.

Como se puede observar, también en sintonía con la Constitución Nacional, aparecen los conceptos de desarrollo sustentable y responsabilización, haciendo especial énfasis en la distribución equilibrada de la urbanización en el territorio, lo cual es la materia que estudia y propone el urbanismo.

La Constitución cordobesa reconoce en su art. 68, la importancia de las regulaciones con miras al concepto de desarrollo sustentable, explicitando que la tierra es un bien permanente de producción, concepto que no promueve la tierra vacante:

Artículo 68.- El Estado Provincial defiende los recursos naturales renovables y no renovables, en base a su aprovechamiento racional e integral, que preserve el patrimonio arqueológico, paisajístico y la protección del medio ambiente. “La tierra es un bien permanente de producción; la ley garantiza su preservación y recuperación, procura evitar la pérdida de fertilidad, la erosión y regula el empleo de las tecnologías de aplicación. Las aguas que sean de dominio público y su aprovechamiento, están sujetas al interés general. El Estado reglamenta su uso racional y adopta las medidas conducentes para evitar su contaminación. El Estado Provincial resguarda la supervivencia y conservación de los bosques, promueve su explotación racional y correcto aprovechamiento, propende al desarrollo y mejora de las especies y a su reposición mediante forestación y la reforestación que salvaguarde la estabilidad ecológica. Los yacimientos de sustancias minerales y fósiles son bienes exclusivos, inalienables e imprescriptibles de la

⁷⁰ Puntos 13 C, F, H y G y Puntos 87, 124 y 125 NAU.

⁷¹ Punto 13, D NAU.

Provincia; su explotación debe ser preservada en beneficio de las generaciones actuales y futuras”.

La Constitución Provincial también reconoce en su Título II la autonomía de los municipios, aclarando que tal autonomía es de carácter política, administrativa, económica, financiera e institucional (art. 180). En el caso particular de la Provincia de Córdoba, los municipios con más de 2000 habitantes pueden sancionar sus Cartas Orgánicas, y la Ley Orgánica Municipal regirá sólo para aquellos que no la tengan (arts. 183 y 184).

La Provincia de Córdoba ha dictado la Ley N° 9841, que regula los Usos del Suelo en la metrópoli de Córdoba. En dicha ley la provincia define un área metropolitana con varios municipios dentro de ella y diferentes áreas (residencial, preservación verde, industrial, entre otras) dejando que los municipios regulen las zonas de dichas áreas. Así, la coordinación de las facultades concurrentes de ordenamiento territorial entre municipios y esa provincia, se va definiendo por el ejercicio provincial de definición de áreas, que limita a las municipalidades a su sub-clasificación en zonas, pero no puede ya asignar otras áreas. Vemos que la provincia da la definición amplia de la destinación de los territorios, pero los tamaños de parcelamientos, las edificabilidades, densidades, usos y cargas públicas continúan en la órbita del gobierno local.

En cuanto a su relación con la NAU, observamos que se ha puesto énfasis en la protección del ecosistema a través de una amplia sub-clasificación de Áreas Ambientales, y en cuanto a la coordinación institucional y metropolitana; pero quedan en total deuda con a) la función social de la propiedad, b) la participación ciudadana, c) el desarrollo inclusivo, d) nivel adecuado de vida, e) protección cultural, f) equidad de género y etaria, g) mixtura social y h) instrumentos de vivienda asequible.

En el caso de la Provincia de Córdoba, la misma ha salido a ejercer su parte concurrente de las capacidades de regulación territorial, y lo hace sólo en su área metropolitana, con la peculiaridad de imponer a los municipios involucrados la técnica regulatoria de zonificación, pero a su vez, ejerciendo para sí la definición geográfica de las Áreas y dejando a los municipios la desagregación de estas Áreas ya definidas provincialmente en zonas compatibles con ellas.

La Capacidad Regulatoria Territorial en la Provincia de Mendoza

En Mendoza, la Constitución Provincial del año 1916 y la Ley Orgánica de Municipalidades de 1934, son las normas legales de mayor jerarquía que reglamentan el régimen de administración y gobierno de la provincia y de los departamentos que la integran. La administración de los intereses y servicios locales de cada uno de los departamentos de la provincia está a cargo de una municipalidad, quien tendrá jurisdicción en todo su territorio departamental.

El art. 105 de la ley orgánica cita de manera muy general las responsabilidades de los departamentos ejecutivos en materia urbana y de salubridad, con la redacción clasista y la concepción del Estado de aquellos años, al incorporar como capacidad municipal: higiene, moralidad, ornato, vialidad vecinal, administración comunal, bienestar económico de sus habitantes, radios urbanos (Art. 71); reglamento general de edificación, apertura, el ensanche y cierre de calles, formación de plazas, parques y avenidas, construcción de mercados, mataderos públicos, cementerios y quemadores de basuras, fijar el ancho y eje de las vías públicas y las líneas de edificación, proveer y reglamentar los servicios de aguas corrientes, sanitarios, usinas de electricidad, gas, tranvías, teléfonos, y demás servicios análogos, ya sea por cuenta de la municipalidad o por concesiones, determinar la construcción de puentes, caminos, desagües y calzadas, pavimentación y demás obras públicas de mejoras, proveer la construcción, conservación y mejoras de los edificios y monumentos públicos, paseos, plazas y demás obras municipales (Art. 75); reglamentar los establecimientos o industrias clasificados de incómodos o insalubres, pudiendo fijar su ubicación y ordenar su remoción cuando no fueren cumplidas las

condiciones que se impusieren a su ejercicio, o que este se hiciera incompatible con la salud pública (Art. 80).

En el año 1992 se sancionó la Ley Provincial 5.961 de protección, defensa y conservación del ambiente, y en esa oportunidad se menciona por primera vez el ordenamiento territorial en una norma provincial que exige la planificación de los procesos de urbanización (art.3). En mayo de 2009 se sancionó la Ley N° 8051, de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza. En la Ley se definen pautas para implementar un nuevo modelo de gestión interinstitucional coordinado por organismos del gobierno central, reconociendo las potestades municipales.

En su Artículo 1, la Ley establece “el Ordenamiento Territorial como procedimiento político administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido éste como Política de Estado para el Gobierno Provincial y el de los municipios. Es de carácter preventivo y prospectivo a corto, mediano y largo plazo, utilizando la planificación como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial (...)”.

En el mismo artículo menciona los objetivos generales, entre ellos:

a) Promover el desarrollo territorial equitativo y sostenible de la Provincia, de las áreas urbanas, rurales y naturales, en el oasis y las zonas no irrigadas de las distintas cuencas hidrográficas y regiones existentes.

b) Garantizar un sistema urbano, rural y natural equilibrado, conforme a la aptitud del suelo para los asentamientos humanos y las actividades económicas, prestando especial atención al manejo de los riesgos naturales y antrópicos, la disponibilidad del agua, en función del Balance Hídrico de cada cuenca hidrológica, y la dotación de infraestructura y equipamiento.

c) Conciliar el desarrollo económico y social, actual y futuro, con la conservación del ambiente y de los recursos naturales fortaleciendo la organización territorial; regulando y protegiendo el uso racional de los recursos naturales; de las cuencas hídricas y del suelo; minimizando la degradación de las áreas urbanas y rurales; propiciando la reducción de la vulnerabilidad ante peligros naturales, ambientales y tecnológicos tanto en los oasis como en las zonas no irrigadas, preservando el patrimonio y la diversidad natural, histórica y cultural.

d) Establecer las condiciones físicas, sociales, económicas y espaciales necesarias para satisfacer los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de viviendas, servicios públicos, infraestructura, equipamiento, industria, comercio y actividades de servicio, de conformidad a las pautas culturales ambientales y técnicas existentes, según sus condiciones de crecimiento.

e) Propender a la ejecución de acciones de preservación, mitigación, y reparación del ambiente en general, a través de una adecuada planificación y organización de las actividades en el territorio provincial.

f) Impulsar y promover los procesos de integración y coordinación entre la Provincia y los municipios para lograr políticas consensuadas de desarrollo territorial, garantizando la participación ciudadana y de las organizaciones intermedias, mediante mecanismos claros y transparentes de información pública y respeto por el derecho de iniciativa.

g) Lograr la coordinación interinstitucional, multidisciplinaria y permanente, que incluya los medios de consulta, participación y control ciudadano para la elaboración e implementación de los Planes de Ordenamientos Territorial en sus diferentes escalas.

h) Establecer los principios, normas y procedimientos que hagan obligatorio el ordenamiento territorial.

i) Tutelar la propiedad de los glaciares y del ambiente periglacial sobresaturado en hielo, pertenecientes al dominio público de la Provincia, con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano, la agricultura y las actividades industriales, y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas, la generación de energía eléctrica y el atractivo turístico” . -

Cabe destacar que el artículo 5 establece la prohibición de excepciones a la Ley, quedando estipulado de la siguiente manera: “se establece la prohibición de excepciones toda vez que se encuentre en consideración de los organismos competentes alguna decisión respecto de cualquier proyecto, obra o actividad económica que implique contradecir lo dispuesto por la presente ley y las demás que regulan la materia, sin posibilidad de ser salvada por el interesado. No podrá emitirse decisión fundada en excepción, bajo pena de nulidad o inexistencia por violar expresamente esta ley(...)”

Luego, el texto legal establece los instrumentos y procedimientos del Ordenamiento Territorial, incluyendo normas tanto de planificación y ejecución como de información y control.

El artículo 7 los enumera de la siguiente manera:

- a) El Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza
- b) El Plan de Ordenamiento Territorial Provincial
- c) Los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal
- d) El Plan Ambiental Provincial
- e) El Plan de Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias Provincial
- f) El Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Gran Mendoza
- g) Los Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales (perilagos, pedemonte, distritos industriales, parques tecnológicos, sub-regiones, otros)
- h) Los Planes Sectoriales o Intersectoriales actuales y futuros
- i) El Sistema de Información Ambiental y el Sistema de información Territorial (de la Dirección Provincial de Catastro según Ley 26.209)
- j) La Evaluación del Impacto Ambiental
- k) La Evaluación del Impacto Territorial
- l) La Auditoría Externa de Impacto Territorial
- m) La Evaluación Ambiental estratégica

El artículo 14 clasifica las distintas categorías del territorio provincial y establece los criterios administrativos para su gestión: “El territorio provincial está constituido por los oasis y las zonas no irrigadas, por la montaña y la planicie, que serán clasificados según su estado y aptitud ecológica, por la situación que han generado diferentes asentamientos y actividades, legitimadas luego por las disposiciones de las autoridades públicas. En éstos deberán desarrollar medidas de ordenamiento, prevención e intervención especiales, adecuados a las características propias de cada una”.

En tal sentido se lo clasifican en:

- a) Oasis: Se entiende por tal todo ámbito territorial que cuenta con derecho de agua de diferente categoría y tipo a partir de la sistematización hídrica, tanto de aprovechamientos superficiales, subsuperficiales, subterráneos u otras fuentes, para diversos usos:

1. Áreas urbanas: son aquellas destinadas a los asentamientos humanos consolidados e intensivos y en las cuales se desarrollan actividades vinculadas a la residencia poblacional, actividades terciarias y compatibles con este destino.

2. Áreas rurales: son espacios multifunción, ocupados por comunidades humanas de baja densidad poblacional, con aptitud no sólo para la producción agraria, sino también para incorporar otras opciones como los servicios especializados, el agroturismo y toda otra actividad de conformidad con los criterios que se establezcan en los respectivos Planes de Ordenamiento Territoriales.

3. Áreas complementarias: área circundantes o adyacentes a áreas urbanas o rurales que, por su característica o aptitudes, pueden ser destinadas a reserva para ampliación de dichas áreas o bien para otros destinos o fines específicos, que permitan complementar su funcionamiento, adoptando los criterios que se establezcan en los respectivos Planes de Ordenamiento territorial para su organización y manejo.

b) Zona no irrigada: Se entiende por tal toda zona que no posee concesiones de agua otorgadas por ley para poder proveer los recursos destinados al riego artificial de origen superficial, subsuperficial, subterráneo, reusos y otras fuentes.

1. Áreas rurales: son espacios multifunción, ocupados por comunidades humanas de baja densidad poblacional, con aptitud no solo para la producción pecuaria, sino también para incorporar otras opciones como los servicios especializados, el agroturismo y toda otra actividad de conformidad con los criterios que se establezcan en los respectivos Planes de Ordenamiento Territoriales.

2. Áreas de aprovechamiento extractivo, energético y uso estratégico de recursos: Corresponde a aquellas áreas ocupadas por comunidades humanas de baja densidad poblacional y que se las destina para la producción energética, actividad minera e hidrocarburífera, y otros usos estratégicos no tradicionales.

3. Áreas Naturales: son aquellas partes del territorio que permanecen en estado natural o seminatural y que requieren de su delimitación bajo criterios ambientales para su protección.

Por su parte, fija los objetivos que deben orientar la elaboración de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial para definir, viabilizar y ejecutar un modelo territorial municipal deseado (art. 23). Estos jerarquizarán y clasificarán el territorio. Impone plazos y limita atribuciones para el caso de no cumplirse, en tanto no se formulen los planes -como queda claro el reconocimiento de las facultades municipales-, imponiéndoles la planificación previa.

El mismo artículo impone a los municipios la utilización del método de zonificación, con la aplicación de indicadores cuantitativos (FOT y FOS) y coeficientes de densidad; alienta la densificación urbana sustentablemente, la generación de espacios públicos verdes, la construcción prioritaria en "asentamientos clandestinos o marginales". También promueve la participación ciudadana y la fijación instrumentos de financiamiento. Además, establece la auditoría externa de impacto territorial, procedimiento que deberá ser realizado por las universidades o institutos de investigación especializados, con una periodicidad máxima de dos años (art. 35).

Al mismo tiempo la ley crea el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (art. 40) y una Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (art. 41), con carácter de organismo desconcentrado. Al ser un organismo de esas características, consecuentemente, la capacidad decisoria sigue estando en cabeza de la Secretaría de Ambiente. Impone esta ley en toda la provincia y sus municipios la participación ciudadana de modo proactivo y responsable (art. 42). Posibilita además el mecanismo de Consulta Pública y Audiencia Pública para la aprobación de

proyectos, siempre por iniciativa del Ejecutivo, y establece la posibilidad del procedimiento de Evaluación de Impacto Territorial (art. 44 a 49).

Hay un capítulo específico dedicado a la financiación del planeamiento, especificando que el Poder Ejecutivo deberá realizar una afectación específica correspondiente al 1 % del total producido del impuesto inmobiliario e ingresos brutos, neto de coparticipación municipal, destinado a financiar la elaboración y/o ejecución de programas y proyectos municipales que promuevan el desarrollo territorial, los procedimientos de las Auditorías de Impacto Territorial y Audiencias Públicas y las actividades científicas y tecnológicas que profundicen el conocimiento sobre el territorio (art. 52).

Por otro lado, introduce para la corrección de las distorsiones generadas por la especulación inmobiliaria, la debida internalización de las externalidades y la recuperación de la plusvalía: aquellos incrementos del valor inmobiliario, generados a través de las acciones públicas ejecutadas por el Estado y atribuibles a los esfuerzos de la comunidad, pero percibidos por el sector privado (arts. 54 y 55).

Además, establece que el Ejecutivo Provincial, por ejemplo, no podrá incluir en su presupuesto anual ni ejecutar obra pública sin planificación previa. Tampoco podrá garantizar préstamos a los municipios, ni otorgar adelantos de coparticipación en los casos en que las obras para las cuales se solicitan tales fondos no estén alineadas con los objetivos de la presente Ley y los Planes de Ordenamiento Territorial (art. 57).

Recientemente se ha sancionado la Ley del Plan de Ordenamiento Territorial que exige la ley que se comentó⁷².

Comparando la normativa mendocina con las exigencias de la NAU, podemos observar que contiene casi todos los tópicos, pero con la generalidad de una ley marco.

- En su objetivo específico f) indica el respeto y promoción de las culturas de los pueblos originarios, algo que lamentablemente resulta excepcional en la normativa argentina.
- La participación social se encuentra receptada como obligatoria y deja los instrumentos a realizar en decisión de los Ejecutivos.
- Impone a los municipios la obligatoriedad de planificar espacios verdes (art. 22 inciso g).
- Cumple con el desarrollo económico sustentable e inclusivo, al procurar mecanismos de captación de plusvalía y tributos gravosos a los inmuebles baldíos.
- Exige un Plan Metropolitano del Gran Mendoza (art. 7) con lo que también aborda la cuestión de la metropolitaneidad y a su vez, articula la relación entre los municipios y la provincia.
- La protección del ecosistema y la perspectiva de la gestión de riesgo se encuentra abordada en múltiples ocasiones.
- Reconoce el patrimonio natural, arqueológico, histórico, cultural y arquitectónico desde sus objetivos específicos y los reitera en varias ocasiones en su articulado.
- No contempla la función social y ecológica de la propiedad, ni cuestiones de género o etarias.

⁷² <http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/ordenamiento-territorial/> Recuperado 1-10-2017. Aún no está disponible la versión oficial del documento.

En resumidas cuentas, la Ley de Ordenamiento Territorial genera varias imposiciones y limitaciones a los municipios, imponiéndoles incluso la técnica de la zonificación. También es cierto, que es una norma que cumple con muchos de los requerimientos de la NAU, aunque su gestión se encuentra limitada a nuevos planes.

La Capacidad Regulatoria Territorial en la Provincia de Santa Fe

La Constitución de la Provincia de Santa Fe otorga facultades concurrentes en regulación territorial al Estado Provincial y a los Estados Municipales. Al primero lo corresponsabiliza del desarrollo e integración de las diferentes zonas del territorio (art. 25) y al segundo le otorga la capacidad de resolver autónomamente sus facultades exclusivas (art. 106/7).

La Ley Orgánica Municipal N° 2756 (año 1986) no les reconoce la capacidad de generar sus cartas orgánicas, pero establece la independencia municipal (art. 2) en el ejercicio de sus facultades exclusivas, dándoles uno de los mayores grados de autonomía del país. No obstante, la mención hecha a la Constitución Provincial, la capacidad territorial tiene aspectos concurrentes entre ambos niveles. Esta ley les impone a todos los municipios realizar su Plan Regulador (art. 3). Además, le delega a los Concejos Municipales la elaboración de las reglas de ornato, salubridad, construcciones y límites de alturas (art. 39 incs. 14, 25/7), que da lugar a la generación de los códigos de ordenamiento territorial locales.

Con su concurrencia provincial, se dictó el Decreto N° 7217/67, que regula las condiciones que deben tener los planes reguladores. Este decreto contiene una descripción de la técnica de zonificación y una ordenanza modelo de loteos, pero a diferencia de la Provincia de Buenos Aires, no necesita convalidación del gobernador. En relación a la NAU, contiene todos los déficits que tiene la Ley N°8912 de Suelos de la Provincia de Buenos Aires. Recientemente se sancionó la Ley de Áreas Metropolitanas (N° 13.532), que contempla el requisito de metropolitaneidad de la NAU, pero que sólo refiere a la correcta articulación de los diversos niveles estatales -sin modificar ámbitos competenciales- y posibilita la generación de acuerdos que, validados por los órganos legislativos, tienen carácter vinculante. Algo no menor y extraño en la federación argentina.

El proyecto de Ley de Suelos de la Provincia de Santa Fe, tiene una confección similar a la Ley de Acceso Justo de la Provincia de Buenos Aires, y viene a actualizar el vetusto decreto santafesino en casi todas las temáticas de la NAU, salvo en la temática de género y etaria.

La Capacidad Regulatoria Territorial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Primeramente, debemos aclarar que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siendo la capital del país, no es estrictamente una provincia. Es un ente autónomo de similar nivel, en atención a que su poder constitucional no es originario, sino derivado de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, que le otorgó dicha autonomía (Sabsay, 2010:33). No obstante, en materia de ordenamiento territorial, el Estado Nacional no preservó para sí ningún interés especial⁷³, por lo que las competencias de regulación territorial local han quedado transferidas a la Ciudad. Eso sí, dentro de la Ciudad Autónoma no hay municipios, pues tales funciones han sido aunadas y divididas entre su gobierno central y las Comunas⁷⁴.

⁷³ Art. 129 de la Constitución Nacional y Ley N° 25.588.

⁷⁴ Art. 127 y sgtes. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Ley N° 1.777.

Esta jurisdicción local plantea el ordenamiento territorial en el art. 27 de su Constitución y contempla la regulación conjunta o coordinada de la materia ambiental y del planeamiento territorial.

Además, al igual que el resto de las Provincias su regulación está en el ámbito del Poder Legislativo, consonantemente con la ya mencionada frase de la Constitución Nacional para la regulación de derechos constitucionales (como la propiedad privada) que admite su limitación según las “leyes que reglamenten su ejercicio” (Art. 14). Pero la Ciudad le impone una condición de transparencia y participación ciudadana en el procedimiento de doble lectura⁷⁵. Se trata un procedimiento especial para la sanción de las leyes, que implica una primera votación que obtenga la mitad más uno del total de los diputados. Con esta ley sancionada, la norma no entra en vigor, pues solo es a los fines de convocar a audiencia pública sobre el texto de ley aprobado. Realizada ésta y un informe que dé cuenta de sus debates y las modificaciones a que dio lugar al texto original, se debe obtener una segunda ley con la misma mayoría, para considerarse sancionada la ley.

Pero además la Constitución porteña exige que, para regular el ordenamiento territorial, se realice un Plan Urbano Ambiental de modo transdisciplinario y participativamente, al que se ajustará la normativa urbanística⁷⁶. Tras varios intentos, este plan se logró en el año 2008, a través de la Ley N° 2930.

El logrado Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires plantea el diagnóstico en su anexo; en los arts. 3° y 4° el escenario futuro deseado; en el Título I especifica con lineamientos de políticas públicas territoriales para efectivizarlo; en el Título II aborda los Instrumentos que se pueden utilizarán para lograrlo y finalmente en el Título III los instrumentos que obligatoriamente deben realizarse, entre los cuales está priorizada la creación con participación ciudadana de un Código Urbanístico que sustituya al actual Código de Planeamiento Urbano, diseñado bajo los parámetros del Plan Regulador de 1962⁷⁷.

Al expresar el objetivo del plan⁷⁸, que es una Política de Estado para el planeamiento y gestión de la Ciudad para participativamente, transformar en realidad la Ciudad Deseada, respondiendo acabadamente al Derecho a la Ciudad para todos sus habitantes.

A este objetivo, el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad, le da su propia impronta al expresarlo como la Ciudad Deseada, que subsume y expresa su objetivo del Derecho a la Ciudad, lo hace del siguiente modo:

- CIUDAD INTEGRADA. En cuanto a la vinculación de todas sus zonas entre sí y, en especial, de la zona sur con el resto de la ciudad, de la ciudad con los ríos que la rodean y de la ciudad con el Conurbano con el que constituye una Área Metropolitana.
- CIUDAD POLICÉNTRICA. En cuanto a consolidar la jerarquía de su gran Área Central y, simultáneamente, promover una red de centros secundarios, así como de centros comunales y barriales con identidad y pujanza propia.
- CIUDAD PLURAL. En cuanto a que sea un espacio de vida para todos los sectores sociales, ofreciendo en especial un hábitat digno para los grupos de menor capacidad económica, así como un hábitat accesible para las personas con capacidades diferenciales.

⁷⁵ Art. 89 y 90 de la Constitución porteña.

⁷⁶ Art. 29 y 81 inc 4° de la Constitución porteña.

⁷⁷ Art. 29 inc d) Ley N° 2930.

⁷⁸ Art. 3° Ley N° 2930.

- CIUDAD SALUDABLE. En cuanto a las condiciones de habitabilidad que garanticen la calidad ambiental y la sostenibilidad, a partir del uso de tecnologías apropiadas en las actividades productivas y en los sistemas de transporte, de provisión adecuada de infraestructura de saneamiento, de la prevención de inundaciones y de la resolución de la gestión de los residuos.
- CIUDAD DIVERSA. En cuanto a mantener su pluralidad de actividades (residenciales, productivas, culturales) y su pluralidad de formas residenciales (distintas densidades, distintas morfologías), compatibilizando los requerimientos de calidad ambiental de cada una de ellas y enriqueciéndolas con su mutua convivencia.

Así, el Plan Urbano Ambiental toma el concepto de Derecho a la Ciudad especificándolo para la Ciudad de Buenos Aires. Pero este Plan pone en crisis al anterior y aún vigente Código de Planeamiento Urbano, que regula la edificabilidad por el indicador cuantitativo FOT (que genera disparidad de alturas en la misma cuadra) y a los usos por un cuadro con más de 800 especificaciones. Y tal crisis la genera al imponer que el nuevo Código Urbanístico⁷⁹ que lo sustituirá con los criterios de ser: a) predominantemente morfológico y b) con mixtura de usos⁸⁰.

Este es el debate que actualmente transcurre en el derecho urbano de la Ciudad De Buenos Aires, pues tiene un Plan que impone pautas que el antiguo código no contempla, pero aún está vigente (Petrelli, 2015:16).

Si observamos la NAU en relación a la Ley de Plan Urbano, veremos que se cumplen muchos de sus objetivos, quedando sólo sin cobertura la equidad de género y etaria. No obstante, si miramos en relación al Código de Planeamiento Urbano, sus déficits son tantos como la Ley de Suelos N° 8912 de la Provincia de Buenos Aires, con excepción a que cumple con la protección cultural.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la capacidad de regulación territorial se encuentra con el desafío de modificar su técnica regulatoria, de modo tal de hacerla adecuada a los principios de Ciudad Deseada, a la predominancia morfológica y la mixtura de usos, esta última solicitada en el punto 98 de la NAU.

Comparando las diferentes jurisdicciones argentinas

Habiendo analizado todas las normativas que regulan la capacidad territorial del suelo en la Argentina, podemos notar que las provincias son las principales reguladoras y no tienen criterios comunes.

Así vemos, que la Provincia de Buenos Aires, teniendo municipios con menor autonomía, les impone las técnicas regulatorias al detalle, limitando las capacidades municipales y hasta exigiendo una convalidación del Gobernador/a. La técnica de zonificación que impone a los municipios no guarda más relación con el sustrato suelo que limitar la densidad por falta de cloacas. Si bien la Ley de Suelos tiene muchas materias deficitarias en relación con la NAU, la Ley de Acceso Justo al Hábitat, viene a solucionar casi todos sus déficits (excepto la materia etaria y de género). De allí la importancia de considerar a ambas normas complementarias y no excluyentes, pues si se interpretaran como regímenes separados estaríamos habilitando parcelamiento y zonificaciones que no están en línea con las NAU.

La Provincia de Mendoza, con la misma autonomía municipal reducida, hace una ley de ordenamiento territorial que avanza en casi todos los aspectos de la NAU, dejando a los

⁷⁹ Versión oficial del anteproyecto de Código Urbanístico y materiales complementarios en <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/nuevo-codigo-urbanistico>.

⁸⁰ Art. 24 inc a) Ley N° 2930.

municipios la zonificación, pero definiendo edafológicamente las clasificaciones de Áreas, teniendo especialmente en cuenta la condición básicamente desértica mendocina y no requiriendo ninguna convalidación provincial de la Ordenanza.

La Provincia de Córdoba, con mayor autonomía municipal, opta por usar la técnica de zonificación, asumiendo para sí la definición de las Áreas en el sector metropolitano. Los Municipios tienen la posibilidad de generar sus Cartas Orgánicas, pero el planeamiento territorial resulta ser una facultad concurrente, que la provincia decidió ejercer aún solo en el ámbito metropolitano. Si bien la ley metropolitana cumple con las pautas de protección de sistema ecológico y metropolitaneidad, el resto de las temáticas de la NAU, quedan a definición autónoma municipal.

La Provincia de Santa Fe, con la misma graduación de autonomía municipal, no se inmiscuye en la facultad municipal de regulación territorial en su Ley de Orgánica Municipal, aunque el Decreto N° 7317/67 les impone una técnica básica de zonificación que ejercerán libremente los Municipios. No obstante, en su proyecto de Ley de Suelo, la Provincia desarrolla más la técnica de zonificación, que por cierto ya fue impuesta por decreto en la década de los años 60, pero actualiza los principios y genera instrumentos de gestión en línea con la Ley de Acceso Justo al Hábitat bonaerense. Observamos así una situación actual muy deficitaria con respecto a las NAU, pero con una posibilidad cercana de actualizarse en casi todas sus temáticas.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tiene un Plan Urbano Ambiental que contempla casi todos los elementos que indica la NAU (excepto únicamente la equidad etaria), pero la programaticidad de dicho plan y la generación cotidiana de ciudad con un código diseñado en pautas de la década del sesenta, hace que la buena noticia de tener una ley marco y superior en consonancia con las NAU sea mermada por las habilitaciones diarias que la contradicen. Actualmente, la ciudad se encuentra inmersa en éste debate. Así la Ciudad aspira a tener las pautas de las NAU siendo la única jurisdicción que valora la mixtura de usos, pero cotidianamente sigue aprobando y desaprobando con las pautas de hace 55 años.

Toda esta diversidad de situaciones, pone de manifiesto la necesidad de pensar en desarrollos normativos a nivel nacional, que garanticen mínimamente el tratamiento de sus temáticas y condicionamientos para lograr, normativamente, el despliegue de las capacidades jurídicas de los Estados Provinciales y Municipales (principales responsables estatales del ordenamiento territorial), conforme la Nueva Agenda Urbana.

No todas las provincias tienen la misma técnica de regulación de propiedades, de relación con sus municipios, como consecuencia directa de nuestra organización federal y de la diversidad de autonomías municipales. Pero hay temáticas de las NAU que pueden indicarse a ser incorporadas por todas las jurisdicciones, de modo tal, que cada una las regule en su autonomía pero sin dejar de tratarlas, tales como:

- a) la función social y ecológica de la propiedad (pto. 13-A),
- b) el derecho humano al nivel adecuado de vida (ptos. 13-B y 104),
- c) la participación social (pto. 13-B),
- d) la necesidad de espacio verde (pto. 13-B),
- e) la equidad de género (pto. 13-C),
- f) un desarrollo económico sustentable e inclusivo (pto. 13-D),
- g) pautas para la metropolitaneidad (pto. 13-F),
- h) la equidad etaria (pto., 13-F),
- i) la gestión de riesgo (pto. 13-G),

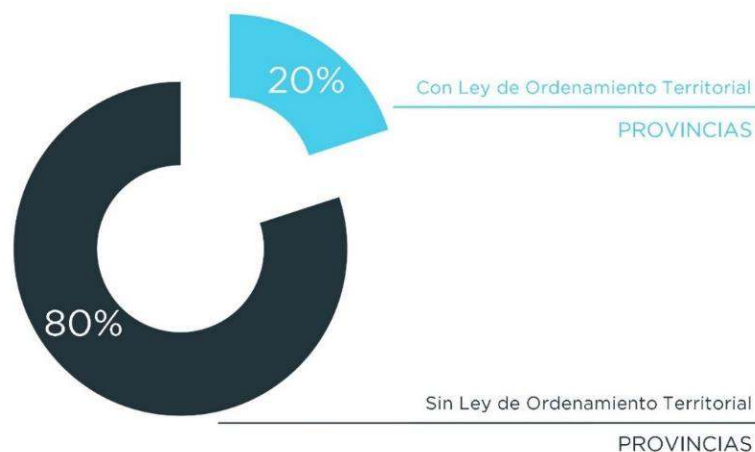
- j) la protección de los ecosistemas (pto. 13-H),
- k) la generación de normas integradas a sus marcos jurídicos (pto. 81),
- l) la explicitación de los criterios de coordinación intergubernamental (pto. 81),
- ll) la participación social (pto. 81),
- m) la mixtura de usos (pto. 98),
- n) la mixtura social (pto. 98),
- ñ) los instrumentos de generación de la vivienda asequible (pto. 105),
- o) la defensa del patrimonio cultural (ptos. 87, 125 y 125),
- p) los criterios de actualización de las normas (ptos. 107 a 111).

Como vemos en la **Figura 9**, la orfandad normativa en muchos de estos temas está indicando la necesidad de una orientación común a ser tratados por cada jurisdicción, que bien podrían darse desde una ley marco nacional, conforme a la facultad parcialmente otorgada (de modo concurrente) a generar un “desarrollo territorialmente equilibrado” (art. 75 inc. 19 de la Constitución Nacional).

Como podemos observar, la mitad de las normas de ordenamiento territorial vigentes tratan muy pocos de los puntos solicitados por las NAU, mientras que de aquellas que cumplen sí cumplen casi todos los puntos, sólo la de la Ciudad de Buenos Aires es de carácter eminentemente programático y espera el nuevo código que la implementará.

Sólo cinco de las 24 jurisdicciones (20% aproximadamente) han desarrollado su ley de ordenamiento territorial y, como se observa en el **Gráfico 15**, lo han hecho de modo diferenciado. Es de esperar que ante el desarrollo de leyes del 80% de las jurisdicciones restantes, sin pautas mínimas comunes, la dispersión normativa se profundice.

Gráfico 15. Provincias con Ley de Ordenamiento Territorial



Fuente: elaboración propia.

Tener desarrollada y explicitada la Capacidad Regulatoria Territorial en una ley, deja en mejor posición al Estado que tiene para desarrollar políticas de suelo inclusivas y equitativas, orientando y limitando la libre especulación inmobiliarias. Por eso no resulta indiferente tener o no una ley de ordenamiento territorial, sino que legaliza las facultades estatales, pasándolas de *facultades inherentes*, a facultades explicitadas que tienen contenido, procedimiento, instrumentos de gestión y autoridad de aplicación, todo lo cual, hace menos vulnerable la gestión estatal del suelo ante posibles judicializaciones.

Figura 9. Esquema de legislación nacional (vigente al 2017)

Articulación	Tema	N.A.U.	8912 Bk. As.	14449 Bk. As.	2930 C.A.B.A.	8051 Mendoza	9841 Córdoba	13532 Santa Fe	Comentarios
Modelo deseado Principios	Función Social Ecológica de la Propiedad	13a	2	10 ⁶ 12	3	No explícita	---	---	Función Ecológica: no se encuentra
	Nivel de vida adecuado	13b	---	3 11 12	Ciudad Plural y Saludable	11 Anexo II	---	---	Avance de Ley 14449, Mendoza la menciona en el anexo
	Participación Social	13b	---	10 ⁵ 13 57 16	25	3 4 18 21	---	---	Avance de Ley 14449, Mendoza la hace obligatoria y C.A.B.A. también
	Espacio Verde	13b	3 56	---	9	20	Áreas de Reserva	Dto. 7317/63 Min. 10% Áreas y Barrancas	Sólo es una preocupación de la L.A.I.H.
	Genero	13c	---	---	---	---	---	---	---
	Desarrollo económico, sustentable e inclusivo	13d	2	10 ⁵ 14 15 18 37 48 65	10 23	Desarrollo económico, sustentable e inclusivo	Genérico	---	Desarrollo máximo de Ley 14449
	Metropolitaneidad	13e	35	---	5	77	Define áreas	Solo Metropolitana	Presente en casi todas, concretado por Santa Fe
	Etario Todos los edades	13f	---	---	---	---	---	---	---
	Gestión de riesgos	13g	---	---	8 9 11	3 4 7 14	Define áreas	---	Incorporado en C.A.B.A., Mendoza y Córdoba
	Protege Ecosistema	13h	---	---	---	Conceptual	Genera Áreas	---	---
Construir Gobernanza	Marcos Integrados	81	---	---	---	---	---	---	---
	Coordinación Intergubernamental	81	7	---	Ciudad Integrada	3 4 8 40	No coordina Impono Áreas	Entes Metropolitanos	Consensual
	Participación Social	81	---	60	25	5 42	---	---	Avance de Ley 14449
	Orden Territorial Integrado	98	---	---	---	---	---	---	Complementariedad de leyes P.B.A. propone poner un proyecto de ley que unifique y a bords los temas relacionados
	Mixtura de Usos	98	7	---	Ciudad Diversa	---	---	Dto. 7317/63	C.A.B.A. Especificación de usos contrasta a la mixtura
	Mixtura de Social	98	---	Ley 14449- Integración social	8	3 5	---	---	Preocupa a Bk. As., C.A.B.A. y Mendoza
	Vivienda adecuada	104	---	Ley 14449- Integración social	Ciudad Saludable	3 4	---	---	Avance de Ley 14449
	Instrumentos Vivienda adecuada	105	47 84	84 88 17 60	8	Planes E.L.A. E.L.T., Auditoria externa, E.L.A. Estrategica	---	---	Avance de Ley 14449
	Patrimonio Cultural	87 / 124/125	---	---	11	16	---	---	Contempla C.A.B.A. y Mendoza
	Normas actualizadas	107 a 111	Dto. 27/98	---	20	---	---	---	No se pide actualización periódica

Referencias

○ N° de Artículo/s

Fuente: elaboración propia en base a legislación argentina.

Así, una ley nacional que promueva a los Estados Provinciales a tener una ley propia de ordenamiento territorial, en las conceptualizaciones de las NAU, colabora a un desarrollo sustentable para la equidad social con equilibrio territorial.

La condición de integralidad normativa que solicita la Nueva Agenda Urbana implica la coordinación de los distintos niveles estatales en la responsabilidad de la regulación de la tierra, y en tal sentido, el ejercicio de una capacidad global y orientadora por el Estado Nacional se presenta como necesaria, para lo cual debe desarrollar desde el Congreso Nacional una ley orientadora para el ejercicio de la capacidad territorial de cada jurisdicción, abordando las temáticas mencionadas.

La legislación de hábitat y urbanística en América Latina

Resulta de interés adentrarse en cómo han encarado la generación de pautas comunes las naciones con las que estamos hermanados culturalmente. Para realizar el abordaje del nivel de derecho comparado nos limitaremos a aquellos países latinoamericanos, por mantenerse en la órbita del derecho continental, de tradición normativa de regulación jurídica por leyes, que resulta ser distinto a los países de tradición anglosajona que regulan jurídicamente por análisis de casos y analogías de ellos.

Es reconocido que pocos textos se dedican a esta comparativa y que, tal como lo plantea Rodríguez Garavito (2011), “el pensamiento legal latinoamericano continúa siendo profundamente restringido a lo local. Los textos de enseñanza, la investigación y los trabajos de doctrina y teoría jurídica son hechos con objetos de estudios y audiencias nacionales en mente. De ahí que, con contadas excepciones, los medios de circulación de ideas sobre el derecho –desde los más convencionales, como los cursos universitarios y las publicaciones, hasta los más novedosos como los blogs- estén altamente fragmentados y sigan los trazos de las fronteras nacionales. De manera que sus cartas de navegación continúan siendo los familiares mapas de los Estados nacionales” (p. 69).

Además de la pertenencia a una similar tradición regulatoria, pertenecer a una misma región cultural, hace que los casos que se analizaron tengan mayores posibilidades de generar comparaciones y traspolaciones, dado que resultan de mayor similitud. Por eso se han seleccionado algunos de los países que poseen normas de ordenamiento territorial:

- BRASIL, Lei Nº 12.257 de Estatuto de las Ciudades (2001).
- URUGUAY, Ley Nº 18.308 de Desarrollo Sustentable y Territorio (2008).
- COLOMBIA, Ley Nº 388 de Planeamiento Territorial (1997).
- MÉXICO, Ley General de Asentamientos Humanos (Dto.381/07).
- ECUADOR, Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (2010).
- CHILE, Ley Gral de Urbanismo y Construcciones (Dto. 458/75).
- BOLIVIA, Ley Nº 300 Marco de la Madre Tierra y el Buen Vivir (2012).

En un reciente análisis comparativo de algunas de estas leyes, se ha concluido que la regulación latinoamericana del territorio, contiene un giro sustancial que nos aleja del individualismo propietario de los códigos civiles, conteniendo una priorización de los intereses públicos necesarios para la construcción del Derecho a la Ciudad (Levenzon y Tedeschi, 2017:153).

Al comparar normativa latinoamericana, primeramente, hay que tener muy en cuenta si se trata de un país unitario o federal (Galizzi et al., 2015:97). Las capacidades estatales sobre el territorio varían según esta clasificación básica de formas de gobierno, y son la clave al momento de definir qué nivel estatal tendrá que tipo de facultades⁸¹.

En los estados unitarios (Uruguay, Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador), las decisiones del gobierno nacional, prevalecen sobre los otros niveles estatales, incluso los municipales. En el resto de los casos, esto no es así. Cada nivel estatal tiene un ámbito de decisión propio, cuya extensión varía según las determinaciones de cada constitución y las leyes que se dicten (Argentina, Brasil y México); las soluciones que aplicaron para tener criterios comunes de ordenamiento territorial en sus países, son las que más interesan para brindar opciones a nuestra situación argentina.

Por eso, el material seleccionado está encuadrado en las propias constituciones de cada país, pues ellas dan el marco y la extensión que podrá tener cada ley. En definitiva, cada constitución es el elemento previo y condicionante para el diseño de las normas.

Haremos un análisis comparativo de los principios orientativos e interpretativos de cada norma seleccionada, con la finalidad de observar recurrencias y relevancias en el derecho latinoamericano.

Finalmente, relevaremos los instrumentos normativos para el logro de dichos principios, que cada norma tiene, de modo tal de poder mencionar un vademécum instrumental de utilidad para la gestión como funcionarios; concluyendo con algunas caracterizaciones sobre las autoridades de aplicación que las normas de la muestra designan, especialmente su carácter de dependencia jerárquica, su descentralización y el reconocimiento que hacen de la participación ciudadana.

Más, como la idea es promover políticas de hábitat en consonancia con la Nueva Agenda Urbana, también resaltaremos en cada ley que se analice cuáles son sus aciertos y cuáles sus déficits, en relación con los requerimientos normativos que solicita la NAU. En tal sentido, analizaremos las normas latinoamericanas citadas, conforme a los requerimientos normativos que la NAU exige tanto para cumplir el modelo deseado de ciudad, como para lograr una gobernanza que lo implemente.

Por ello, ya habiéndose analizado la legislación argentina, contemplaremos el análisis de las capacidades institucionales jurídicas a nivel latinoamericano, a los fines de observar las soluciones que han encontrado a la generación de pautas comunes para la normativa de ordenamiento territorial.

República Federativa De Brasil

Brasil es un país federal que desarrolla en su propia constitución un capítulo de las incumbencias federales sobre las ciudades⁸², en la cual reconoce que la principal responsabilidad es del Poder Municipal (instrumentado desde planes y regulaciones), en base a las Directrices que se fijan por ley del Congreso, y en tal sentido menciona constitucionalmente los instrumentos de parcelamiento o utilización obligatoria⁸³.

También deja aclarado que compete a la Unión la elaboración y ejecución de planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de desarrollo que tienen que elaborarse en

⁸¹ Esto determina las coordenadas de competencia jerárquica y territorial en cada caso. Ver: Fralliciardi, Bartolomé. Teoría de la Organización y Administración Pública. Ed. Cátedra Jurídica. Bs. As. Pág.71.

⁸² Título VII, Capítulo II de la Política Urbana. Constitución Política de la República Federativa de Brasil.

⁸³ Art. 182 Constitución de Brasil.

consonancia con el presupuesto plurianual, siendo dichos planes conductores de la actividad del Estado y orientativos para los privados⁸⁴. A los municipios le compete el parcelamiento y la designación de usos⁸⁵, que es la regulación definitiva pero basada, enmarcada y sostenida en los planes nacional, regional y municipal.

En cuanto a la propiedad privada, la garantiza atendiendo a su función social y establece una ley especial que determinará sobre las violaciones de tal función⁸⁶. Esta misma cláusula regulatoria dio lugar al dictado de la Lei Nº 10.257 Estatuto de las Ciudades, que establece las Directrices Generales para todas las ciudades de Brasil como facultad propia de la Unión y habilita la aplicación de instrumentos de gestión territorial para Estados y Municipios, a quienes les impone plazos y sanción⁸⁷ (algo impensable en nuestro esquema federal, dado que la Nación no tiene una facultad exclusiva en la materia) para la realización de Planes Directores e incorporación de los instrumentos del Estatuto al régimen local. Impone también, la necesidad de la participación democrática en los procesos de gestión del suelo.

Esta ley es de orden público, y expresa regular la propiedad privada en miras al interés general y el equilibrio ambiental⁸⁸.

Con la generosa constitución brasileña en esta materia, legislativamente se ha podido desarrollar el Estatuto de las Ciudades, cuyas Directrices Generales son⁸⁹:

- a) Garantizar ciudades sustentables como derecho a la vivienda, infraestructura y movilidad para la generación actual y las futuras.
- b) Gestión participativa en la elaboración, ejecución y seguimiento de planes.
- c) Cooperación con la iniciativa privada.
- d) Planificación de la distribución espacial de poblaciones y actividades económicas.
- e) Acceso a la infraestructura urbana.
- f) Control de los Usos de Suelo.
- g) Complementariedad en las áreas rurales y urbanas.
- h) Justa distribución de beneficios y cargas urbanas.
- i) Recuperación Pública de las inversiones que valorizan inmuebles.
- j) Protección cultural, patrimonial, histórica, ambiental y paisajística.

Se encuentra mucha similitud, con los principios establecidos en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad⁹⁰.

El Estatuto de las Ciudades comienza por los Planes de Ordenamiento Territorial, diferenciando que pueden ser regionales, metropolitanos, municipales o de sectores⁹¹. Luego aborda los instrumentos tributarios y financieros, mencionando el impuesto inmobiliario, la contribución por mejoras, y las exenciones fiscales. Explicita también instrumentos jurídicos que menciona primero y luego desarrolla en artículos posteriores:

⁸⁴ Art. 21, inc. 9º, art. 48 inc.4º, el art 165, inc 4º y art.174.

⁸⁵ Art. 30 inc.8º.

⁸⁶ Arts. 5 inc.22º, 170 incs 2º y 3º y Art. 185.

⁸⁷ Ver Arts 3 y 48 a 52 del Estatuto de las Ciudades.

⁸⁸ Art. 1º.

⁸⁹ Art.3º Estatuto de las Ciudades.

⁹⁰ Foro Social Mundial de Sao Paulo (2005).

⁹¹ Art. 4º de la Ley 10.257.

- a) Expropiación
- b) Servidumbre Administrativa
- c) Limitaciones administrativas
- d) Unidades de protección (catalogación y APH, en Ciudad de Buenos Aires)
- e) Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS)⁹²
- f) Concesiones de Uso comercial o residencial
- g) Edificación y/o parcelamiento obligatorio
- h) Usucapión
- i) Derecho de superficie
- j) Derecho de prescripción
- k) Derechos onerosos de construcción o cambio de uso
- l) Transferencia del derecho de edificabilidad
- m) Operaciones urbanas consorciadas
- n) Regularización dominial
- o) Asistencia técnica y jurídica gratuita para grupos sociales menos favorecidos
- p) Referendo popular y plebiscito
- q) Estudio previo de impacto ambiental (EIA)
- r) Estudio previo de impacto de vecindad (EIV)

En cuanto a la Autoridad de Aplicación, tiene un capítulo constitucional dedicado a las ciudades, otorgándole responsabilidades al Estado Federal y la norma federal citada, el cual puede imponerles a los municipios un plazo para implementar los instrumentos consagrados en el Estatuto de las Ciudades, dando como resultado de tal regulación la generación de un organismo federal con capacidad de imposición sobre organismos de otros niveles estatales.

También el artículo 3º del Estatuto de las Ciudades hace el deslinde normativo de que corresponde a la Unión, estableciendo como sus funciones a) Generar normas generales de derecho urbanístico, b) Promover conjuntamente con los Municipios programas de vivienda y hábitat, c) Implementar directivas de desarrollo urbano, habitacional y de saneamiento y d) Elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales.

Desde la óptica de la NAU, la normativa brasileña contempla varios de los ítems que promueve dicho documento internacional, a saber:

- Contiene el principio de función social de la propiedad y, si bien no formula el principio de función ecológica, en varios pasajes habla de sus obligaciones de sustentabilidad.
- Colabora con el principio de vivienda adecuada, pues siempre conceptúa a la vivienda acompañada de equipamiento. Incluso hay referencias a buenas condiciones de localización. Sus instrumentos se orientan a la generación de vivienda asequible.

⁹² Pensadas para la transformación de las favelas en barrios. Sobre una planificación de sector consensuada con el barrio, se aplica inversión social y de obra pública y se redefinen los espacios y ubicaciones dentro del mismo predio.

- En cuanto a la participación social, nunca la define como vinculante, pero sí obligatoria en la gestación y control de planes y en toda norma de planeamiento.
- Sobre los espacios verdes, los integra como condición de equipamiento, pero como protección del ecosistema o la gestión por riesgo no se encuentra referencia.
- No hay referencia a la temática de género y edades.
- En cuanto a la coordinación intergubernamental define con claridad los ámbitos de la Unión y de los Municipios, estableciendo las facultades concurrentes.
- La mixtura de usos es una indicación ausente.
- En cuanto a la mixtura social, todos sus instrumentos tienen esta finalidad y hasta habla de lograr una justa distribución social de los espacios de la ciudad.
- Menciona en los objetivos la protección histórico-cultural.

Este panorama de las normas brasileñas, las ubica entre las más cercanas a las indicaciones de la NAU.

República Oriental del Uruguay

En el caso de la República Oriental del Uruguay, cada vez que su Constitución menciona la propiedad privada, recuerda en el mismo artículo su limitación por razones de interés general⁹³ y promueve el ordenamiento ambiental del territorio⁹⁴. Su diseño contiene la impronta de regular unificadamente el ordenamiento territorial y ambiental, reconociéndose que por su interrelación es conveniente la regulación en una sola norma (Gorosito Zuluaga y Ligrone Fernández, 2009:37). Tiene el mandato de vincular a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto con los Planes de Desarrollo⁹⁵.

Con tales antecedentes se sancionó la Ley N° 18.308 de Desarrollo Sustentable y Territorio que regula conjuntamente el ordenamiento ambiental y territorial. Esta ley desagrega el reconocimiento al Estado Central de ordenar el territorio, siendo de orden público y declarando de interés general a la planificación territorial.

Contempla a) principios rectores del ordenamiento territorial, b) derechos y obligaciones territoriales, c) instrumentos de planificación nacional, d) instrumentos de planificación que pueden usar los departamentos, e) categorizaciones de suelo, f) la participación ciudadana y g) la actuación administrativa y el control.

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, establece sus principios y menciona⁹⁶:

a) La adopción de la metodología de la planificación para las decisiones y las actuaciones sobre el territorio.

b) La coordinación y cooperación interjurisdiccional y con los privados y ONGs.

c) La descentralización del ordenamiento territorial y la promoción del desarrollo local.

d) La participación ciudadana en la elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión del ordenamiento territorial.

⁹³ Arts. 7 y 32 de la Constitución de la República Oriental de Uruguay (reformada en el año 2007).

⁹⁴ Art. 47, inciso 1° punto a).

⁹⁵ Art. 230.

⁹⁶ Art. 5° Ley N° 18.308.

- e) La distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador.
- f) La recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio.
- g) La conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social.
- h) La creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna y a un hábitat adecuado.
- i) La tutela y valorización del patrimonio cultural.
- j) La prevención de los conflictos con incidencia territorial.

Esta ley nacional explicita las Estrategias y Directrices Nacionales primero, para recién después abordar los Planes de Ordenamiento Territorial⁹⁷. En general se observa que las estrategias y las definiciones de escenarios futuros, se encuentran dentro de los mismos planes encabezándolos, lo cual indica que se aplicará el método de la planificación estratégica (Koontz y Weihrich, 2007:83). Más en este caso, se trata de documentos previos y separados.

Asimismo, aborda instrumentos especiales de planificación mencionando a:

- Planes Parciales (en Argentina Planes de Sector)
- Programas de Actuación Integrada (como las ZEIS de Brasil)
- Inventarios y catálogos de protección
- Evaluación Ambiental Estratégica

En cuanto a la Autoridad de Aplicación en Uruguay, el proceso de ordenamiento territorial está conducido por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente que conduce la coordinación interinstitucional, más queda a los Gobiernos departamentales la autorización de los fraccionamientos.

Mirando este país desde las indicaciones de la NAU, podemos puntualizar que:

- No formula directamente la función social y ecológica de la propiedad y opta por formular que se planifica “en función de los objetivos sociales” y ecológicos, detallando las obligaciones territoriales de los propietarios.
- Habla de la vivienda con equipamiento e infraestructura, prohibiendo los loteos sin infraestructura⁹⁸, no habiendo más condicionamientos a la localización de las viviendas adecuadas.
- Dentro de las obligaciones de los propietarios se encuentra la de ceder al lotear espacios verdes y las que sean necesarias para la sostenibilidad urbana.
- En materia de la protección de ecosistemas o la gestión de riesgo ni las menciona
- Entiende siempre el desarrollo económico-social con criterios de sostenibilidad.
- Realiza un deslinde de las facultades de los niveles jurisdiccionales, pero sin abordar la problemática de la metropolitaneidad.
- Hay una omisión de las cuestiones etarias y de género.
- Otro tema ausente en la mixtura de usos.

⁹⁷ Arts. 9 a 17 de la Ley N1 18.308.

⁹⁸ Como la Ley N° 8912 de Ordenamiento Territorial y Suelo de la Pcia. De Buenos Aires.

- En materia de promoción de la mixtura social, habilita las plusvalías para los municipios que realicen planes y exigen un margen entre 10% y 30% de vivienda asequible para los nuevos emprendimientos.
- Contiene un principio rector para la protección cultural e histórica y ordena la confección de un catálogo.

Como podemos observar, la norma uruguaya contiene unificados los criterios de ordenamiento territorial y ambiental, desarrollado casi la mayoría de las temáticas, aunque no logra obtener la minuciosidad de instrumentos del Estatuto de la Ciudades de Brasil.

República de Colombia

La Constitución Colombiana otorga importancia a la Planificación para el Desarrollo, desarrollando un capítulo entero, con la creación de un Consejo Nacional de Planeación y consejos locales que elaboran el Plan Nacional de Desarrollo, el cual se debe correlacionar con el Plan Nacional de Inversiones⁹⁹, siendo este último aprobado por el Congreso.

Dicha constitución reconoce también la existencia de departamentos con elección de autoridades, pero manteniendo la supremacía de los dictados del Estado Nacional. Si bien dice que los Departamentos son autónomos, en nuestra materia expresamente indica que “la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley¹⁰⁰.”

La Ley constitucional mencionada es la N° 388, que define qué corresponde a cada nivel estatal, contiene las Directrices aplicables a todo el país y desarrolla los conceptos y requisitos necesarios para planificar el territorio, indicando la obligatoriedad de hacer planes de ordenamiento con participación ciudadana. Se afirma que esta ley es la clave para la conciliación de los intereses particulares de la propiedad privada y los derechos colectivos (Rabello-2017:216). También desarrolla instrumentos de gestión territorial, define sanciones y establece la figura del Curador Urbano.

Dentro de los parámetros de la Ley N° 388, los departamentos pueden hacer sus planificaciones¹⁰¹, pero tienen que pasar por el nivel central antes de su aprobación.

Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble, pero nada obsta para que otros niveles estatales impongan contribución de valorización¹⁰².

En el caso de Colombia, contiene los siguientes principios¹⁰³:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.
4. Función pública del urbanismo.
5. Participación democrática

⁹⁹ Arts. 339 a 344 que es el capítulo II del Título XII y el art. 346 de la Constitución Política de Colombia.

¹⁰⁰ Art. 288 y 342 de la Constitución Política de Colombia (1991).

¹⁰¹ Arts. 298 y 300 incs. 2° y 3° de la Constitución colombiana y Art. 25 Ley N° 388.

¹⁰² Art. 317 de la Constitución colombiana.

¹⁰³ Art. 2, 3 y 4 de la Ley N° 388.

En cuanto a los instrumentos a desarrollar encontramos, en primer lugar, los Planes de Ordenamiento Territorial, detallándose los contenidos mínimos que deben contener, tanto para áreas urbanas como rurales. Luego se reconoce la importancia de la normativa urbanística, con habilitaciones y sanciones urbanísticas, para luego definir los Programas de Ejecución de los Planes y las normativas dictadas. En todos los casos impone diferentes modalidades de participación ciudadana. También reconoce la existencia de Planes Parciales, como la clasificación y parcelamiento del suelo, previendo las expansiones urbanas, e impone el reparto equitativo de las cargas urbanísticas¹⁰⁴. Asimismo, genera Unidades de Actuación Urbanísticas que pueden asimilarse a las ZEIS de Brasil. Puede aplicarse el reajuste de tierras para proyectos de integración urbana y se establece la obligación de compensación para propietarios afectados por catalogaciones culturales. También prevé la construcción obligatoria de inmuebles ociosos, bajo apercibimiento de expropiación, siendo ésta aplicable directamente para los casos de interés público urbanístico sin aprobación legislativa.

En cuanto a la Autoridad de Aplicación, el carácter unitario se encuentra más presente, siendo el Gobierno Nacional el conductor del proceso, e imponiendo a los municipios hasta condiciones para unificar la modalidad del expediente urbano. Crea también a nivel nacional la institución del Curador Urbano, que ha sido una figura de delegación a un privado para la definición de habilitaciones.

En cuanto a su relación con la NAU, resulta contener varias de sus recomendaciones, a saber:

- Expresa exactamente la función social y ecológica de la propiedad.
- Explicita la prevalencia del interés público.
- Indica la recuperación de plusvalías y la instrumentaliza, con porcentuales entre el 30 y 50%.
- En cuanto al concepto de vivienda adecuada, se acerca con la vivienda con servicios domiciliarios, aunque no introduce condiciones de localización y equipamiento.
- La participación social resulta imprescindible y consultiva en la etapa de diseño, y crea los Consejos Consultivos de Ordenamiento.
- El espacio verde será uno de los componentes del POT (Plan de Ordenamiento Territorial), al igual que los ecosistemas involucrados.
- Nada expresa sobre cuestiones etarias o de género.
- La promoción de regular el territorio por POT y la delegación de aprobaciones a Curadores Urbanos, ambos con positividad en el silencio de su decisión, no colabora a la construcción de marcos jurídicos integrados.
- Queda clarificado el rol de la Nación al limitarse al Plan Nacional de Desarrollo, el resto queda a regulación municipal.
- La mixtura de usos no es un tema de la ley, quedará a cada POT en particular.
- La mixtura social es una preocupación de la Ley, pues capta plusvalía para un fondo con múltiples destinos entre los que se encuentra la vivienda social y además, habilita a los POT a incluir espacios de vivienda asequible o social.
- También defiende el patrimonio histórico-cultural, siendo uno de sus objetivos e imponiendo a los propietarios la obligación de mantenimiento y reconstrucción del mismo.

¹⁰⁴ Art. 38 a 41 y 73 a 90 de la Ley N° 388.

- Se ocupa de su actualización, solicitando que se revise cada 3 períodos constitucionales (aún pendiente) y municipalmente en cada período constitucional.

Es de notar, que el caso colombiano tiene muchas coincidencias con la NAU encontrándose ausente solo los temas más pendientes de desarrollo en toda la región.

Estados Unidos Mexicanos

México se destaca por ser un régimen federal. Su constitución desde 1917, expresa en artículo 27º: “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”. También faculta la expropiación sin pago previo y la declaración de utilidad pública para ocupación.

Su Ley General de Asentamientos Humanos (Dto.381/07) se destaca por a) desarrollar los objetivos muy detalladamente, b) explicitar la concurrencia de facultades federales y estatales, c) impulsar desde el Plan Nacional de Desarrollo los planes locales, d) aprobar de planes locales sin intervención federal¹⁰⁵ y e) expresar la necesidad de participación ciudadana.

En este caso, no se encuentran principios explicitados. Sí existen los objetivos que se buscan con la ley, tal como sucede en otras legislaciones, los cuales también pueden ser de utilidad al momento de interpretar los casos a dilucidar.

En este caso, como en todos los anteriores, comienza con la necesidad de un plan, el Plan Nacional de Desarrollo, del cual se desprenden los Planes Estatales y Municipales, así como los diversos programas de cada nivel estatal.

Esta ley está encaminada a la expansión indefinida de las ciudades y por ello, se limita a no superar el esquema de Planes y Programas, ciertamente con participación ciudadana, pero no contienen otros instrumentos.

En el caso mexicano, su ley trata de diferenciar continuamente las atribuciones de los distintos niveles estatales, generando un encadenamiento de planificaciones que arrancan desde el Plan Nacional de Desarrollo, hasta cada plan municipal, teniendo todos y cada uno de ellos efecto imperativo. Las habilitaciones de usos y edificabilidades corresponden a cada municipio, pero condicionada por el encadenamiento de los planes mencionados.

Mirando esta normativa desde la NAU, se puede afirmar que:

- Refiere a la función social cuando explicita que la Ley regula las propiedades privadas. La función ecológica se encuentra como fundamento de restricción.
- Alcanzar un nivel adecuado de vida es uno de los objetivos explícitos.
- Promueve la participación social hasta para cada cambio de norma, determinación de riesgo y protección ambiental o cultural.
- Promueve los espacios verdes en proporción (sin dar regla) a la población, lo que indica que su cumplimiento debe materializarse aún en zonas ya construidas.
- No hay referencia a temas de género y etarios.

¹⁰⁵ Art. 13 Ley Gral de Asentamientos Humanos.

- La conceptualización de desarrollo incluye al social y al ambiental.
- Reconoce facultad a la Federación de participar en cada conurbación.
- La Ley establece una concurrencia consensuada entre jurisdicciones.
- La gestión de riesgo se encuentra presente como objetivo y se define con participación social.
- La mixtura social y la mixtura de usos no son preocupaciones explicitadas.
- Requiere para la vivienda social infraestructura y equipamiento.
- Establece como instrumentos para lograr la vivienda asequible la generación de reservas territoriales y un fondo de afectación específica.
- El patrimonio cultural se encuentra protegido y su calificación merece participación social.

Podemos analizar que esta ley contiene varias de las temáticas recomendadas por la NAU. Al tratarse de una norma de un tercer nivel de estatidad y dentro de un sistema federal, no se encuentran reglas de detalle, pero sí las temáticas a abordar y sus enfoques.

República de Ecuador

Ecuador tiene una constitución reciente, del año 2008. Se encuadra en los derechos del Buen Vivir, logrando establecer sus componentes, a saber: agua y alimentación, ambiente sano, comunicación e información, cultura y ciencia, educación, hábitat y vivienda, salud, trabajo y seguridad social, y grupos de atención prioritaria (vulnerables). Contiene un capítulo de Planificación Participativa para el Desarrollo¹⁰⁶.

Comienza un proceso de descentralización de algunos aspectos en entes regionales, pero continúa siendo principalmente unitario, en razón de que la autonomía reconocida no constituye un impedimento al Estado Nacional, dado que se explicita la concurrencia de la facultad nacional de planificación¹⁰⁷.

Si bien la Constitución Argentina reconoce el concepto de “desarrollo sustentable”, la Constitución Ecuatoriana otorga otra formulación de desarrollo al definirlo en su artículo 275 como “el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay”. Y en el párrafo subsiguiente establece el rol conductor del Estado: “El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente”, lo que explicita más en el artículo 277 al explicitar que el Estado “dirige, planifica y regula el proceso de desarrollo”

Reconoce los derechos de la naturaleza, convirtiéndola en sujeto pasible de derechos y reconoce los derechos de las personas a participar de la planificación y a producir, intercambiar bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental¹⁰⁸.

Instituye constitucionalmente el derecho al hábitat y a la ciudad con gestión democrática y función social y ambiental de la propiedad¹⁰⁹, tanto para la propiedad privada, como para la

¹⁰⁶ Capítulo II del Título VI Régimen de Desarrollo de la Constitución de Ecuador.

¹⁰⁷ Art. 261.

¹⁰⁸ Art. 278.

¹⁰⁹ Arts. 30, 31, 66 inc 26 y 321.

colectiva, mixta, estatal, asociativa y cooperativa. A los pueblos originarios les reconoce el territorio ancestral y su adjudicación gratuita. Sus decisiones tienen control de constitucionalidad.

Establece que el Plan Nacional de Desarrollo deslindará las competencias entre el Estado Nacional, los entes regionales y los municipios¹¹⁰.

Como se ha descripto, el Buen Vivir contiene muchos elementos entre los que se incluye el hábitat y la regulación territorial. Por eso, el Código de Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD, 2010) va a tratar muchas temáticas que no se encuentran unidos en la tradición normativa argentina, como ser cuestiones de procedimiento administrativo, gobierno digital, presupuesto, licitaciones, remoción de autoridades electas o transparencia.

El Título IX trata de la materia regulatoria que venimos comparando. Allí otorga el control de los usos y ocupación del suelo a los municipios quienes tendrán que confeccionar un plan participativo y sustentable¹¹¹. Como instrumentos prohíbe la ampliación de lo que aquí conocemos como edificación o usos no conforme¹¹², contiene el reajuste de tierras¹¹³, suspensiones a otorgar autorizaciones por un año¹¹⁴, limita las cesiones obligatorias al 35% de la superficie del predio¹¹⁵ y servidumbres públicas gratuitas hasta el 10%¹¹⁶. Aclara que el loteo sin autorización es una estafa penal y que faculta a multas de hasta el valor del inmueble fraccionado¹¹⁷. Cuenta con tributos por plusvalía, sobretasa por baldío y por inmueble obsoleto¹¹⁸, y expropiación para los predios urbanos con más de 8 años baldíos¹¹⁹.

Con tales condiciones de regulación de detalle impuesta a los municipios, el resto queda directamente delegado a ellos y las autoridades de aplicación que definan.

En cuanto a su cercanía con la NAU podemos afirmar que:

- Explicita la función social y ambiental de la propiedad en la misma definición de ordenamiento territorial, al igual que el acceso a un nivel adecuado de vida.
- Dentro de la definición de ordenamiento territorial incorpora la gestión de riesgo y la establece como facultad municipal.
- Impone la participación social para planes y programas y crea en todos los niveles de estadidad Consejos de Planificación participativos con representación equitativa de géneros, de pluriculturalidad y de plurinacionalidad.
- Establece una cesión para espacio verde de dominio público del 10% a toda nueva urbanización.
- Incorpora el Principio de Igualdad de Género.
- El desarrollo es calificado como económico, sustentable, justo, equitativo e intercultural.
- Faculta la posibilidad de generar Concejos Metropolitanos con capacidad de dictar normas.
- No hay referencias a cuestiones etarias, ni a la mixtura de usos.

¹¹⁰ Art. 280.

¹¹¹ Art. 466.

¹¹² Art.468.

¹¹³ Art. 470.

¹¹⁴ Arts. 475 y 483/5.

¹¹⁵ Art. 487.

¹¹⁶ Art. 488.

¹¹⁷ Arts. 457/8.

¹¹⁸ Arts. 556, 569 y 508.

¹¹⁹ Art. 594

- Protege los ecosistemas de Galápagos y Amazonia.
- Crea un Consejo Nacional de Competencia para definir los problemas de articulación intergubernamental.
- Contiene referencias a la integración social.
- El Estado garantiza la vivienda adecuada.
- Como instrumentos para lograr la vivienda asequible contiene la partición, englobamiento o edificación forzosa, así como también, la afectación de predios a compras o expropiaciones estatales.
- La protección cultural, intercultural y plurinacional es uno de los objetivos del COOTAD, y se encuentra en la definición misma de ordenamiento territorial, siendo posible afectar y limitar predios fundándose estas razones.

De la comparación de la NAU con el COOTAD, vemos que ésta resulta ser la norma latinoamericana que trata la mayor cantidad de temas recomendados en el documento internacional, y con conceptualizaciones similares.

República de Chile

La Constitución de Chile es la del año 1980 con un texto actualizado en el año 2005 y consolida un país unitario. Establece la garantía de la propiedad privada y la limitación por razones de interés público, patrimonio natural o seguridad nacional¹²⁰. Impone que la propiedad privada solo puede ser limitada por ley, pero insólitamente la Ley General de Urbanismo es un decreto.

Dicha ley general (con propiedad decreto), traza la división jurisdiccional correspondiéndole a la Nación los principios, atribuciones, potestades, facultades, planes reguladores regionales, responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares, en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción; mientras que los Municipios por Ordenanza General, regularán el procedimiento administrativo, el proceso de planificación urbana, urbanización y construcción, y los estándares técnicos de diseño y construcción exigibles, estos últimos por normas técnicas¹²¹. No obstante, dicha división funcional, la Nación se guarda la capacidad de regular todos los requerimientos, condiciones y procesos que deben cumplir los Municipios¹²².

Se establece los niveles de planificación nacional, regional intercomunal (que incluye metropolitano) y comunal, entendiéndose que son el fundamento de las normas¹²³. Si bien contempla la audiencia pública previa a la aprobación de los planes, no contiene pautas de técnica planificatoria, manteniendo suposiciones de planificación normativa en atención a que solo requiere una memoria técnica y un plan de factibilidad de saneamiento¹²⁴. Prohíbe la ampliación de los usos no conformes. Faculta en los planes a determinar prohibiciones de construcción y parcelamiento por motivos edafológicos, como así también declarar bienes sujetos a expropiación¹²⁵.

¹²⁰ Art.24.

¹²¹ Arts. 2 y 3 del Decreto 478/75, Ley Gral de Urbanismo y Construcciones.

¹²² Art.4.

¹²³ Art. 28.

¹²⁴ Art. 42.

¹²⁵ Arts. 59/62.

Se promueve el englobamiento de predios con una sobre-constructividad del 30% y otorga una norma especial a los predios mayores a 2.500 m² que llama “conjuntos armónicos” por ordenanza, siendo el límite para las cesiones compulsivas de tierra del 44% y construcción obligatoria con un tributo progresivo de hasta el 200% de la contribución territorial¹²⁶.

En cuanto a la Autoridad de Aplicación, es observable que el nivel central resguarda su capacidad de intervención por los planes nacional y regional, pero son los Municipios quienes con los condicionantes mencionados, desarrollan la capacidad territorial del Estado, pero el Ejecutivo Nacional conserva la facultad de dictar ordenanzas que reglamentan la ley y lo ha ejercido en la Ordenanza General de Urbanismo y Edificación, que es la compilación de un código urbano y de edificación completo, por lo cual poco margen regulatorio queda a los municipios y es mayormente ejercido como facultad discrecional del Ejecutivo Nacional (González Lobo, 2012:93).

Mirando la Ley General de Urbanismo con el prisma de las NAU podemos observar que:

- No existe explicitación de la función social y ecológica de la propiedad.
- La vivienda adecuada, asequible y el nivel adecuado de vida no son preocupaciones de la norma, que solo se limita a hablar de vivienda social.
- La participación social es solo exigible en los Planes de Detalle para ciertos sectores urbanos, no contemplándose su exigencia para todo plan y norma urbana.
- Los espacios verdes solo se mencionan como parte de las cesiones obligatorias al momento de urbanizar.
- No existe el concepto de desarrollo sostenible, limitándose la calificación al término “socio-económico”.
- No existen las temáticas etarias, ni las de género.
- La gestión de riesgo se incorpora en materia de inundabilidad, sísmica y daños civiles a terceros.
- La coordinación intergubernamental se garantiza por la intromisión procedimental de la Nación a los niveles de estatidad inferior.
- La mixtura de usos y la mixtura social, no constan en la ley.
- La protección del patrimonio cultural está referida como protección histórica y solo en los Planes de Detalle.

La formulación de la norma en 1976, durante la dictadura militar, resulta ser un condicionante en cuanto a los temas que se incluyen en ella y lo que no. No obstante, las actualizaciones posteriores no logran sintonizar con las NAU, quedando tal vastedad de temáticas afuera que habría que pensar en una nueva ley.

¹²⁶ Arts. 108, 63, 70 y 76.

Estado Plurinacional de Bolivia

Su Constitución del año 2009, organiza un Estado unitario y se indica que la planificación y el ordenamiento del territorio es competencia exclusiva del nivel central de gobierno, que ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo¹²⁷ y dentro del marco que éste imponga, los gobiernos departamentales autónomos podrán hacer Planes de Ordenamiento Territorial y también municipales¹²⁸.

En materia económica, constitucionalmente se garantiza que el Estado conduce la planificación y garantiza una entidad de planificación participativa¹²⁹. Se explicita así en su art. 56, al decir que “Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una función social. II. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo”. Reconoce la propiedad privada de las personas jurídicas, solo en tanto tengan una actividad productiva, se reconoce la capacidad pública de regulación de la expansión del uso del suelo (loteo) y puede imponer la recomposición de los daños¹³⁰.

La Ley N° 300 Marco de la Madre Tierra y el Buen Vivir, ya desde el nombre indica su enmarcamiento y orientación. Contiene fines y principios rectores, establece los derechos y obligaciones para con la Madre Tierra, tanto por parte del Estado como de la sociedad. También explicita los derechos de la Madre Tierra, quien es sujeto de derechos que defiende el Estado¹³¹. Toda una novedad en materia normativa.

La actividad del Estado debe orientarse con el Plan General de Desarrollo Económico y Social para Vivir Bien y los planes de las entidades territoriales autónomas deben formularse en función al cumplimiento de los objetivos de desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para Vivir Bien.

En esta ley se conceptualiza a la organización del territorio, en las concepciones de la Pachamama y el Buen Vivir, lo cual deviene en la explicitación de una mayor cantidad de principios. Veámoslo resumidamente¹³²:

1. Compatibilidad y complementariedad de derechos, obligaciones y deberes.- Un derecho no puede materializarse sin los otros o no puede estar sobre los otros, implicando la interdependencia y apoyo mutuo de los siguientes derechos: i) derechos de la Madre Tierra; ii) derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas; iii) derecho del pueblo boliviano al Vivir Bien a través de su desarrollo integral; y iv) derecho de la población urbana y rural a vivir en una sociedad justa, equitativa y solidaria sin pobreza.

2. No mercantilización de las funciones ambientales de la Madre Tierra.- Las funciones ambientales y procesos naturales de los componentes y sistemas de vida de la Madre Tierra no son considerados como mercancías sino como dones de la sagrada Madre Tierra.

3. Integralidad.- La interrelación, interdependencia y la funcionalidad de todos los aspectos y procesos sociales, culturales, ecológicos, económicos, productivos, políticos y afectivos desde las dimensiones del Vivir Bien deben ser la base del desarrollo integral, de la elaboración de las políticas, normas, estrategias, planes, programas y proyectos, así como de los procesos de

¹²⁷ Arts.1º, 158 I inc. 8º, 172 inc. 10º, 298 II inc. 33º y 402 de la Constitución Política del Estado Pluricultural de Bolivia.

¹²⁸ Art. 300 I inc 5º y 35º y Art. 302 I incs. 6º y 42º.

¹²⁹ Arts. 316 y 317.

¹³⁰ Arts. 315, I, 308 II y 389 III de la Constitución de Bolivia.

¹³¹ Art. 38 y sptes de la Ley Marco de la Madre Tierra y el Desarrollo Integral para el Buen Vivir.

¹³² Art.4º, Ley de la Madre Tierra y el Desarrollo Integral para el Buen Vivir. No lo seguimos textualmente y hemos aunado algunos principios por motivos de extensión.

planificación, gestión e inversión pública, armonizados en todos los niveles del Estado Plurinacional de Bolivia.

4. Prevención y Precautorio.- Prevención ambiental efectiva, aun cuando exista la falta de certeza científica y/o falta de recursos.

5. Garantía de restauración y regeneración de la Madre Tierra.- El Estado Plurinacional de Bolivia y cualquier persona individual, colectiva o comunitaria que ocasione daños de forma accidental o premeditada a los componentes y zonas de vida de la Madre Tierra, está obligada a realizar restauración o rehabilitación de las mismas, de manera que se aproximen a las condiciones preexistentes al daño.

6. Participación plural.-Obligatoriedad de la participación rural y para las naciones y pueblos indígena originario campesinos y las comunidades interculturales y afrobolivianas se desarrollarán bajo normas y procedimientos propios.

7. Agua para la vida.- El uso y acceso indispensable y prioritario al agua debe satisfacer de forma integral e indistinta la conservación de los componentes, zonas y sistemas de vida de la Madre Tierra, la satisfacción de las necesidades de agua para consumo humano y los procesos productivos que garanticen la soberanía con seguridad alimentaria.

8. Justicia Social y Solidaridad entre seres humanos.- Se promueve acciones de desarrollo integral que priorizan a las personas de menores ingresos económicos y con mayores problemas en la satisfacción de sus necesidades materiales, sociales y espirituales y goce pleno de sus derechos fundamentales.

9. Justicia climática. Reconoce el derecho que tiene el pueblo boliviano y sobre todo las personas más afectadas por el mismo a alcanzar su desarrollo integral respetando a las capacidades de regeneración de la Madre Tierra.

El Buen Vivir refiere a la existencia en armonía con la Madre Tierra, las poblaciones con sus culturas y la dignidad humana. Como vemos, se trata de un cambio paradigmático en la conceptualización de la regulación territorial, pues la tierra deja de ser un ente inerte sobre el que se georreferencian derechos y obligaciones privadas y estatales, para ser un sujeto de derecho con representación estatal.

La ley boliviana no resulta de un rápido entendimiento. Su centralidad está puesta en la protección de cada uno de los elementos de la Pachamama, y en los casos que las aprobaciones urbanísticas concretas, pueda haber de conflicto y contradicción se resolverá a favor de la Madre Tierra. Ciertamente es que, a los fines de la capacidad regulatoria territorial, la misma contempla la generación de una planificación por zonas de carácter integral y participativo¹³³, dedicándose luego a generar nuevos sub-principios de los ya extensamente establecidos. También contempla un financiamiento para las situaciones generadas por el cambio climático.

El Estado Plurinacional de Bolivia es de carácter unitario y en su ley crea un Consejo Plurinacional del Desarrollo Integral en Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra para Vivir Bien que es la instancia de seguimiento, consulta y participación en la elaboración de políticas, planes, programas y proyecto de la ley citada.

Queda muy en claro la capacidad estatal de intervención ante las infracciones a la infinidad de principios y sub-principios que contiene la ley, y ante la falta de participación de los grupos tradicionalmente vulnerados, pero no queda claro si habrá una sola autoridad competente.

En relación con las pautas de la NAU se puede observar:

¹³³ Arts. 47 a 50.

- Que reconoce la función social de la propiedad y la función ambiental se entiende dentro del concepto de Buen Vivir.
- Dentro de la centralidad que la Ley N° 300 le reconoce al concepto puede entenderse a la vivienda adecuada, pero las pautas de están no están explicitadas.
- La Participación tiene énfasis particular.
- Los espacios verdes y la protección de los ecosistemas se entienden incluidos dentro de los derechos de la Pachamama.
- Explicita el enfoque de riesgo natural y del pueblo boliviano.
- Expresa que la planificación debe contener “enfoque de género” y prioriza a las mujeres para la asignación de vivienda social.
- La metropolitaneidad no figura como tema.
- La mixtura de usos, las problemáticas etarias no se encuentran.
- La mixtura social se puede entender dentro del Buen Vivir.
- Los instrumentos que impone es únicamente la planificación.
- La protección del patrimonio cultural se encuentra explicitada y protegida como elemento integrante del Buen Vivir
- Como coordinación interestatal, solamente reserva la facultad nacional de hacer un plan de desarrollo nacional.

En el caso de Bolivia, de la NAU contiene varios tópicos, pero el cambio de enfoque conlleva a que en muchos casos se deba recurrir a entendimientos sobre conceptos no explicitados, lo que pone a los derechos a merced de la interpretación.

Tal como lo anticipamos, esta ley contiene muchas conceptualizaciones que cumplen un rol de docencia social, pero sus pautas operativas son escasas, lo que debe considerarse al evaluarse en relación a las pautas de la NAU.

Comparando Leyes de Ordenamiento Territorial Latinoamericanas

De la comparativa de las Constituciones, se puede observar que todas admiten la garantía de la propiedad privada, subordinada al interés general, tal como sucede en la Constitución Argentina y su nuevo Código Civil y Comercial. Sólo la mexicana admite la expropiación sin pago previo a la desposesión y la brasileña el pago con bonos.

La explicitación de la función social (e incluso ecológica) de la propiedad aparece en casi todas las constituciones analizadas, y todas (Argentina incluida) indican la preeminencia de los derechos humanos y del interés social.

En cuanto a la planificación territorial, como herramienta de la regulación estatal de los inmuebles e inversiones, tenemos varias constituciones que tienen artículos y hasta capítulos dedicados al tema (Brasil y Colombia), que llegan a incluir en el orden constitucional la obligación de realizar planificaciones y vinculan con ellas las inversiones públicas y las aprobaciones de uso y constructividad a privados. No es casual que sean éstos los países que más han desarrollado la normativa nacional de ordenamiento territorial, pues sus propias constituciones contienen un mayor desarrollo de las políticas públicas de regulación territorial, remarcando que Brasil es federal.

Como vemos, existe mayoría compartida en varios de los principios. Algunas normas detallan y explicitan más algunos, según su propia peculiaridad cultural, pero si pensamos en un mínimo común denominador entre todas podemos mencionar la existencia de

- a) Prevalencia del interés público sobre el privado.
- b) Función social de la propiedad.
- c) Prevalencia de la protección ambiental.
- d) Participación ciudadana.
- e) Responsabilidad y regulación estatal de los usos del suelo.

En el caso de Brasil, Colombia y Uruguay explicitan el principio de recuperación de las inversiones públicas y sociales¹³⁴, lo cual puede entenderse como incluido en el caso boliviano en el principio de Justicia Social.

En cuanto al principio de participación ciudadana, está contemplado en todos los casos, pero con matices diferenciados, siendo en Brasil orientada a la participación popular, en Uruguay a las ONGs¹³⁵ y en Bolivia a los sectores tradicionalmente más discriminados de las decisiones públicas.

En los casos de Uruguay, Chile, Colombia y Brasil están más orientados a la técnica de regulación estatal de los usos del suelo y en los casos ecuatoriano y boliviano, ello se da como consecuencia del cuidado a la Pachamama y garantizando el Buen Vivir.

En cuanto a los instrumentos territoriales, todos reconocen la supremacía de los Planes. Estos son los orientadores que definen los escenarios futuros consensuados y las estrategias para lograrlos, dentro de los cuales el resto de los instrumentos adquieren un sentido y orientación para su aplicación. En ningún caso se habilita la aplicación de instrumentos sin planificación.

En todos los casos estudiados, resulta necesaria la participación ciudadana, pero adquiriendo en cada caso su propia peculiaridad, mas ello es demostrativo que la misma ya resulta inescindible de la planificación territorial.

En cuanto a las Autoridades de Aplicación, en ningún caso se aprueban entes de carácter autárquico o autonómico. Hay una diversidad de opciones administrativas para la definición de los alcances de las distintas autoridades que intervienen en el proceso de planificación territorial, pero siempre bajo la órbita del control político.

No obstante esta pauta común en materia de autoridades de aplicación, la diversidad que se muestra aún dentro del grupo de Estados federales y unitarios, demuestra que se encuentran condicionadas por las realidades de cada país y que la traspolación de las soluciones, no parece adecuada. Además, en ningún caso se optó por entes autárquicos.

Como se puede observar, existen muchas coincidencias en los principios a mencionar como orientadores de las normas locales. También aún en países federales (Brasil y México), logran conceptualizar instrumentos de gestión territorial, aunque en Brasil por su habilitación constitucional, llega a imponer obligaciones a los Estados Federativos, algo que en Argentina no resultaría compatible. Más podemos coincidir en que todas las leyes de ordenamiento territorial de Latinoamérica, contienen principios orientadores y descripción de instrumentos de gestión territorial, que se desarrollan con mayor o menor detalle según sea la habilitación constitucional al Estado Nacional para abordar esta materia.

¹³⁴ Respecto de la factibilidad jurídica de ambas ver: Maletti, Magdalena y Albornoz, Juan José. La Captación de Plusvalías en el Planeamiento Urbano. Revista ADA Ciudad N° 3. Bs.As. Septiembre 2010, pag. 279.

¹³⁵ Ver su art. 73 que implementa la participación por una Comisión Asesora que solo la pueden integrar asociaciones.

Figura 10. Esquema de legislación latinoamericana

Articulación	Tema	N.A.U.	Brasil	Uruguay	Colombia	Bolivia	Ecuador	México	Chile	Comentarios
Modelo deseado Principios	Función Social Ecológica de la Propiedad	13a	1, 2, 39	4	2	13, 3	296	3, 16	---	Mayormente tienen función social de la Propiedad
	Nivel de vida adecuado	13b	2	5	3	1, 4*	296	3, 1	---	Está presente en casi todas
	Participación Social	13b 81	Oferta de Vivienda c/ Infraestructura y Equipamiento	5	3	1, 4*	296	3, 1	---	Está presente en casi todas
	Espacio Verde	13b	6, 26	7, 49, 97	13	Derechos de la Tierra	424	33*	70	Está en todas
	Genero	13c	---	---	---	19, 27	3	---	---	Solo en Bolivia y Ecuador
	Desarrollo económico, sustentable e inclusivo	13d	2	5	Desarrollo socioeconómico y sostenible	Desarrollo integral y armónico	2	3	3	Está en todas
	Metro politomidad	13e	4*, 41*	---	7	---	7	12	33	Está en la mayoría
	Etario Todos los edades	13f	---	---	---	---	---	---	---	---
	Gestión de riesgos	13g	---	---	2, 3	10, 12	136, 140	3, 12, 49	80, 106	Está en la mayoría
	Protege Ecosistema	13h	---	---	8	Integrado al Derecho de la Madre Tierra	Autónomo y con pagos	Equilibrio Ecológico	---	Está en la mitad
Construir Gobernanza	Marcos Integrados	81	Divide el rol de la Unión y los Municipios	Divide el rol de la Nación y los Municipios	Seccióna el Territorio en Planes	---	Concurrencia	De las Bases a Ley General	Divide los Planes de cada nivel	Está en casi todas
	Coordinación Intogubernamental	81	Divide el rol de la Unión y los Municipios con la supremacía	Criterios de coordinación y asistencia Intogubernamental	Nación Plan de Desarrollo Nacional, resto municipios	Reserva la Planificación Nacional	118	6, 10	3, 4	Está en todas
	Orden Territorial Integrado	98	---	---	---	---	---	---	---	---
	Mixtura de Usos	98	---	---	---	---	---	---	---	---
	Mixtura de Social	98	Estatuto de Ciudades vinculado a Integración Social	53	38, 39	Concepto «Buen Vivir»	Integración Social	Promoción Social	---	Está en casi todas
	Vivienda adecuada	104	2, 5	Demite lotes sin Infraestructura	Vivienda con servicios de básicos	Concepto «Buen Vivir»	147	Equipoamiento o Infraestructura	Plan y Sanción	Está en todas
	Instrumentos Vivienda adecuada	105	Los instrumentos del Capítulo 2, con finalidad	5, 46, 53	Bancos de Tierra Plusvalía	Planes que definen el «Buen Vivir»	428, 485	40, 51	---	Está en casi todas
	Patrimonio Cultural	87 / 124/125	2	5, 7, 37	3, 1, 10	7	2, 296, 418	3, 46	Incorporando Planes	Está en casi todas
	Normas actualizadas	107 a III	---	---	---	28	---	---	Actualización de Planes	Pocas

Referencias
 N° de Artículo/s

Fuente: elaboración propia legislación de países latinoamericanos.

Perspectivas para la República Argentina

En el punto “La Capacidad Regulatoria del Estado Federal”, se ha analizado la factibilidad jurídica para un proyecto de ley nacional de ordenamiento territorial, y de hecho en la República Argentina, han existido diferentes proyectos que, con las peculiaridades jurídicas y culturales del país, que han pretendido explicitar la capacidad estatal de regulación territorial. Los proyectos de Ausburger, Belous, y los más actuales de Filmus-Habitar Argentina y el COFEPLAN, se encontraban orientados para poner a la Argentina en el cuadro comparativo del derecho urbano ambiental latinoamericano, por lo cual será de interés avanzar en las particularidades que han tenido, para ver casos con posibilidades legislativas de la agenda de Hábitat.

El Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial, aprobado por el COFEPLAN es una ley marco que tiene por objeto, el establecimiento de pautas mínimas de ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo, a través de la regulación del suelo como recurso natural, económico y social y la localización y condicionamiento de las actividades antrópicas. Se fundamenta en el art. 75 inc 19 de la Constitución Nacional y en el fenómeno interjurisdiccional de la territorialidad. Aclara que son “función pública indelegable” y “orden público” como integrantes de las normas de ordenamiento territorial que dicten las provincias en su jurisdicción. Reconoce derechos y obligaciones de los propietarios y utilizadores de suelo, de modo similar a la Ley 388 de Colombia.

Contiene, entre otros, principios de a) equidad social-territorial, b) articulación interjurisdiccional, c) respeto a las identidades y culturas, d) participación social, e) adopción de la técnica de planificación estratégica, f) revisión normativa, g) captación de riqueza hecha por intervención estatal, h) suelo como recurso natural, i) sustentabilidad.

Explicita también la necesidad de planes de ordenamiento territorial que justifiquen las normas, tal como hacen todas las leyes latinoamericanas estudiadas, poniendo condiciones mínimas que los planes deben contener y estableciendo la obligatoriedad (sin plazo) para que las provincias realicen sus planes de ordenamiento territorial.

Dado su carácter de ley marco, no contempla la adhesión por ley provincial de tales jurisdicciones.

El Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial Nacional, que presentó el diputado Filmus con la colaboración activa de Habitar Argentina, contiene principios rectores muy similares a los de la Ley N° 14.449 de la Provincia de Buenos Aires, agregándole la garantía a acceder a la vivienda.

Contienen similares derechos y obligaciones para los propietarios y poseedores de la tierra que los que contiene el anteproyecto del COFEPLAN. Contiene un mayor desarrollo normativo de la institucionalidad y del desagregamiento de los planes locales.

La peculiaridad de este proyecto consta en el mayor desarrollo de las conceptualizaciones de los instrumentos de gestión territorial.

En definitiva, la República Argentina ya ha realizado intentos de solucionar la dispersión en las explicitaciones de las Capacidades Territoriales de los Estados. Dispersión que conduce a mayores fundamentos para aplicar políticas equitativas y sustentables de suelo, o en su defecto, mayor libertad al suceder inmobiliario en el crecimiento de las ciudades, lo cual conduce a la selectividad de quienes acceden al precio y la exclusión de quienes no acceden. Este tipo de ciudad resulta antagónica con la que propugna la NAU y justamente busca una generación de ciudad sustentable y con equidad social, para desde tal imaginario diseñar las normativas. Claro que la ausencia de un marco normativo interno con la misma visión de ciudad solo resulta útil a la ciudad que deriva de la libre lógica inmobiliaria. En esta situación de desamparo se encuentra el 80% de las jurisdicciones del país y, además, con un riesgo de dispersión tal que pueden

omitirse temas claves que la NAU contiene sobre cómo podría ser la gestión de riesgo, la participación, la mixtura social o la mixtura de usos.

Recordemos, que sólo cinco jurisdicciones han desarrollado su Capacidad Regulatoria Territorial, de las cuales solo dos se aproximan a las NAU, en razón que la CABA tiene un plan que toma temáticas y orientaciones de la Agenda, pero sigue aplicando una normativa diseñada de hace más de 50 años.

Por todo ello, estimamos necesario dar lugar a un debate sobre la necesidad de una ley nacional que oriente a las normativas provinciales hacia el marco de la Nueva Agenda Urbana, para que se expliciten la capacidad estatal de realizar ciudades más justas, sustentables y equitativas.

La agenda del hábitat en Argentina: del consenso conceptual a la implementación política

Los acuerdos multilaterales en materia de hábitat afirman principios que resultan indiscutibles desde el paradigma de derechos humanos y establecen cómo debe ser la *buena urbanización*. Estos documentos fueron elaborados por funcionarios, técnicos, académicos y otros profesionales -recogiendo, además, la mirada de las organizaciones sociales- con conocimiento de los grandes problemas que encarna la urbanización en todo el mundo y de las medidas adecuadas para revertirlos. El consenso que generan se apoya en el compromiso de los gobiernos para implementar políticas urbanas nacionales de acuerdo a lineamientos que van más allá de las realidades específicas de cada país.

Ahora bien, la implementación de estos principios implica que aquellas declaraciones trasciendan el plano de meros lineamientos-guía y sean traducidos a decisiones políticas concretas, que inevitablemente afectan intereses y generan conflicto en las ciudades. Este estudio se ha propuesto dar un paso en ese sentido analizando la situación de las políticas de hábitat en Argentina a la luz de los compromisos emanados de las agendas multilaterales.

Como se afirmó al comienzo, el hábitat digno sigue siendo una deuda pendiente. El rol del Estado Nacional en revertir las condiciones de déficit y vulnerabilidad, y el hacerlo conduciendo un proceso territorial articulado, es central. Una política nacional de hábitat, de abordaje integral y que articule las competencias federales es hoy impostergable, así como también la debida adecuación de la normativa urbana.

Es por ello que, ante todo, es necesario pensar en términos de una *estrategia nacional de hábitat*, es decir, iniciativas articuladas de política y normativa urbana con una mirada integral sobre el territorio que se ocupe de balancear los desequilibrios sociales, dar respuesta a los desafíos del cambio climático, aprovechar y guiar la innovación tecnológica y reforzar la gobernanza metropolitana. Si bien a lo largo de la última década la planificación territorial ha ido recuperando protagonismo dentro de la política pública, aún es necesario profundizar en la definición del rol del gobierno nacional en materia de hábitat, atendiendo al desarrollo de las competencias específicas que puedan consolidarlo como conductor de los procesos de urbanización. En un sentido más amplio, Argentina enfrenta en este campo el desafío de revisar la ingeniería institucional del federalismo en materia de desarrollo territorial.

Este cierre se propone dejar algunas reflexiones finales retomando los ejes de análisis planteados, así como abrir futuras líneas de trabajo que contribuyan a dicha estrategia nacional de hábitat.

Diseñar y gestionar el hábitat con una mirada integral, que vincule la cuestión de la vivienda con los servicios urbanos, el transporte y el ambiente, implica adecuar la organización institucional y la distribución de recursos y competencias entre gobiernos de diferentes niveles. En relación a la integralidad, una primera cuestión que surge de este estudio es que, mientras la organización institucional nacional refleja un abordaje con cierto nivel de integralidad, la normativa muestra una gran dispersión y poca comprensión del hábitat como sistema complejo. Sin embargo, la noción de *desarrollo sustentable* afirmada a nivel constitucional, que vincula el desarrollo económico con el territorial, constituye un punto de partida auspicioso para construir una legislación de hábitat con una visión integral. En este sentido, es imperante establecer la necesaria regulación nacional que organice la capacidad triplemente concurrente del desarrollo territorial.

En el plano del organigrama del poder ejecutivo nacional, **la concentración de funciones en el Ministerio del Interior plasma una visión federal e integrada del hábitat**, a pesar de que el transporte urbano y los temas de ambiente que impactan en las ciudades permanecen en otras áreas. El Ministerio del Interior es el organismo con mayor capacidad de articular al gobierno

nacional con las instancias sub-nacionales, una oportunidad que debería profundizarse para mejorar las articulaciones con los gobiernos provinciales y municipales, aprovechando el espacio de los consejos federales.

La recuperación de los planes como instrumento organizador que se ha dado en los últimos años supone en sí mismo una puesta en valor de la planificación territorial para articular el desarrollo urbano y promover la integralidad del abordaje. Sin embargo, se encuentran divergencias en el análisis de los planes vigentes respecto a una comprensión holística de los problemas que cada uno aborda. El Plan Estratégico Territorial es, en este sentido, un instrumento que puede ayudar a promover una mirada más integral en los planes vigentes, que a pesar de sus especificidades permita poner en relación los distintos temas abordados sectorialmente, lo cual demanda que en términos de organización institucional se desarrolle un espacio adecuado y eficiente de cooperación entre los organismos responsables de cada plan.

Asimismo, **debe promoverse la planificación territorial en todos los niveles de gobierno, abordando la complejidad del hábitat, no como documentos declamativos sino como instrumentos de gestión que planifiquen y organicen las políticas sectoriales.** Para ello, es importante que, a diferencia de los planes vigentes, implementados por decreto, se genere un consenso amplio que permita un adecuado respaldo normativo para que el sistema de planificación trascienda los lineamientos de cada administración y el tiempo acotado de los períodos de gestión en todos los niveles.

En lo que concierne a la organización institucional, se observa una matriz de base con una clara mirada integral, pero sobre la cual es necesario implementar acciones que contribuyan al abordaje de las políticas de hábitat. Esto implica, por ejemplo, **fortalecer ámbitos de cooperación horizontal**, para lo cual son especialmente relevantes las instancias de coordinación intra-ministeriales, a pesar de no tener los recursos ni capacidad política para mitigar las acciones dispersas. Otra de las implicancias de una mirada integral es la necesidad **repensar la separación temática del déficit habitacional hacia adentro de la Secretaría de Vivienda y Hábitat y fortalecer la articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos sub-nacionales.**

Con respecto a la estructura de financiamiento de las políticas de hábitat, es necesario poder **evaluar en términos de eficiencia las relaciones entre competencias y recursos disponibles en cada nivel.** Mientras que el gobierno nacional maneja un volumen importante de recursos económicos, las competencias en materia de desarrollo territorial se concentran en las provincias y los municipios. Esta hipótesis queda abierta para avanzar en la investigación sobre cuáles son los principales conflictos en términos de transferencias federales, tanto en lo referente a los presupuestos asignados respecto a los déficits a cubrir, como en temas tales como la discrecionalidad y los tiempos de gestión respecto a los de implementación. Asimismo, implica ampliar el análisis aquí desarrollado para incorporar el volumen de recursos provenientes del sector privado y evaluar el impacto de los créditos tomados para complementar la ejecución del presupuesto público.

Por otro lado, es necesario que, así como las competencias ambientales tienen una normativa que garantiza presupuestos mínimos, también se desarrolle la capacidad de la normativa nacional para aplicarlo a las políticas territoriales.

En cuanto a la gobernanza multi-nivel, ya se ha afirmado que **el rol del Estado Nacional como conductor del proceso de desarrollo urbano es indiscutible**, dada su capacidad de regulación territorial. Lo que emerge en el análisis de la gestión del hábitat es la dificultad de reconstruir los puntos de articulación de la institucionalidad nacional del hábitat con los niveles sub-nacionales de gobierno, ya que esto implica rastrear en cada plan o programa específico la multiplicidad de formas de conexión. La diversidad en los tipos de vinculación entre gobierno nacional y gobiernos sub-nacionales, de acuerdo a los organismos y acciones involucrados en cada caso, torna más difícil homogeneizar estas relaciones y garantizar una ejecución estable y

sostenible de las políticas de hábitat. En este sentido, el desarrollo y la institucionalización de una estrategia nacional para el desarrollo de áreas metropolitanas, con sus respectivos instrumentos de gestión, resulta una cuestión central. La gobernanza metropolitana es fundamental para abordar las múltiples conexiones espaciales e interdependencias de las grandes aglomeraciones urbanas, en las cuales las estructuras administrativas y los procedimientos institucionales que se basan en los límites históricos entre municipios no pueden enfrentar los desafíos ligados a las realidades económicas y sociales de los aglomerados metropolitanos (Lanfranchi et al., 2017).

La gobernanza multi-nivel también se ve afectada seriamente por la fragilidad de programas que son implementados a través de resoluciones ministeriales y cuya continuidad está sujeta a los cambios de gestión. Esto también está vinculado con la triple concurrencia de la capacidad de desarrollo territorial. La ausencia de una ley que exprese los alcances de la delegación constitucional implica que las provincias ejercen su capacidad territorial sin limitaciones y con criterios diferentes. En tanto existe una ausencia de regulación nacional, la gestión del hábitat reproduce superposiciones de competencias que se detectan tanto a nivel nacional como en las relaciones sub-nacionales y contribuyen a un uso ineficiente de los recursos.

La necesidad de marcos normativos adecuados se verifica tanto a nivel nacional como provincial. Asimismo, **el desarrollo de la legislación territorial en todos los niveles de gobierno debe estar integrada con la planificación urbana.** La legislación nacional es fundamental para garantizar una distribución de los recursos financieros adecuada, en relación a las competencias sub-nacionales y las necesidades para implementar políticas de desarrollo urbano, fortaleciendo la capacidad de las provincias como principales reguladoras del territorio. Dado que en los últimos años se han desarrollado distintos proyectos de ley que despliegan los contenidos necesarios, parece pertinente avanzar en el consenso político necesario para su implementación.

Sobre los principios del Derecho a la Ciudad, si bien no es posible reconocer una mirada amplia y abarcadora a nivel del ejecutivo nacional, es posible rastrear algunos temas dispersos en los diferentes planes vigentes. Sin embargo, el PET, que es un plan diseñado desde esta perspectiva, no ha tenido ninguna instancia de aplicación desde su formulación. Por otro lado, **los lineamientos del Consenso Nacional para un Hábitat Digno pueden aportar los contenidos necesarios desde la perspectiva de derechos humanos para garantizar que tanto las políticas como la legislación territorial incorporen todos los temas relevantes en materia de acceso al suelo y a la vivienda en Argentina.**

En cuanto a las normas de ordenamiento territorial vigentes, aún queda pendiente la incorporación sistemática y exhaustiva de los principios emanados de la perspectiva de derechos humanos en la ciudad en la normativa urbana. Sin embargo, es preciso remarcar que **en la actual legislación argentina la función individual de la propiedad se integra con la función social y que, en ese sentido, el Estado tiene la capacidad para implementar uno de los principios fundamentales del derecho a la ciudad.** Esto también debe ser una premisa a la hora de impulsar las leyes de ordenamiento territorial en las provincias: incorporar instrumentos que garanticen y materialicen los principios del Derecho a la Ciudad y que promuevan una planificación urbana integral y equitativa.

Los problemas urbano-habitacionales en Argentina son aún vastos y complejos. La forma en la cual las políticas y la normativa los abordan es, por ello, crucial para superar los desafíos y mejorar las condiciones del hábitat. Este estudio ha realizado un primer esfuerzo que se constituye como un aporte hacia mejorar el desarrollo urbano desde todos los niveles de gobierno involucrados y promover un territorio integrado, equilibrado y que garantice los espacios adecuados para la vida en las ciudades.

Bibliografía

- Balbín, C. (2016). *Impacto del Código Civil y Comercial en el Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ed. Astrea.
- Bianchi, A. (1989). La Corte ha extendido la corta autonomía de los municipios. *Revista Jurídica La Ley 1989-C*, Buenos Aires.
- Biglieri, A. (2010). *Estudios de Derecho Municipal*. Buenos Aires: Ed. Jurídicas.
- Bonevecchi, A., y Lodola, G. (2012). *La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el federalismo fiscal argentino*. El federalismo argentino en perspectiva comparada. Córdoba: EDUCC/EDUCA.
- Bustamante, J. (1993). *Desregulación*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Cao, H., Estevez, A., Blutman, G., e Iturburu, M. (2007). *Introducción a la Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Cassagne, J.C. (1982). Principios de la Legislación Urbanístico. *Revista La Ley*, tomo 1982-B. Buenos Aires.
- Duarte, J. y Del Río, J. P. (2012). Vivienda, suelo y localización. Una articulación compleja para la política habitacional actual en el Conurbano Bonaerense. En Cravino, M. (coord.) *Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ferrajoli, L. (2014). *La democracia a través de los derechos*. Madrid: Trotta.
- Flores, B. y Bayon, A. (2017). Limitaciones a la Propiedad Privada en Razón del Interés Público. En Botassi, C. (dir.) *Derecho Administrativo*. Colección Libros de Catedra. La Plata: Ed. Universidad Nacional de La Plata.
- Fralliciardi, B. (2012). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Buenos Aires: Ed. Cátedra Jurídica.
- Galizzi, D., Petrelli, H., y Orecchia, M. (2015). *Las capacidades de regulación territorial en latinoamérica*. La Plata: IPAP.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2015). Guía de Consejos Federales de la República Argentina. Disponible en <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/guia-de-consejos-federales>
- Gene, M. (2012). Prácticas, destrezas y códigos del trabajo político en democracia: una aproximación desde el Ministerio del Interior en Argentina. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 57(215), 71-96.
- González Lobo, P. (2012). *De los Instrumentos de Planificación Territorial como Actos Discrecionales*. Tesis de Graduación. Universidad de Chile, Facultad de Derecho. Santiago de Chile.
- Gelli, M.A. (2004). Competencias nacionales, provinciales y municipal en materia de poder de policía. *Revista de Administración Pública*.
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de derecho Administrativo*. Tomo I. Disponible en www.gordillo.com.ar. Recuperado 1-10-2017.
- Gorosito Zuluaga, R. y Ligrone Fernández, P. (2009). *Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Montevideo: La Ley.

Goyburu, L. (2016). ¿Coordinación intergubernamental en la Argentina? Una propuesta teórica y metodológica para la comparación de los Consejos Federales en la República Argentina. Tesis de Maestría, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella.

Habitar Argentina. (2017). Consenso Nacional para un Hábitat Digno. Disponible en: https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/07/HD_web.pdf

Halliburton, E. (2006). *Manual para el análisis, evaluación y reingeniería de procesos en la administración pública*. Subsecretaría de Gestión Pública.

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2010). *Manual de Buenas Prácticas de Gestión de Activos Físicos*. Buenos Aires.

Koontz, H. y Heinz, W. (2007). *Elementos de Administración* (7ª ed.). México D.F.: Mc Graw Hill.

Lanfranchi, G., Verdecchia, C., y Bidart, M. (2017). ADN Urbano - Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA). *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°183*. Buenos Aires: CIPPEC

Lanfranchi, G. (septiembre de 2017). Hacia el desarrollo integral de ciudades. *Documento de Políticas Públicas/Análisis N°190*. Buenos Aires: CIPPEC.

Lanfranchi, G., Gómez-Álvarez, D., Rajack, R., y López-Moreno, E. (2017). *Steering the metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development*. BID; ONU-Hábitat; CAF.

Lanfranchi, G., Duarte, J. I. y Granero Realini, G. (enero de 2018). La expansión de los Grandes Aglomerados Urbanos argentinos, *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°197*. Buenos Aires: CIPPEC.

Lefevre, H. (1978) *La Revolución Urbana*. Madrid: Península.

Levenzon, M. F., y Tedeschi, S. (2017) La Construcción del Derecho a la Ciudad Inclusiva, en Scheilber, G. (comp.) *Cuestiones de Derecho Urbano*. Buenos Aires: Ed. Platense-ADA. Bs As.

Mesa de Trabajo Interministerial. (2016). *Informe Nacional de la República Argentina Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)*. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior_informe_nacional_republica_argentina_onu_0.pdf

ONU (2015) "Objetivos de Desarrollo Sostenible". Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>

ONU-Habitat (2016) *Urbanization and Development: Emerging Futures. World Cities Report 2016*. Disponible en <http://wcr.unhabitat.org/wp-content/uploads/2017/02/WCR-2016-Full-Report.pdf>

ONU-Habitat. (2016). *World Cities Report 2016*

ONU-Habitat. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Ed. Propia.

Oszlak, O. (2000). "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina", ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.

Oszlak, O. (2014). Políticas Públicas y Capacidades Estatales. *Revista Forjando*, 3(5). Banco Provincia de Buenos Aires.

Perceval, M. C. y Timerman, J. (2011). *Derecho a la ciudad: por una ciudad para todas y todos*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; Secretaría de Derechos Humanos.

Petrelli, H. (2013). El Nuevo Código Civil y sus Efectos Urbanísticos. *Revista Café de las Ciudades*, 127.

Petrelli, H. (2015). La Supremacía Compleja. *Revista Café de las Ciudades*, 153.

Rabello, S. (2017). La Regulación del Territorio y de la Propiedad Inmobiliaria Urbana. En Azuela, A. (comp.) *La ciudad y sus reglas*, México D.F.: UNAM.

Reca, R. (2001). *Tratado de Derecho Urbanístico*. Tomo I. Buenos Aires: Ed. La Ley.

Reese, E. (2011). Análisis de instrumentos de gestión urbana. *Revista Digital Café de las Ciudades*, 3.

Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina, *Serie Documentos de Trabajo I-52*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

Repetto, F., y Nejamkis, F. (2005). Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina. *Documento de Trabajo*, Fundación PENT. Ciudad de Buenos Aires. Disponible en <http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Repetto-Nejamkis.pdf>. Recuperado 1-10-2017.

Rodríguez Garavito, C. (2011) Navegando la Globalización. En Rodríguez Garavito, C. (coord.). *El derecho en América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Rosatti, H. (2012) *Tratado de Derecho Municipal*. Buenos Aires: Ed. Rubinzal-Culzoni.

Sabsay, D. (2010). La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, compilado en Consejo del Plan Estratégico. *Autonomía para Buenos Aires*. Ed. Del Pilar, Bs. As., 2010.

Sabsay, D. y Di Paola, M. E. (2003). *El Federalismo y la nueva ley general de ambiente*. Anales de Legislación Argentina. Tomo 2003-A. Buenos Aires: La Ley.

Sagues, P. (1999). *Elementos de Derecho Constitucional*. Tomo II, 3º ed. Buenos Aires: Ed. Astrea.

Scatolini, L. (2014). *Hábitat, hacia un nuevo paradigma urbano*. La Plata: UNLP.

Taller, A. (2011). *Curso de Derecho Urbanístico*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

Resoluciones:

MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA Resolución 122-E/2017

Plan Nacional del Agua (2017). Disponible en

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_agua_.pdf

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011) Plan Estratégico Territorial Avance II: Planificación Estratégica Territorial.

Anexo

Transporte urbano

Se seleccionaron los programas, proyectos y actividades relacionados al entorno urbano dentro del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2012), Ministerio del Interior y Transporte (2013 - 2016) y el Ministerio de Transporte (2017) y se analizó el gasto en base a la información publicada por la Oficina Nacional del presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación. Luego se sumaron todos los presupuestos de los proyectos y actividades dentro del programa relacionados con lo urbano y con este número se pudo calcular el porcentaje que representa el presupuesto del transporte urbano dentro de cada programa a nivel nacional.

Los gastos devengados y ejecutados fueron consultados en la ASAP, pero en este sitio no pueden consultarse los presupuestos de las actividades y proyectos dentro de cada programa. Por este motivo utilizamos el porcentaje calculado anteriormente para obtener una aproximación a los presupuestos devengados y ejecutados de cada programa en relación a lo urbano.

La función Transporte Urbano incluye también por los gastos de las empresas públicas ADIF y Operadora Ferroviaria SE. Los subsidios al transporte urbano están conformados por el "Apoyo al transporte público automotor de pasajeros" y al "Apoyo al transporte ferroviario y subterráneo de pasajeros". Estos sumados, multiplicados por 100 y divididos por el total del presupuesto de Transporte urbano (presupuesto de programas y empresas públicas), nos dan el porcentaje de de lo que representan los subsidios en el presupuesto del transporte urbano.

Programas Transporte urbano 2012 (millones de pesos)			
Programas	Presupuestado	Devengado	Ejecutado
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS			
Formulación y ejecución de políticas de transporte automotor	8.724	13697,04	13673,79
Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros	8.724		
Formulación y ejecución de políticas de transporte ferroviario	4.851	3756	3352
Apoyo al Transporte Ferroviario y Subterráneo de Pasajeros	3.343		
Optimización del Sistema de Transporte Ferroviario - Acuerdos Internacionales (Portugal - España)	961		
Seguridad Ferroviaria	222		
Transporte Urbano de Buenos Aires Etapa III (BIRF N° 4163/AR y BIRF N° 7442/AR)	283		
Acciones para la implementación del sistema único de boleto electrónico (SUBE)	42	191	122
Total Transporte Urbano 2012	13.575	17453,04	17025,79

Fuente gasto: Oficina Nacional del presupuesto, Ministerio del Interior y Transporte 2012. Fuente gasto devengado y ejecutado: ASAP. Subsidios Presupuestados: 12.067 millones de pesos (representan el 73% del presupuesto de transporte urbano). Conformado por Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros y Apoyo al Transporte Ferroviario y Subterráneo de Pasajeros.

Programas Transporte Urbano 2013 (millones de pesos)			
Programas	Presupuestado	Devengado	Ejecutado
Min. Interior y Transporte			
Formulación y ejecución de políticas de transporte automotor	11.970	16686	16618
Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros	11.970		
Formulación y ejecución de políticas de transporte ferroviario	4.363	5134	4549
Apoyo al Transporte Ferroviario y Subterráneo de Pasajeros	2.439		
Optimización del Sistema de Transporte Ferroviario - Acuerdos Internacionales (Portugal - España)	1.395		
Seguridad Ferroviaria	277		
Transporte Urbano de Buenos Aires Etapa III (BIRF 4163/AR, BIRF 7442/AR y BIRF 7794/AR)	122		
Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas de la Argentina Zona 5 - BIRF N° 7794-AR	24		
Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas de la Argentina Zona 6 - BIRF N° 7794-AR	28		
Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas de la Argentina Zona 7 - BIRF N° 7794-AR	13		
Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas de la Argentina Zona 8 - BIRF N° 7794-AR	11		
Obra Colector Papagallos - Área Metropolitana de Mendoza - BIRF N° 7794-AR - Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas de la Argentina	6		
Obra Vial de Pavimentación Av. Uruguay - Posadas - Misiones - BIRF N° 7794-AR - Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas de la Argentina	14		
Obra de Pavimentación de Calles e Infraestructura de Servicios del Espacio Público en el Barrio 11 de Marzo Tucumán - BIRF N° 7794-AR - Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas de la Argentina	20		
Distribuidor Lineal en Municipio de Esteban Echeverría - Buenos Aires Etapa - BIRF N° 7794-AR	14		
Acciones para la implementación del sistema único de boleto electrónico (SUBE)	22	27	2
Total Transporte Urbano 2013	16.355	21847	21169

Fuente gasto: Oficina Nacional del presupuesto, Ministerio del Interior y Transporte 2013. Fuente gasto devengado y ejecutado: ASAP

Subsidios Presupuestados: 14.409 millones de pesos (representa el 81% del presupuesto de transporte urbano). Conformado por Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros y Apoyo al Transporte Ferroviario y Subterráneo de Pasajeros.

Programas Transporte Urbano 2014 (millones de pesos)			
Programas	Presupuestado	Devengado	Ejecutado
Min. Interior y Transporte			
Formulación y ejecución de políticas de transporte automotor	17.774	24981	24926
Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros	17.774		
Formulación y ejecución de políticas de transporte ferroviario	2.545	3676	2956
Apoyo al Transporte Ferroviario y Subterráneo de Pasajeros	760		
Optimización del Sistema de Transporte Ferroviario - Acuerdos Internacionales (Portugal - España)	671		
Seguridad Ferroviaria	490		
Transporte Urbano de Buenos Aires Etapa III (BIRF 4163/AR, BIRF 7442/AR y BIRF 7794/AR)	47		
Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas de la Argentina Zona 5 - BIRF N° 7794-AR	27		
Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas de la Argentina Zona 6 - BIRF N° 7794-AR	27		
Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas de la Argentina Zona 7 - BIRF N° 7794-AR	27		
Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas de la Argentina Zona 8 - BIRF N° 7794-AR	27		
Obra Colector Papagayos - Área Metropolitana de Mendoza - BIRF N° 7794-AR - Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas de la Argentina	12		
Obra Vial de Pavimentación Av. Uruguay - Posadas - Misiones - BIRF N° 7794-AR - Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas de la Argentina	32		
Obra de Pavimentación de Calles e Infraestructura de Servicios del Espacio Público en el Barrio 11 de Marzo Tucumán - BIRF N° 7794-AR - Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas de la Argentina	48		
Distribuidor Lineal en Municipio de Esteban Echeverría - Buenos Aires Etapa - BIRF N° 7794-AR	34		
Mejora Integral del Ferrocarril General Roca - Ramal Constitución - La Plata (BID S/N AR-L-1158)	343		
Total Transporte Urbano 2014	20.319	28657	27882

Fuente gasto: Oficina Nacional del presupuesto, Ministerio del Interior y Transporte 2014

Fuente gasto devengado y ejecutado: ASAP. Subsidios Presupuestados: 18.534 millones de pesos (representa el 74% del presupuesto de transporte urbano). Conformado por Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros y Apoyo al Transporte Ferroviario y Subterráneo de Pasajeros.

Programas Transporte Urbano 2015 (millones de pesos)			
Programas	Presupuestado	Devengado	Ejecutado
Min. Interior y Transporte			
Formulación y ejecución de políticas de transporte automotor	19.555	30301	29543
Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros	19.358		
Sistema de Ómnibus de Tránsito Rápido y Carriles Exclusivos (BIRF N° 7794)	197		
Formulación y ejecución de políticas de transporte ferroviario	4.036	9099,57	2550,13
Apoyo al Transporte Ferroviario	950		
Acciones para optimización del Sistema de Transporte Ferroviario	914		
Seguridad Ferroviaria	213		
Acciones para la Optimización de la Flota de las Líneas Sarmiento y Mitre	150		
Acciones para la Optimización de la Flota de la Línea Roca	400		
Acciones para la Optimización de la Flota de la Línea Belgrano Sur	150		
Acciones para la Instalación y Puesta en Servicio de Sistema de Señalización de Base para los Ferrocarriles Mitre y Sarmiento	1		
Acciones para la Optimización de la Flota de la Línea Urquiza	1		
Transporte Urbano de Buenos Aires Etapa III (BIRF 4163/AR, BIRF 7442/AR y BIRF 7794/AR)	110		
Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas de la Argentina Zona 5 - BIRF N° 7794-AR	152		
Mejora Integral del Ferrocarril General Roca - Ramal Constitución - La Plata (BID S/N AR-L-1158)	995		
Total Transporte Urbano 2015	23.591	39400,57	32093,13

Fuente gasto: Oficina Nacional del presupuesto, Ministerio del Interior y Transporte 2015. Fuente gasto devengado y ejecutado: ASAP. Subsidios Presupuestados: 20.308 millones de pesos (representa el 62% del presupuesto de transporte urbano). Conformado por Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros y Apoyo al Transporte Ferroviario.

Programas Transporte Urbano 2016 (millones de pesos)			
Programas	Presupuestado	Devengado	Ejecutado
Ministerio del interior y Transporte			
Formulación y ejecución de políticas de transporte automotor	24.324	31597,88	31394,52
Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros	23.406		
Sistema de Ómnibus de Tránsito Rápido y Carriles Exclusivos (BIRF N° 7794)	918		
Formulación y ejecución de políticas de transporte ferroviario	5.365	5414,4	4964,16
Apoyo al Transporte Ferroviario	1.398		
Acciones para optimización del Sistema de Transporte Ferroviario	862		
Seguridad Ferroviaria	213		
Mejora Integral del Ferrocarril General Roca - Ramal Constitución - La Plata (BID S/N AR-L-1158)	2.892		
Total Transporte Urbano 2016	29.689	37012,28	36358,68

Fuente gasto: Oficina Nacional del presupuesto, Ministerio del Interior y Transporte 2016. Fuente gasto devengado y ejecutado: ASAP. Subsidios Presupuestados: 24.804 millones de pesos (representan el 63 % del presupuesto de transporte urbano). Conformado por Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros y Apoyo al Transporte Ferroviario.

Programas Transporte Urbano 2017 (millones de pesos)			
Ministerio Transporte	Presupuestado	Devengado	Ejecutado
Coordinación de políticas de transporte vial	30.598	28191,48	28921,8
Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros de Corta Distancia en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)	12.274		
Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros de Corta Distancia en las Provincias Argentinas	6.993		
Apoyo para la Construcción de Pasos Bajo Nivel en Municipios	939		
Apoyo para la Realización de Obras de Transporte en Municipios	521		
Autopista del Bicentenario - Paseo del Bajo (CAF S/N)	1.172		
Implementación de la Tarifa Social en el Transporte Automotor de Pasajeros	5.489		
Sistema de Ómnibus de Tránsito Rápido y Carriles Exclusivos (BIRF N° 7794)	618		
Mejora del Transporte en el Área Metropolitana	2.392		
Desarrollo e Implementación de Ciclovías y Bicisendas	200		
Modernización de la red de transporte ferroviario	5.610	5240,2	2924,1
Apoyo al Transporte Ferroviario de Pasajeros	2.588		
Acciones para optimización del Sistema de Transporte Ferroviario	23		
Mejora Integral del Ferrocarril General Roca - Ramal Constitución - La Plata (BID S/N AR-L-1158)	2.999		
Apoyo al Sistema Único de Boleto Electrónico	392	411	68
Total Transporte Urbano 2017	36.600	33.843	31.914

*Gasto ejecutado hasta octubre 2017

Fuente gasto: Oficina Nacional del presupuesto, Ministerio de Transporte 2017

Fuente gasto ejecutado: ASAP. Subsidios Presupuestados: 21.855 millones de pesos (representan el 39% del presupuesto de transporte urbano). Conformado por Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros de Corta Distancia en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros de Corta Distancia en las Provincias Argentinas y Apoyo al Transporte Ferroviario de Pasajeros.

Consideración en la conformación del Presupuesto Agua potable y Alcantarillado

Las asignaciones presupuestarias de la función Agua Potable y Alcantarillado Agua potable y Alcantarillado según ley de presupuesto fueron tomadas de la página de la ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública). Por otra parte se consideraron los presupuestos de los Organismos Descentralizados Instituto Nacional del Agua (INA) y Ente Nacional de Obras Hídricas y de Saneamiento (ENOHSA) y de la empresa pública Agua y Saneamientos Argentinos (AYSA).

Los presupuestos de los Organismos descentralizados se tomaron de ASAP: <http://asap.org.ar/observatorio/paraque2016.html>

Los presupuestos de las empresas públicas se tomaron de la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda: presupuestos, mensajes y proyectos de ley, mensaje de remisión: <https://www.economia.gob.ar/onp/html/presutexto/proy2016/mensadosdieciocho.html>

Se debe tener en cuenta que dentro de las asignaciones presupuestarias de la función Agua Potable y Alcantarillado están destinadas principalmente a la asistencia financiera a la empresa

Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA S.A.) y a las acciones desarrolladas por el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA).

A los efectos de la consolidación, para no sumar este importe dos veces (a través de la función Agua potable y Alcantarillado y a través del presupuesto ENOHSA y AYSA) a la función se le descuentan las transferencias de corrientes, las transferencias de capital y las transferencias de la administración nacional, ya consideradas en el presupuesto de Aysa. De igual manera se descuenta de la función los servicios sociales de ENOHSA. Estos importes se pueden consultar en la Oficina Nacional del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda.

En cuanto al gasto ejecutado, los datos de las empresas públicas se consultaron en la Cuenta de Inversión (<https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/>), Tomo I, Cuenta AIF por entidad, Empresas públicas, Anexo 26: Ministerio del interior, Obras Públicas y Vivienda.

De igual manera que en el caso de los montos presupuestados, se le descuentan a la función Agua potable y Alcantarillado las transferencias de corrientes y las transferencias de capital, ya consideradas en el presupuesto de Aysa y ENOHSA. Estos importes se pueden consultar en la Cuenta de Inversión (<https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/>), Tomo I, Cuenta AIF por entidad, Organismos Descentralizados (Anexo 4) o Empresas Públicas (Anexo 26).

Ecología y Medio Ambiente

Se seleccionaron los programas, proyectos y actividades relacionados al entorno urbano dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros (2012 - 2016) y del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (2017) de la Oficina Nacional del presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación. Luego se sumaron todos los presupuestos de los proyectos y actividades dentro del programa relacionados con lo urbano y con este número se pudo calcular el porcentaje que representa el presupuesto de la ecología y el medio ambiente urbano dentro de cada programa a nivel nacional.

Los gastos devengados y ejecutados fueron consultados en la ASAP, pero en este sitio no pueden consultarse los presupuestos de las actividades y proyectos dentro de cada programa. Por este motivo utilizamos el porcentaje calculado anteriormente para obtener una aproximación a los presupuestos devengados y ejecutados de cada programa en relación a lo urbano.

Programas Ecología y Medio Ambiente urbano 2012 (millones de pesos)			
Programas	Presupuestado	Devengado	Ejecutado
Jefatura de Gabinete de Ministros			
Control ambiental	49	6	5
Planificación y política ambiental	30	30	27
Conducción, Planificación y Política Ambiental	30		
Promoción del desarrollo sustentable	55	7	7
Desarrollo sustentable de la cuenca Matanza - Riachuelo (BIRF N7706-AC)	401	400	6
Programa integral cuenca Matanza-Riachuelo	159	137	126
Coordinación de políticas ambientales	216	15	15
Ministerio de turismo			
Gestión Integral de residuos sólidos urbanos en municipios turísticos	26	0	0
Total Transporte Urbano 2012	936	595	186

Fuente gasto: Oficina Nacional del presupuesto, Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio de Turismo 2012. Fuente gasto devengado y ejecutado: ASAP.

* No se encontró el gasto devengado y ejecutado de gestión integral de residuos sólidos urbanos en municipios turísticos

Programas Ecología y Medio Ambiente urbano 2013 (millones de pesos)			
Programas	Presupuestado	Devengado	Ejecutado
Jefatura de Gabinete de Ministros			
Control ambiental	79	49	41
Planificación y política ambiental	34	34	29
Conducción, Planificación y Política Ambiental	34		
Promoción del desarrollo sustentable	44	66	53
DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA CUENCA MATANZA - RIACHUELO (BIRF N7706-AC)	443	443	4
PROGRAMA INTEGRAL CUENCA MATANZA - RIACHUELO	162	150	128
Coordinación de políticas ambientales	283	512	400
Ministerio de turismo			
Gestión Integral de residuos sólidos urbanos en municipios turísticos	37		
Total Transporte Urbano 2013	1.082	1.254	655

Fuente gasto: Oficina Nacional del presupuesto, Jefatura de gabinete de ministros y Ministerio de Turismo 2013. Fuente gasto devengado y ejecutado: ASAP

* No se encontró el gasto devengado y ejecutado de gestión integral de residuos sólidos urbanos en municipios turísticos

Programas Ecología y Medio Ambiente urbano 2014 (millones de pesos)			
Programas	Presupuestado	Devengado	Ejecutado
Jefatura de Gabinete de Ministros			
Control ambiental	55	70	62
Planificación y política ambiental	64	75	66
Conducción, Planificación y Política Ambiental	61		
Resiliencia Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires	3		
Promoción del desarrollo sustentable	51	133	67
DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA CUENCA MATANZA - RIACHUELO (BIRF N7706-AC)	474	785	684
PROGRAMA INTEGRAL CUENCA MATANZA - RIACHUELO	165	49	17
Coordinación de políticas ambientales	338	440	389
Ministerio de turismo			
Gestión Integral de residuos sólidos urbanos en municipios turísticos	11	76	68
Total Transporte Urbano 2014	1.158	1.628	1.353

Fuente gasto: Oficina Nacional del presupuesto, Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio de Turismo 2014

Fuente gasto devengado y ejecutado: ASAP

Programas Ecología y Medio Ambiente urbano 2015 (millones de pesos)			
Programas	Presupuestado	Devengado	Ejecutado
Jefatura de Gabinete de Ministros			
Control ambiental	64	88	67
Planificación y política ambiental	156	72	58
Conducción, Planificación y Política Ambiental	141		
Resiliencia Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires	15		
Promoción del desarrollo sustentable	49	58	51
DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA CUENCA MATANZA - RIACHUELO (BIRF N7706-AC)	547	543	250
GESTIÓN AMBIENTAL MATANZA-RIACHUELO (BID 1059/OC-AR)	12	0	0
PROGRAMA INTEGRAL CUENCA MATANZA - RIACHUELO	150	229	187
Coordinación de políticas ambientales	300	531	334
Ministerio de turismo			
Gestión Integral de residuos sólidos urbanos en municipios turísticos	83	108	76
Total Transporte Urbano 2015	1.361	1.629	1.023

Fuente gasto: Oficina Nacional del presupuesto, Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio de Turismo 2015

Fuente gasto devengado y ejecutado: ASA

Programas Ecología y Medio Ambiente urbano 2016 (millones de pesos)			
Programas	Presupuestado	Devengado	Ejecutado
Jefatura de Gabinete de Ministros			
Control ambiental	80	84	68
Planificación y política ambiental	128	148	132
Conducción, Planificación y Política Ambiental	120		
Resiliencia Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires	8		
Promoción del desarrollo sustentable	57	62	49
DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA CUENCA MATANZA - RIACHUELO (BIRF N7706-AC)	881	1481	1461
GESTIÓN AMBIENTAL MATANZA-RIACHUELO (BID 1059/OC-AR)	6	0	0
PROGRAMA INTEGRAL CUENCA MATANZA - RIACHUELO	157	48	38
Coordinación de políticas ambientales	438	196	159
Ministerio de turismo			
Gestión Integral de residuos sólidos urbanos en municipios turísticos	154	213	140
Total Transporte Urbano 2016	1.901	2.232	2.047

Fuente gasto: Oficina Nacional del presupuesto, Jefatura de gabinete de ministros y Ministerio de turismo 2016

Fuente gasto devengado y ejecutado: ASAP

Programas Ecología y Medio Ambiente urbano 2017 (millones de pesos)			
Programas	Presupuestado	Devengado	Ejecutado
Ministerio de ambiente y desarrollo sustentable			
Control ambiental	116	111	77
Planificación y política ambiental	142	187	140
Conducción, Planificación y Política Ambiental	118		
Resiliencia Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires	23		
Desarrollo de Propuestas en Ordenamiento Ambiental de Territorios	1		
Promoción del desarrollo sustentable	74	69	45
DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA CUENCA MATANZA - RIACHUELO (BIRF N7706-AC)	2560	2647	2293
GESTIÓN AMBIENTAL MATANZA-RIACHUELO (BID 1059/OC-AR)	7	0	0
PROGRAMA INTEGRAL CUENCA MATANZA - RIACHUELO	23	19	7
Coordinación de políticas ambientales	337	277	174
Ministerio de turismo			
Gestión Integral de residuos sólidos urbanos en municipios turísticos	195	454	309
Total Transporte Urbano 2017	3.454	3.764	3.045
*Gasto ejecutado hasta octubre 2017			
Fuente gasto: Oficina Nacional del presupuesto, ministerio de Ambiente y desarrollo sustentable y ministerio de turismo 2017. Fuente gasto ejecutado: ASAP.			

Gasto en hábitat en pesos corrientes

Tabla 7. Gasto destinado a hábitat según ley de presupuesto, en millones de pesos (2012-2017)

Año	Vivienda y Urbanismo				Agua potable y Alcantarillado						Transporte				Ecología y Ambiente		Hábitat		Presupuesto Nacional	
	Nominal	AABE	Total Vivienda y Urbanismo	% del Presupuesto nacional	Nominal	ENHOSA	INA	AYSA	Total Agua potable y Alcantarillado	% del Presupuesto nacional	Nominal	ADIF	Operadora Ferroviaria	Total Transporte	% del Presupuesto nacional	Nominal	% del Presupuesto nacional	Nominal		% del Presupuesto nacional
2012	5.423,00	0,00	5.423,00	1,1	966,00	1.554,00	78,00	5.680,00	8.278,00	1,6	13.575,00	2.826,00	239,00	16.640,00	3,3	936,00	0,2	31.277,00	6,2	504.526,00
2013	5.874,00	0,00	5.874,00	0,9	1.997,00	1.796,00	96,00	7.106,00	10.995,00	1,8	16.355,00	1.456,00	Sin dato	17.811,00	2,8	1.082,00	0,2	35.762,00	5,7	628.071,00
2014	13.374,00	123,00	13.497,00	1,6	1.886,00	2.210,00	116,00	8.653,00	12.865,00	1,5	20.319,00	4.707,00	3.221,00	28.247,00	3,3	1.158,00	0,1	55.767,00	6,5	858.859,00
2015	28.684,00	186,00	28.870,00	2,3	2.464,00	4.250,00	147,00	11.706,00	18.567,00	1,5	23.591,00	9.269,00	Sin dato	32.860,00	2,6	1.361,00	0,1	81.658,00	6,5	1.252.103,00
2016	30.294,00	218,00	30.512,00	1,9	2.989,00	4.670,00	180,00	14.109,00	21.948,00	1,4	29.689,00	4.754,00	4.803,00	39.246,00	2,5	1.901,00	0,1	93.607,00	6,0	1.570.128,00
2017	30.894,00	286,00	31.180,00	1,3	3.119,00	1.820,00	219,00	29.646,00	34.804,00	1,5	36.600,00	9.418,00	10.418,00	56.436,00	2,4	3.454,00	0,1	125.874,00	5,3	2.363.659,00

* No encontramos datos OF 2013 y 2015

Fuente: ASAP y Oficina Nacional del Presupuesto

Tabla 8. Gasto destinado a hábitat con readecuaciones presupuestarias, en millones de pesos (2012-2017)

Año	Vivienda y Urbanismo				Agua potable y Alcantarillado						Transporte				Ecología y Ambiente		Hábitat		Presupuesto Nacional	
	Nominal	AABE	Total Vivienda y Urbanismo	% del Presupuesto nacional	Nominal	ENHOSA	INA	AYSA	Total Agua potable y Alcantarillado	% del Presupuesto nacional	Nominal	ADIF	Operadora Ferroviaria	Total Transporte	% del Presupuesto nacional	Nominal	% del Presupuesto nacional	Nominal		% del Presupuesto nacional
2012	5.306	0,00	5.306,00	0,9	2.879	1.611,00	83,00	6.895,00	11.468,00	2,0	17.453	0	174	17.627,04	3,0	595	0,1	34.996,04	6,0	587.982,00
2013	15.115	0,00	15.115,00	1,9	4.134	2.679,00	104,00	8.653,00	15.570,00	2,0	21.847	1.387	762	23.996,00	3,1	1.254	0,2	55.935,00	7,2	779.508,00
2014	24.904	153,00	25.057,00	2,2	5.401	3.707,00	124,00	12.168,00	21.400,00	1,8	28.657	3.548	5.097	37.302,00	3,2	1.628	0,1	85.387,00	7,3	1.164.036,00
2015	31.691	186,00	31.877,00	2,1	6.945	4.019,00	162,00	16.508,00	27.634,00	1,8	39.401	4.863	7.011	51.274,57	3,4	1.629	0,1	112.414,57	7,5	1.499.432,00
2016	25.378	221,00	25.599,00	1,1	5.196	2.295,00	208,00	23.079,00	30.778,00	1,3	37.012	5.327	6.655	48.994,28	2,0	2.232	0,1	107.603,28	4,4	2.420.448,00
2017	28.695	384,00	29.079,00	1,5	20.051	2.579,00	246,00	Sin dato	22.876,00	1,2	33.432	Sin dato	Sin dato	33.432,00	1,8	3.045	0,2	88.432,00	4,7	1.897.053,00

*2017 hasta octubre

* No se encontraron datos de las empresas públicas para el 2017

Fuente: ASAP

Tabla 9. Gasto ejecutado por finalidades hábitat en millones de pesos (2012-2016)

Año	Vivienda y Urbanismo				Agua potable y Alcantarillado						Transporte				Ecología y Ambiente		Hábitat		Presupuesto Nacional	
	Nominal	AABE	Total Vivienda y Urbanismo	% del Presupuesto nacional	Nominal	ENHOSA	INA	AYSA	Total Agua potable y Alcantarillado	% del Presupuesto nacional	Nominal	ADIF	Operadora Ferroviaria	Total Transporte	% del Presupuesto nacional	Nominal	% del Presupuesto nacional	Nominal		% del Presupuesto nacional
2012	5.153	0,00	5.153,00	0,9	2.225	1.530,00	83,00	6.895,00	10.733,00	1,9	17.026	0,00	174,00	17.199,79	3,1	186	0,0	33.271,79	5,9	561.246,00
2013	15.016	0,00	15.016,00	2,0	3.808	2.669,00	103,00	8.653,00	15.233,00	2,0	21.169	1.387,00	762,00	23.318,00	3,1	655	0,1	54.222,00	7,2	750.316,00
2014	24.950	135,00	25.085,00	2,2	5.092	3.718,00	122,00	12.168,00	21.100,00	1,9	27.882	3.548,00	5.097,00	36.527,00	3,2	1.353	0,1	84.065,00	7,4	1.133.645,00
2015	30.821	157,00	30.978,00	2,2	6.281	3.995,00	158,00	16.508,00	26.942,00	1,9	32.093	4.863,00	7.011,00	43.967,13	3,1	1.023	0,1	102.910,13	7,2	1.431.478,00
2016	22.169	221,00	22.390,00	1,1	4.311	2.171,00	197,00	23.079,00	29.758,00	1,4	36.359	5.327,00	6.655,00	48.340,68	2,3	2.047	0,1	102.535,68	4,8	2.121.031,00
2017	24.003	244,00	24.247,00	1,3	3.757	2.188,00	177,00	Sin dato	6.122,00	0,3	31.728	Sin dato	Sin dato	31.728,00	1,7	3.045	0,2	65.142,00	3,4	1.897.053,00

* No tuvimos acceso al gasto ejecutado de las empresas públicas en 2017, dejamos como referencia el gasto con readecuaciones

Fuente: ASAP y Cuenta de inversión del Ministerio de Hacienda

Gasto en Hábitat en pesos constantes 2012 (2012 – 2017)

Para que el gasto nominal de cada año sea comparable entre sí se consideró el índice de precios al consumidor (IPC) de San Luis (<http://www.estadistica.sanluis.gov.ar>)¹³⁶ para poder estimar la inflación a partir del 2012. De esta manera pueden observarse todos los presupuestos del período al valor base (2012).

Tabla 10. Gasto destinado a hábitat según ley de presupuesto, en millones de pesos corrientes y constantes 2012 (2012-2017)

Año	Vivienda y Urbanismo		Agua Potable y Alcantarillado		Transporte Urbano		Ecología y Medio Ambiente		Hábitat		Presupuesto nacional	
	Pesos corrientes	Pesos constantes del 2012	Pesos corrientes	Pesos constantes del 2012	Pesos corrientes	Pesos constantes del 2012	Pesos corrientes	Pesos constantes del 2012	Pesos constantes del 2012	% Pres. nacional	Pesos corrientes	Pesos constantes del 2012
2012	5,423.00	5,423.00	8,278.00	8,278.00	16,640.00	16,640.00	936.00	936.00	31,277.00	6.2	504,526.00	504,526.00
2013	5,874.00	4,751.33	10,995.00	8,893.58	17,811.00	14,406.87	1,082.00	875.20	28,926.98	5.7	628,071.00	508,030.82
2014	13,497.00	8,074.36	12,865.00	7,696.27	28,247.00	16,898.30	1,158.00	692.75	33,361.69	6.5	858,859.00	513,798.23
2015	28,870.00	12,752.49	18,567.00	8,201.44	32,860.00	14,514.96	1,361.00	601.18	36,070.06	6.5	1,252,103.00	553,080.34
2016	30,512.00	9,979.63	21,948.00	7,178.58	39,246.00	12,836.27	1,901.00	621.76	30,616.24	6.0	1,570,128.00	513,545.16
2017	31,180.00	7,987.87	34,804.00	8,916.29	56,436.00	14,458.10	3,454.00	884.87	32,247.12	5.3	2,363,659.00	605,535.66

Tabla 11. Gasto destinado a hábitat (2012-2017) con readecuaciones presupuestarias, en millones de pesos corrientes y constantes 2012 (2012-2017)

Año	Vivienda y Urbanismo		Agua Potable y Alcantarillado		Transporte Urbano		Ecología y Ambiente		Hábitat		Presupuesto Nacional	
	Pesos corrientes	Pesos constantes del 2012	Pesos corrientes	Pesos constantes del 2012	Pesos corrientes	Pesos constantes del 2012	Pesos corrientes	Pesos constantes del 2012	Pesos constantes del 2012	% del Presupuesto nacional	Pesos corrientes	Pesos constantes del 2012
2012	5,306.00	5,306.00	11,468.00	11,468.00	17,627.00	17,627.00	595.00	595.00	34,996.00	6.0	587,982.00	587,982.00
2013	15,115.00	12,226.14	15,570.00	12,594.18	23,996.00	19,409.76	1,254.00	1,014.33	45,244.41	7.2	779,508.00	630,524.40
2014	25,057.00	14,989.94	21,400.00	12,802.20	37,302.00	22,315.31	1,628.00	973.92	51,081.36	7.3	1,164,036.00	696,365.34
2015	31,877.00	14,080.74	27,634.00	12,206.52	51,274.60	22,649.07	1,629.00	719.56	49,655.90	7.5	1,499,432.00	662,330.78
2016	25,599.00	8,372.72	30,778.00	10,066.63	48,994.30	16,024.67	2,232.00	730.03	35,194.04	4.4	2,420,448.00	791,661.16
2017	29,079.00	7,449.62	22,876.00	5,860.50	33,432.00	8,564.80	3,045.00	780.09	22,655.01	4.7	1,897,053.00	485,997.87

Tabla 12. Gasto ejecutado en hábitat por finalidades, en millones de pesos corrientes y constantes 2012 (2012-2016)

Año	Vivienda y urbanismo		Agua Potable y Alcantarillado		Transporte Urbano		Ecología y Ambiente		Hábitat		Presupuesto Nacional	
	Pesos corrientes	Pesos constantes del 2012	Pesos corrientes	Pesos constantes del 2012	Pesos corrientes	Pesos constantes del 2012	Pesos corrientes	Pesos constantes del 2012	Pesos constantes del 2012	% Pres. nacional	Pesos corrientes	Pesos constantes del 2012
2012	5,153.00	5,153.00	10,733.00	10,733.00	17,199.79	17,199.79	186.00	186.00	33,271.79	5.9	561,246.00	561,246.00
2013	15,016.00	12,146.06	15,233.00	12,321.59	23,318.00	18,861.34	655.00	529.81	43,858.81	7.2	750,316.00	606,911.72
2014	25,085.00	15,006.69	21,100.00	12,622.73	36,527.00	21,851.68	1,353.00	809.41	50,290.50	7.4	1,133,645.00	678,184.42
2015	30,978.00	13,683.64	26,942.00	11,900.85	43,967.13	19,421.21	1,023.00	451.88	45,457.58	7.2	1,431,478.00	632,314.06
2016	22,390.00	7,323.15	29,758.00	9,733.01	48,340.68	15,810.89	2,047.00	669.52	33,536.57	4.8	2,121,031.00	693,730.20
2017	24,247.00	6,211.73	6,122.00	1,568.37	31,728.00	8,128.26	3,045.00	780.09	16,688.45	3.4	1,897,053.00	485,997.87

Acerca de los autores

¹³⁶ Se eligió el índice de precios al consumidor de la Provincia de San Luis debido al ser este el considerado por el gobierno nacional, en el marco del proceso de ordenamiento del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) el cual interrumpió la difusión del cálculo de la variación de precios al consumidor en noviembre del 2015.

Gabriel Lanfranchi: Director del Programa de Ciudades. Arquitecto (Universidad de Buenos Aires) y Magister en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella). SPURS *Fellow* del *Massachusetts Institute of Technology*. Docente en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (UBA).

Guadalupe Granero Realini: Coordinadora del Programa de Ciudades. Arquitecta y Magister en Planificación Urbana y Regional (Universidad de Buenos Aires). Docente e investigadora de la Universidad de Buenos Aires y becaria ELAP del gobierno de Canadá en la Universidad de Ryerson. Miembro del equipo ganador del BID Urban Lab 2016.

Juan Ignacio Duarte: Investigador Asociado del Programa de Ciudades. Licenciado en Urbanismo de la Universidad Nacional de General Sarmiento y especialista en Políticas de Suelo Urbano (*Lincoln Institute of Land Policy*). Fue coordinador de Producción de Suelo Urbano de PROCREAR. Docente universitario en planificación territorial, gestión urbana y políticas de suelo.

Hernán Petrelli: Consultor del Programa de Ciudades. Abogado. Maestrando en administración pública. Docente de posgrado a cargo de derecho urbano ambiental en UNGS, UNCOR y FADU-UBA. Ex asesor legal del COFEPLAN y SSPLAN-GCBA. Investigador del laboratorio de políticas públicas y del CEDEOP-FCE-UBA.

Natalia Cosacov: Consultora del Programa de Ciudades. Socióloga (Universidad de Buenos Aires), Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires) e Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Miembro del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Docente en la Carrera de Sociología (UBA), de posgrado en FLACSO y en la Universidad Nacional de Córdoba.

Pía Barreda: Consultora del Programa de Ciudades, licenciada en Relaciones Internacionales, colaboró en la elaboración de este documento.

Fernando Bercovich: Coordinador del Programa de Ciudades, Sociólogo, se encargó la edición general y control de calidad del presente documento.

Este documento se realizó en el marco del proyecto estratégico *Desarrollando la Agenda del Hábitat en Argentina*, dirigido por Gabriel Lanfranchi, Director del Programa de Ciudades de CIPPEC.

Para citar este documento: Lanfranchi, G., Granero Realini, G., y Duarte, J. I. (febrero de 2018). *Desarrollando la agenda del hábitat en Argentina. Documento de Trabajo N°164*. Buenos Aires: CIPPEC.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213
info@cippec.org www.cippec.org

Hacia una agenda del hábitat en Argentina

Gabriel Lanfranchi | Guadalupe Granero Realini | Juan Ignacio Duarte

El hábitat digno es todavía una deuda pendiente en Argentina. Hoy, alrededor de un tercio de la población del país no vive en una vivienda adecuada, un 15% no tiene acceso a agua potable y más del 40% no cuenta con redes de cloaca. Salidar esta deuda requiere una política urbana integral, que comprenda la vivienda como parte de un sistema complejo en el que interactúa con la infraestructura, el transporte y el ambiente.

Si bien el desarrollo urbano es un tema que interpela fundamentalmente a las administraciones locales, la importancia de los gobiernos nacionales como conductores de los procesos de urbanización es cada vez más evidente. Algunos de los principales desafíos actuales sólo pueden abordarse con objetivos comunes y una perspectiva de desarrollo urbano integral que articule a todos los actores involucrados. Así, una estrategia nacional de hábitat es fundamental para lograr una buena urbanización, es decir, aquella que garantiza inclusión social, desarrollo económico y sustentabilidad ambiental.

Ahora bien, ¿qué capacidad tiene el Poder Ejecutivo Nacional argentino para conducir el desarrollo territorial y resolver estos problemas? ¿Cómo se organiza el gobierno Nacional para gestionar las políticas de hábitat? ¿Cuánto presupuesto se destina a su ejecución?

La reconfiguración del Poder Ejecutivo

Nacional en 2015 implicó una organización institucional que favorece un trabajo más integral y fortaleció el rol del gobierno nacional en la planificación territorial. Sin embargo, los problemas urbano-habitacionales persisten al mismo tiempo que el presupuesto asignado por ley para el hábitat disminuyó: pasó de representar el 6,5% del presupuesto total nacional en 2014, al 5,3% en 2017.

Además de analizar cómo se diseñan, se gestionan y se articulan desde el sector público las políticas de hábitat en Argentina, este documento explora cómo fortalecer la integralidad de la organización institucional, para ir hacia una gestión coordinada de las políticas sectoriales. En otras palabras: ¿qué medidas hacen falta para fortalecer una estrategia nacional de hábitat?

El gobierno nacional tiene dos compromisos estructurales en este proceso: definir los lineamientos de la estrategia nacional de hábitat y promover su implementación en el nivel de los gobiernos sub-nacionales. Para ello, debe fortalecer la integralidad de la organización institucional, actualizar y articular las iniciativas de planificación territorial existentes, incorporar el paradigma del derecho a la ciudad en las políticas de hábitat, y establecer condiciones e incentivos para distribuir los recursos nacionales vinculados a las políticas urbano-habitacionales.

RESUMEN EJECUTIVO

El desarrollo urbano es un tema que interpela fundamentalmente a las administraciones locales: son ellas quienes tienen mayor conocimiento de la realidad territorial y, en distintos grados, las competencias y responsabilidades en materia de vivienda, servicios urbanos, transporte y ambiente. Sin embargo, la importancia de los gobiernos nacionales como conductores de los procesos de urbanización es cada vez más evidente: algunos de los principales desafíos actuales sólo pueden abordarse con objetivos comunes y una perspectiva de desarrollo urbano integral que articule a todos los actores involucrados. Estos desafíos incluyen cuestiones tales como la desigualdad territorial, los efectos del cambio climático, la gobernanza metropolitana y el impacto de las tecnologías digitales en las ciudades.

La planificación territorial, integral y a largo plazo, así como la articulación de competencias entre diferentes niveles de gobierno con capacidad de desarrollo territorial exigen lineamientos coordinados. Así, la planificación integral es un mecanismo de ordenamiento de la política pública en el territorio que rompe con la lógica de silos impuesta por las estructuras sectoriales, que muchas veces responde más a intereses económicos que a las necesidades del territorio y de la población (Lanfranchi et al., 2017b). Es por ello que una estrategia nacional de hábitat es fundamental para la buena urbanización, es decir, aquella que garantiza inclusión social, desarrollo económico y sustentabilidad ambiental (ONU-Habitat, 2017).

Una estrategia nacional debe entender al hábitat como un sistema complejo donde la vivienda interactúa con la infraestructura urbana, el transporte y el ambiente. Este tipo de iniciativas tienen que abordar la totalidad del territorio, y considerar la interacción de las redes de ciudades con el medioambiente y las zonas rurales productivas.

Al mismo tiempo, el rol de las ciudades es cada vez más importante. No sólo son el espacio de producción de riqueza por excelencia – de acuerdo a estimaciones del Banco Mundial, 80% del PBI global se produce en ellas – sino que además son el lugar donde se dan grandes intercambios sociales, culturales y donde se concentra el empleo.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2015) incorporaron un capítulo dedicado a la temática urbana que resalta la importancia de las ciudades y llama a trabajar para que los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sustentables. A partir de ello, la Nueva Agenda Urbana (ONU-Habitat, 2017) aprobada en la cumbre de Hábitat III en 2016 desarrolla estos contenidos tanto en su dimensión política como normativa.

Sin embargo, el creciente énfasis en el desarrollo y la gestión de las ciudades como entidades escindidas del territorio y las redes de las que forman parte contribuye a la generación de desigualdades. Por ello, **la política urbana nacional es tanto el componente clave de una estrategia integral para equilibrar el sistema de asentamientos urbanos, como un apoyo a las propias ciudades en los desafíos que enfrentan**, especialmente en países con altas tasas de urbanización como la Argentina.

Pero, ¿qué es una política urbana nacional? De acuerdo a ONU-Habitat (2014) es un “conjunto coherente de decisiones consensuadas a través de un proceso deliberativo, conducido por el gobierno, de coordinación y movilización de actores diversos, en pos de una visión y fines comunes, que promuevan un desarrollo urbano más transformador, productivo, inclusivo y resiliente a largo plazo” (p.3). Esta concepción pone en relevancia a la gestión democrática, es decir, los procesos participativos para el diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas.

Los acuerdos multilaterales como la Nueva Agenda Urbana (NAU) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) impulsan la participación de los diversos actores involucrados en una política nacional urbana. Si bien los gobiernos centrales tienen un rol clave en la conducción del proceso de urbanización, las organizaciones de la sociedad civil, los representantes académicos y el sector privado deben involucrarse en el diseño y la implementación. Además, es clave la articulación con los gobiernos sub-nacionales para coordinar las competencias de los distintos niveles de gestión en el esquema federal.

Los tres niveles de gobierno suelen tener competencias territoriales concurrentes. En este contexto, la política nacional urbana es un instrumento fundamental para guiar las acciones del Estado en las ciudades y promover que los gobiernos locales, más allá de las necesidades propias de su gestión, desplieguen acciones desde el contexto local que contribuyan a resolver problemas de mayor escala. Al mismo tiempo, contar con una política nacional urbana es fundamental para informar al debate legislativo y promover marcos normativos adecuados para el proceso de urbanización.

La política urbana nacional en la agenda mundial

La importancia de contar con una política nacional urbana queda en evidencia en numerosas iniciativas en todo el mundo. La creación de la *Global Exchange Platform on National Urban Policies* en 2015, que nuclea a diversas organizaciones para apoyar los procesos de implementación en cada país, y la firma en 2016 de la Agenda Urbana para la Unión Europea son sólo una muestra de ello.

De acuerdo a estimaciones de ONU-Hábitat (2014), alrededor de un tercio de los países en el mundo ya tiene algún tipo de estrategia nacional de desarrollo urbano. De los 35 países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 15 ya cuentan con una política urbana nacional, mientras que el resto ha encarado algún tipo de proceso en ese sentido. Bélgica cuenta con una política urbana nacional, la *Política de las Grandes Ciudades* desde 1999, y Estados Unidos lanzó en 2009 una Oficina de Asuntos Urbanos para movilizar fondos para el desarrollo urbano y cooperar con los gobiernos locales. Alemania, por su parte, implementó en 2007 su *Política Nacional de Desarrollo Urbano*, apoyada en un cuerpo multisectorial con representantes del poder público, del sector privado, profesionales, cámaras de comercio, propietarios, inquilinos, comerciantes, cámaras de construcción, representantes de la sociedad civil y académicos. Sudáfrica implementó en 2017 el *Marco de Desarrollo Urbano Integrado* y ese mismo año Canadá lanzó la *Estrategia Nacional de Vivienda*, una política que vincula, a escala país, la vivienda con el transporte y los impactos que produce el cambio climático en las ciudades.

En América Latina, Brasil es un caso icónico. En 1988, la reforma constitucional introdujo un capítulo de política urbana, y en 2001 se aprobó el *Estatuto de las Ciudades*. En ese contexto, se creó el Ministerio de Ciudades en 2003. Junto con el *Estatuto de la Metrópolis* aprobado en 2015, estas iniciativas son precursoras en Latinoamérica respecto al rol del gobierno nacional en la conducción de la política urbana y ponen de manifiesto la importancia de la articulación entre normativa e instituciones.

En la misma línea, a principios de 2013, la Comisión Asesora Presidencial de Desarrollo Urbano de Chile recomendaba la fusión de los ministerios de Vivienda y Urbanismo, Transporte, Obras Públicas y Bienes Nacionales en un único Ministerio de Ciudades y Planificación Territorial. A partir de ese informe se firmó, a finales del mismo año, el *Decreto Supremo sobre la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano*.

Ambas iniciativas latinoamericanas apuntan a **consolidar la coordinación interministerial y a reducir la fragmentación de la gestión, para promover una mirada integral del hábitat**.

Las políticas de hábitat en Argentina

Contribuir a una estrategia nacional de hábitat implica acciones varias y diversas. Una primera pregunta es crucial para empezar a abordar el tema: **¿qué capacidad política tiene el Poder Ejecutivo Nacional para conducir el desarrollo territorial?**

Existen dos aspectos determinantes para analizar esta capacidad en relación a la gestión de las políticas de hábitat: cómo se organizan las instituciones que las diseñan e implementan y cuál es el gasto que se destina a su ejecución. Apoyando los compromisos a los que Argentina suscribe luego de la firma de la Nueva Agenda Urbana, analizar la gestión de las políticas de hábitat tiene tres dimensiones: **integralidad, gobernanza multi-nivel y derecho a la ciudad**.

La primera dimensión se refiere al concepto de hábitat en tanto sistema complejo. En términos de análisis implica evaluar sistémicamente la cuestión de la vivienda, de la infraestructura y servicios urbanos, del transporte y del ambiente.

La segunda dimensión permite analizar el grado de articulación en los roles, competencias y presupuestos de los diferentes niveles de gobierno y de la normativa, atendiendo a las relaciones nacionales y sub-nacionales.

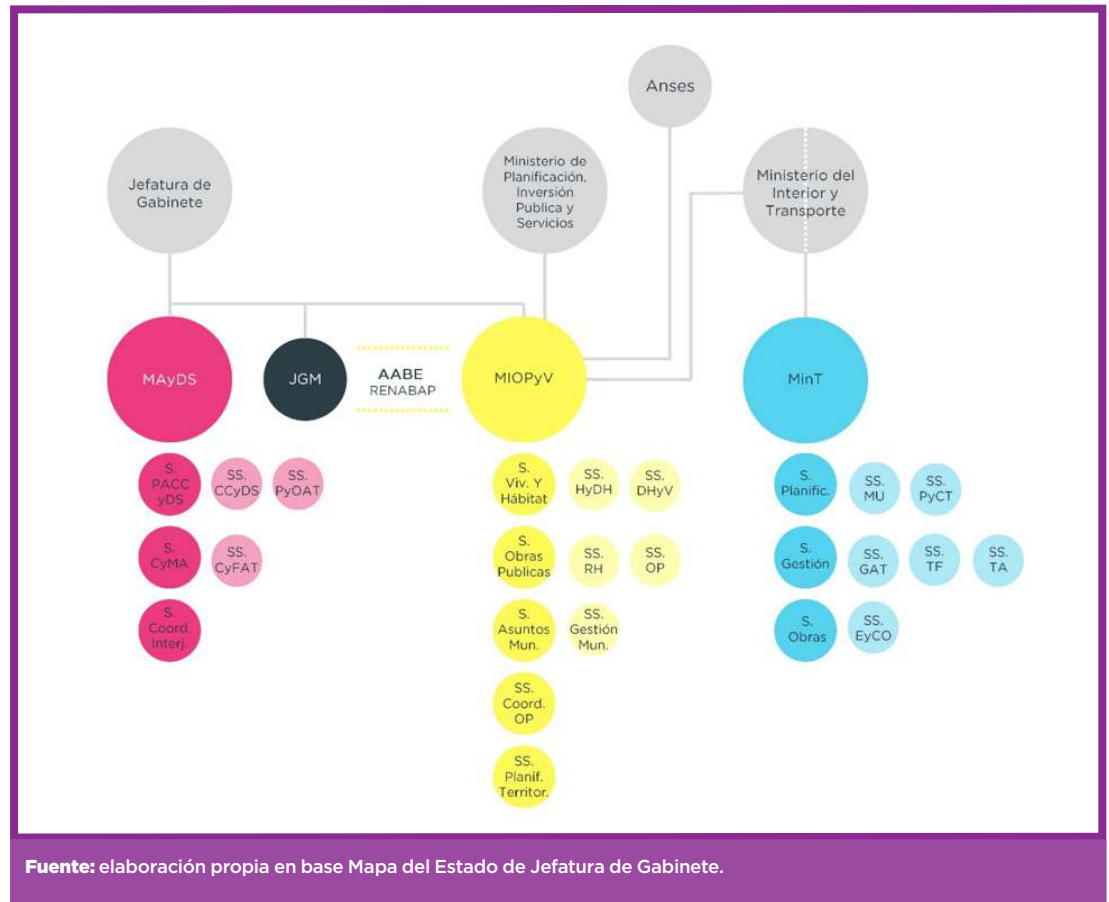
La tercera dimensión organiza los principios que garantizan la justa distribución de cargas y beneficios de la urbanización, la gestión democrática y la función social de la ciudad. Estos principios están implicados, en diferente grado, en los modelos de ciudad propuestos por la Nueva Agenda Urbana: ciudad compacta, ciudad inclusiva, ciudad participativa, ciudad segura, ciudad sostenible y ciudad resiliente.

Organigrama del hábitat: el rol del Poder Ejecutivo Nacional

En 2015, el Poder Ejecutivo Nacional atravesó un proceso de cambios institucionales. En ese contexto, el actual **Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda** (MIOPyV) absorbió, por un lado, las competencias del ex Ministerio del Interior y recibió las áreas de Planificación Federal de la Inversión Pública, de Obra Pública, Recursos Hídricos y de Desarrollo Urbano y Vivienda, antes bajo la órbita del disuelto Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Por su parte, la ex Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat, antes dependiente de la Jefatura de Gabinete, también pasó a la órbita de este ministerio. Finalmente, el fondo fiduciario Pro.Cre.Ar., creado durante la administración anterior bajo la órbita de la ANSES, fue transferido al MIOPyV.

Estas transformaciones permitieron concentrar varias de las funciones estructurales de las políticas de hábitat en un ministerio, y consolidaron un abordaje de mayor integralidad.

Figura 1.
Reorganización del Poder Ejecutivo Nacional respecto a la institucionalidad del hábitat (2015)



Fuente: elaboración propia en base Mapa del Estado de Jefatura de Gabinete.

Las diferentes subsecretarías del MIOPyV¹ quedaron entonces a cargo de distintas cuestiones relacionadas al hábitat. Por un lado, la Secretaría de Vivienda y Hábitat, a través de la **Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano** (SSVyDH), diseña políticas y programas habitacionales y de desarrollo urbano del sector público nacional, provincial o municipal destinados a la población de bajos recursos, pero con alguna capacidad de ahorro. Bajo la órbita de esta subsecretaría se implementó en 2017 el Plan Nacional de Vivienda que, a través de diferentes líneas de acción, tiene como finalidad principal atender el déficit habitacional cuantitativo, estimado en 1.500.000 viviendas, lo cual representa un 40% del déficit total. Dentro de esta subse-

cretaría, la Dirección Nacional de Desarrollo Urbano elaboró una metodología para evaluar la aprobación de los proyectos presentados por las unidades ejecutoras de acuerdo a criterios que están alineados con la NAU.

Además, la **Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano** (SSHVDH) dependiente de la misma secretaría propone programas y proyectos orientados a promover la urbanización y regularización dominial de barrios informales y conjuntos habitacionales. Desde 2017, esta subsecretaría ejecuta también el Plan Nacional de Hábitat, cuyo principal objetivo es mejorar el acceso al hábitat en áreas urbanas precarias y en las localidades más vulnerables de todo el país, mediante la inversión en obras de infraestructura básica (agua y saneamiento), vehicular y peatonal, espacio público, equipamiento comunitario y mejoramiento de las viviendas. Este plan aborda el déficit cuantitativo, estimado en 2.000.000 de viviendas, aproximadamente 60% del total del déficit habitacional total. La Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano también es la responsable del diseño y la futura implementación de un Plan Nacional Urbano y de Hábitat, como parte de los compromisos asumidos en la cumbre de Hábitat III.

¹ En el proceso de edición de este documento se publicó el Decreto 174/2018 que modifica el Decreto N° 357/2002 sobre el organigrama de la Administración Pública Nacional. Este decreto, entre otras cosas, redujo la cantidad de subsecretarías. En lo que respecta al MIOPyV es importante desatacar que los cambios se dieron de: Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano a Secretaría de Vivienda, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública a Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública, Subsecretaría de Recursos Hídricos a Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica, Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano a Secretaría de Infraestructura Urbana. Si bien en principio las líneas programáticas de las antiguas subsecretarías se mantienen, en el caso de esta última algunos de sus objetivos fueron absorbidos por la Secretaría de Integración Socio-Urbana del Ministerio de Desarrollo Social. El Plan Nacional de Hábitat, hasta el momento de publicación del presente documento, no figuraba como objetivos de ninguna de las nuevas secretarías.

Por otro lado, la Secretaría de Obras Públicas y la **Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH)** establecen la política y planificación nacional de los servicios de Agua y Saneamiento. De la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento de esta subsecretaría, depende el Plan Nacional del Agua y Saneamiento. Su finalidad es proveer de agua potable y saneamiento a todos los habitantes del país, proteger a la población frente a las inundaciones y las sequías, promover el desarrollo productivo en base al riego y ejecutar proyectos de aprovechamiento y preservación de recursos hídricos. Mientras que actualmente el 84,4% de la población argentina tiene acceso a agua por red pública y el 58,4% a cloacas, este plan nacional se propone alcanzar la cobertura universal de agua y del 75% de cloacas, estableciendo el año 2019 como horizonte para contar con todas las obras iniciadas. Además, la SSRH supervisa y coordina el accionar de distintos organismos descentralizados y desconcentrados que se encuentran dentro de la órbita de este Ministerio, entre otros, el Instituto Nacional del Agua (INA), del Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) y el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA).

Otras dos subsecretarías, que dependen de MIOPyV, tienen un rol de coordinación intrajurisdiccional. En primer lugar, la **Subsecretaría de Coordinación de Obra Pública Federal**, depende directamente del ministro y colabora de modo transversal con las distintas áreas de ejecución de obras. Su misión es intervenir en forma conjunta a las distintas dependencias del Ministerio en lo que respecta a la propuesta, elaboración, ejecución, marco regulatorio y proyectos de programas a realizar en materia de obras de infraestructura habitacional, públicas, de prevención sísmica, de planificación territorial de la inversión pública e hídricas, como así también de las que surjan de los entes desconcentrados como descentralizados, a nivel internacional, nacional, regional, provincial y municipal.

La **Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP)** –de igual jerarquía que la anterior– tiene la finalidad de asistir y fortalecer la planificación a escala nacional, provincial y local como componente estratégico para las decisiones públicas. Esta subsecretaría interviene, por un lado, en la formulación de políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, en el diseño de planes y programas de inversión pública. Por otro lado, elabora, junto con las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los organismos nacionales y provinciales que correspondan, los documentos técnicos necesarios para implementar y difundir las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos territoriales y de infraestructura y equipamiento. La SSPTIP actúa como articulador estratégico de los diferentes niveles de organización territorial.

En la órbita de la Secretaría de Obras Públicas, la **Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE)** también tiene un rol de coordinación. Su responsabilidad primaria es intervenir en la formulación, gestión, supervisión, monitoreo y evaluación de los programas y proyectos con financiamiento externo que se desarrollen en el ámbito de la Secretaría.

Mientras que la vivienda y la infraestructura urbana, en el marco de la planificación territorial, se gestionan desde el MIOPyV, dos funciones determinantes del desarrollo urbano continúan siendo gestionadas desde otros ministerios. El transporte y las políticas ambientales –que también forman parte del hábitat– están bajo la jurisdicción del **Ministerio de Transporte (MT)** y el de **Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS)**, respectivamente.

Por otro lado, en 2016 la **Jefatura de Gabinete de Ministros** retomó un rol central en materia de políticas de vivienda y hábitat con la creación, bajo su órbita, del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y la Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares. Creado en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), el RENABAP tiene la función principal de registrar los bienes inmuebles donde se asientan los barrios populares, las construcciones que existen allí y los datos de las personas que las habitan. El objetivo último es desarrollar políticas de Integración Urbana de las Villas y Asentamientos, otorgar seguridad respecto de la tierra que habitan y acceso a distintos servicios básicos. Por su parte, la Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares depende directamente del Jefe de Gabinete y está integrada por representantes de los organismos nacionales competentes en la materia.

Como resultado de todas estas modificaciones institucionales, **las competencias y responsabilidades en temas de hábitat se concentran actualmente en tres de los veinte ministerios y en la Jefatura de Gabinete: el MIOPyV, el MT y el MAyDS.**

En cuanto a los instrumentos de gestión, Argentina no tiene una política urbana nacional, aunque en la práctica existen acciones coordinadas que pueden entenderse como partes de ello. Actualmente hay tres planes nacionales vigentes: de Vivienda, de Hábitat y de Agua. Tal como se afirma en el Informe País para Hábitat III (2016), y en el Plan Estratégico Territorial, la planificación territorial debe ser una política de Estado. Por ello, la organización de las políticas de hábitat de acuerdo a planes nacionales es una acción que refuerza el rol de la planificación como instrumento para aplicar la Agenda 2030, donde se plasmaron los ODS. Los planes nacionales constituyen, además, una base sólida para avanzar hacia una política urbana nacional.

Planes
nacionales

Sin embargo, el hecho de que sólo dos de las cuatro áreas estructurales del hábitat –vivienda e infraestructura- cuenten con planes vigentes, plantea la cuestión de cómo debería darse el abordaje del transporte y el ambiente, los otros dos pilares del proceso de urbanización.

Agregado a lo anterior, los planes han sido implementados por decreto, lo cual implica un riesgo importante en su continuidad. Esto es especialmente importante en tanto la noción de plan implica un horizonte extendido de tiempo, que trascienda los períodos de gestión. El decreto como mecanismo de implementación ha permitido ejecutar con celeridad una política necesaria en el contexto de la emergencia habitacional. De todos modos, esta implementación se ha dado sin un proceso participativo, lo que contradice a los lineamientos trazados en la NAU.

La participación de distintos sectores de la sociedad no es sólo una condición de sostenibilidad, sino que además es la forma más efectiva de garantizar que el plan abarque la diversidad y la complejidad de todo el territorio nacional a través del involucramiento de todos los sectores.

Evolución del gasto en hábitat

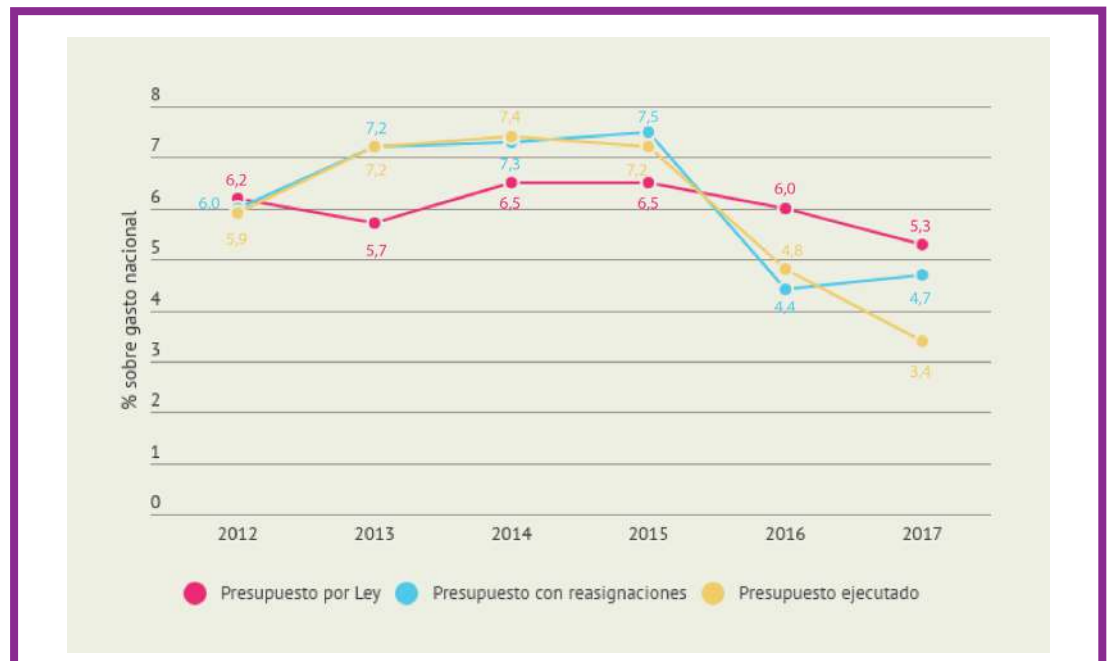
A partir del análisis de la estructura institucional, el gasto destinado a las políticas de hábitat

permite comprender cuál es la capacidad de gestión de cada una de las dependencias involucradas. Para componer lo que denominamos gasto en hábitat, se relevaron los recursos destinados a dar respuesta a las finalidades de Vivienda y Urbanismo, Agua Potable y Alcantarillado, Transporte Urbano y Ecología, y Medio Ambiente (en particular la gestión del riesgo y el manejo de cuencas hídricas urbanas). El gasto en hábitat se compone de los gastos por finalidad y función del presupuesto nacional para el período 2012- 2017. En los cuatro casos, se revisaron los presupuestos por ley, los que incluyen readequaciones y los presupuestos ejecutados.

Para el período analizado, el presupuesto asignado por ley fluctuó en torno al 6% sobre el presupuesto nacional total, mientras que las readequaciones lo llevaron a superar el 7% entre 2013 y 2015. A partir de ese momento, cayó hasta llegar al 4,4% en 2016 (**Gráfico 1**). El presupuesto ejecutado describe una curva similar².

En términos del peso relativo que las políticas de hábitat tienen sobre el presupuesto nacional total, el presupuesto del hábitat asignado por ley viene decreciendo de forma continua desde 2015, y disminuyó 1,2 puntos porcentuales entre 2015 y 2017. Esto implica que la reducción del presupuesto por ley atraviesa dos administraciones del Poder Ejecutivo Nacional.

Gráfico 1.
Evolución del gasto en hábitat, en porcentaje sobre gasto nacional total (2012-2017)



Fuente: Elaboración propia según datos publicados en ASAP, Oficina Nacional del Presupuesto y la cuenta de inversión del Ministerio de Hacienda.

Nota: El presupuesto ejecutado 2017 corresponde a los datos publicados hasta septiembre de ese año.

² Resta ajustar los valores finales para 2017 debido a limitaciones de los datos disponibles al momento de escritura de este documento.

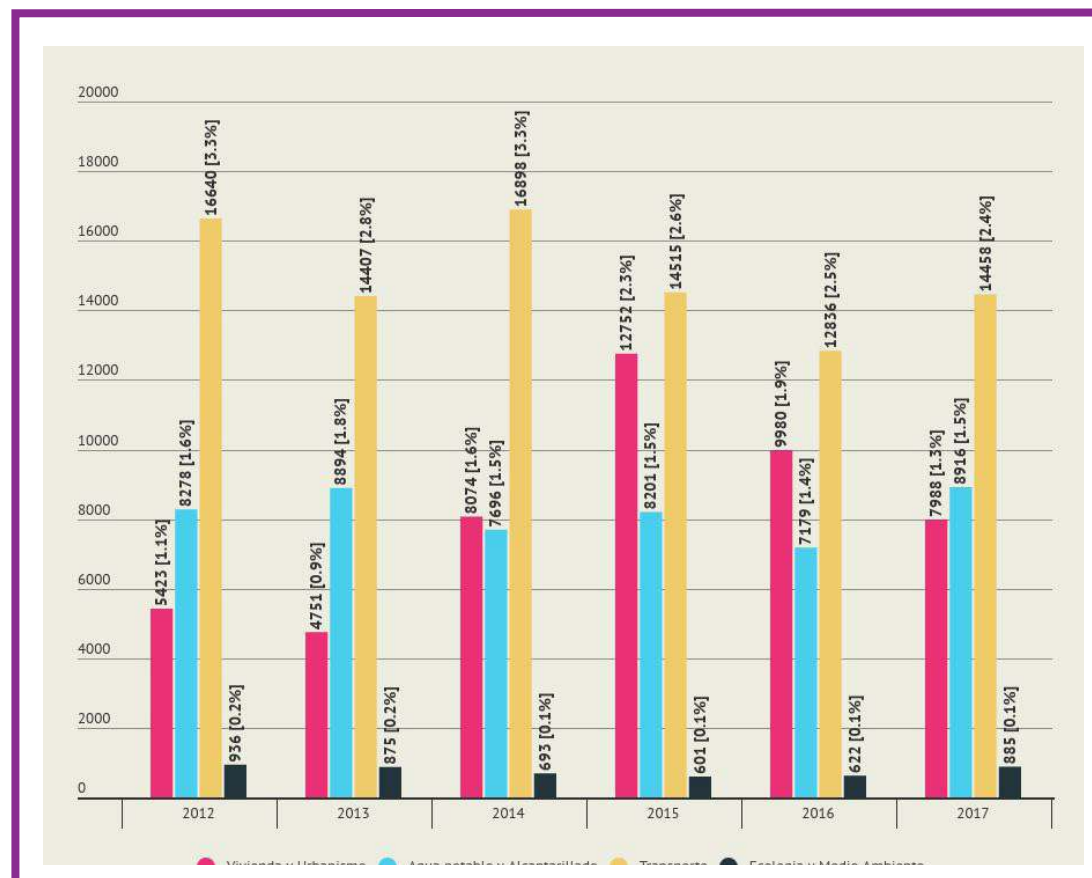
Respecto a la ejecución del presupuesto, en este mismo período el patrón es la sub-ejecución en las distintas funciones (**Gráfico 2** y **Gráfico 3**). El aumento de la tasa de sub-ejecución año tras año da cuenta de que no se han cumplido los objetivos propuestos al momento de la aprobación del presupuesto.

De todos modos, hay algunas excepciones: en el caso de Agua Potable y Alcantarillado

la ejecución supera al gasto asignado por Ley de Presupuesto para todos los años (a excepción de 2017, donde la ejecución está considerada hasta septiembre). La función Vivienda y Urbanismo tuvo un pico de ejecución de 1,1 puntos porcentuales por sobre el presupuesto asignado por ley en 2013, y de 0,6 en 2014, mientras que para el resto de los años hubo sub-ejecución.

Gráfico 2.

Gasto destinado a hábitat según Ley de Presupuesto, en millones de pesos, ajustado por inflación a pesos constantes 2012 (2012-2017)

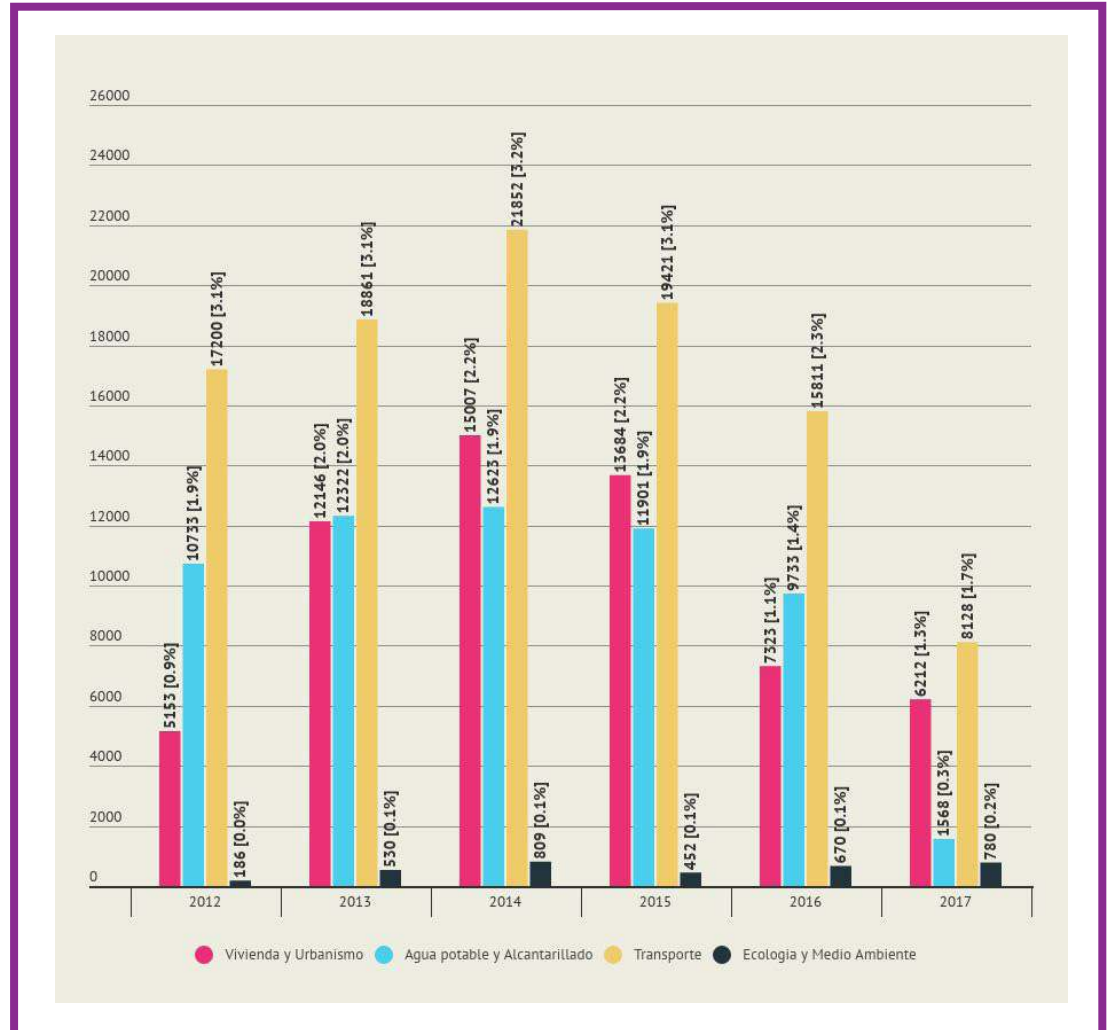


Fuente: elaboración propia en base a datos publicados en ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública) y a la Cuenta de inversión, Contaduría General de la Nación, Ministerio de Hacienda.

Nota: Entre corchetes se expresa el porcentaje sobre presupuesto nacional total. Las barras representan las sumas de los presupuestos nominales por funciones, más el presupuesto de los organismos descentralizados y empresas públicas que aportan a cada una de las funciones (En la función Vivienda y Urbanismo se contabiliza también el presupuesto de la AABE, en Agua potables y Alcantarillado se calcula el presupuesto del INA, ENOHSa y el de AySA, por último, en la función de Transporte se suman al presupuesto nominal lo presupuestado a las empresas Operadora Ferroviaria SE. y a ADIF). No se encontraron disponibles los datos para el 2013 y 2015 de la empresa pública Operadora Ferroviaria SE.

Gráfico 3.

Gasto ejecutado en hábitat, en millones de pesos, ajustado por inflación a pesos constantes 2012 (2012-2017)



Fuente: elaboración propia en base a la ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública) y la Cuenta de Inversión, Contaduría General de la Nación, Ministerio de Hacienda.

Nota: Entre corchetes se expresa el porcentaje sobre presupuesto nacional total.

No se encuentra disponible el presupuesto ejecutado de las empresas públicas en 2017 por lo cual se incorporan como referencia los presupuestos con readeecuaciones.

Rol del Poder Ejecutivo

Comprender en forma exhaustiva el gasto en hábitat en un esquema federal requiere complementar esta información con la de los niveles sub-nacionales. Sin embargo, este análisis permite comprender cuál es el rol del PEN en la administración de los recursos que impactan en el desarrollo urbano. En ese sentido, es relevante remarcar que **tanto lo asignado por ley como lo ejecutado a nivel nacional ha mantenido una curva decreciente desde 2015.**

El gasto en hábitat en 2017

En 2017 se destinaron 125.874 millones de pesos al gasto de hábitat. Existe, además, una notable correspondencia entre funciones presupuestarias y estructuras ministeriales. Prácticamente

todos los recursos asignados a las funciones Vivienda y Urbanismo y Agua potable y Alcantarillado corresponden al MIOPyV, que en 2017 recibió 65.698 millones de pesos de acuerdo al Presupuesto Nacional. Sólo una pequeña parte de los fondos asignados a esta función (286 millones) corresponden a Jefatura de Gabinete, en particular a la AABE. En cuanto a la función Transporte Urbano, es absorbida en su totalidad por el Ministerio de Transporte (56.436 millones). Finalmente, en el caso de la función Ecología y Medio Ambiente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) absorbió 3.259 millones de pesos y el Ministerio de Turismo 195 millones, que corresponden al Programa Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en Municipios Turísticos.

De las relevadas, la función de mayor asignación presupuestaria es Transporte Urbano, aunque tomadas en conjunto las funciones

Vivienda y Urbanismo y Agua potable y Alcantarillado, concentran el 52,4% del presupuesto del hábitat (**Gráfico 4**). Por otra parte, la incidencia de la función Ecología y Medio Ambiente, es escasa y sólo representa el 2,7% del presupuesto nacional del hábitat.

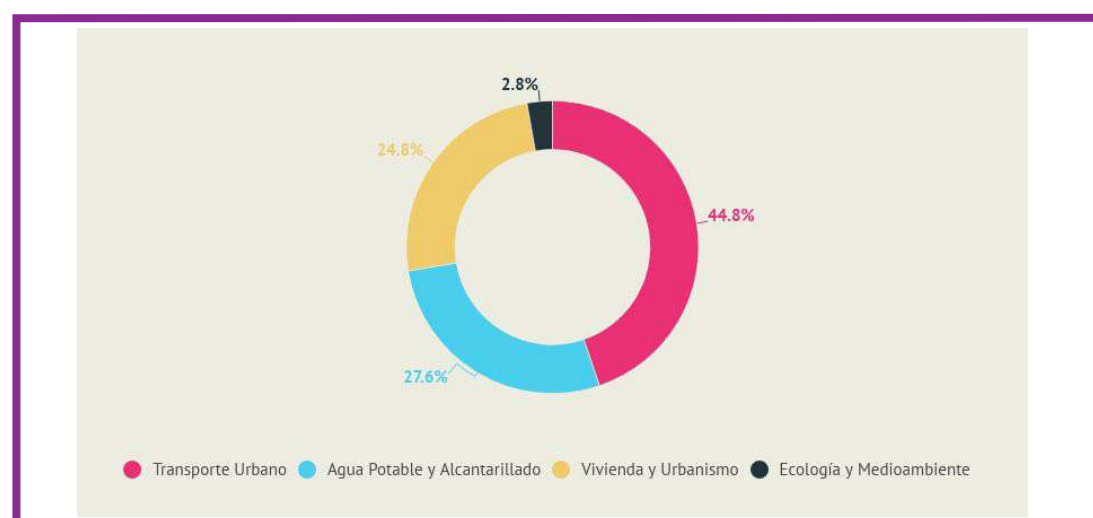
En 2017, todos los presupuestos que componen el gasto en hábitat fueron sub-ejecutados: mientras que Transporte Urbano ejecutó el 73%, Ecolo-

gía y Ambiente utilizó el 88,2% de su presupuesto, exhibiendo el porcentaje más alto de ejecución. Por su lado, de la función Vivienda y Urbanismo se ejecutó el 77,9%, mientras que para Agua Potable y Alcantarillado no hay datos disponibles.

Al interior de cada uno de los ministerios con competencias en temas de hábitat, el presupuesto se asigna a distintos organismos y dependencias.

Gráfico 4.

Distribución del gasto nacional en hábitat según funciones (2017)

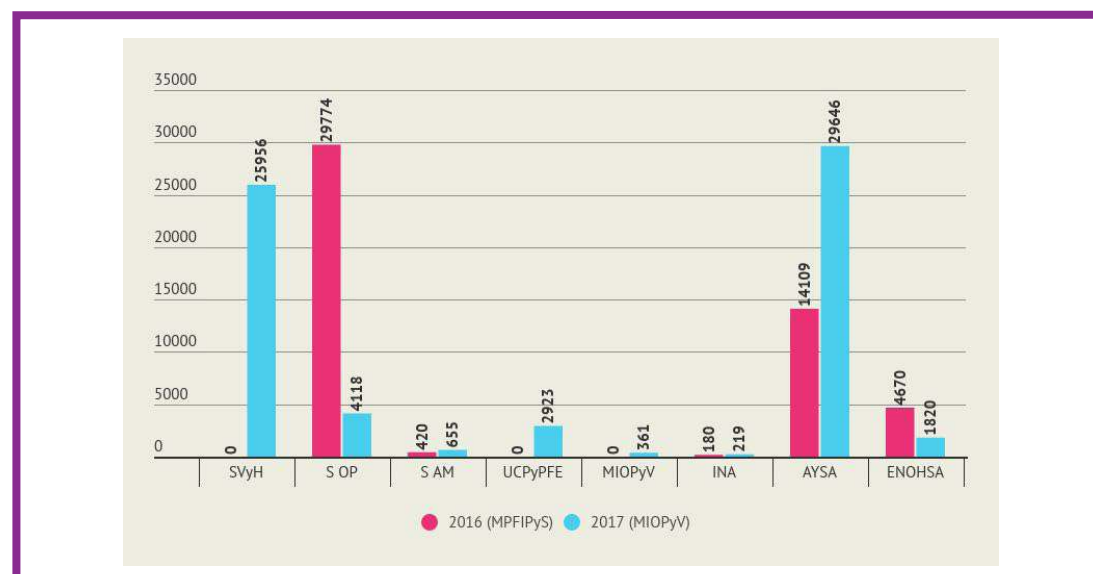


Fuente: Elaboración propia en base a datos presupuesto 2017 del MIOPyV, MinT y MAyDS. Oficina Nacional del presupuesto.

Nota: Se contabilizaron solo las acciones de programas que inciden en las políticas de hábitat. No se incluyen en el gráfico los presupuestos correspondientes a programas de hábitat dentro del Ministerio de Turismo y Jefatura de Gabinete de Ministros.

Gráfico 5.

Gasto nacional en hábitat según organismos y dependencias del MIOPyV, en millones de pesos (2016-2017)



Fuente: Presupuesto del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda 2017 y Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios 2016, Oficina Nacional del presupuesto, Secretaría de Hacienda y ASAP

Gráfico 6.

Gasto nacional en hábitat según organismos y dependencias del MinT, en millones de pesos (2016-2017)

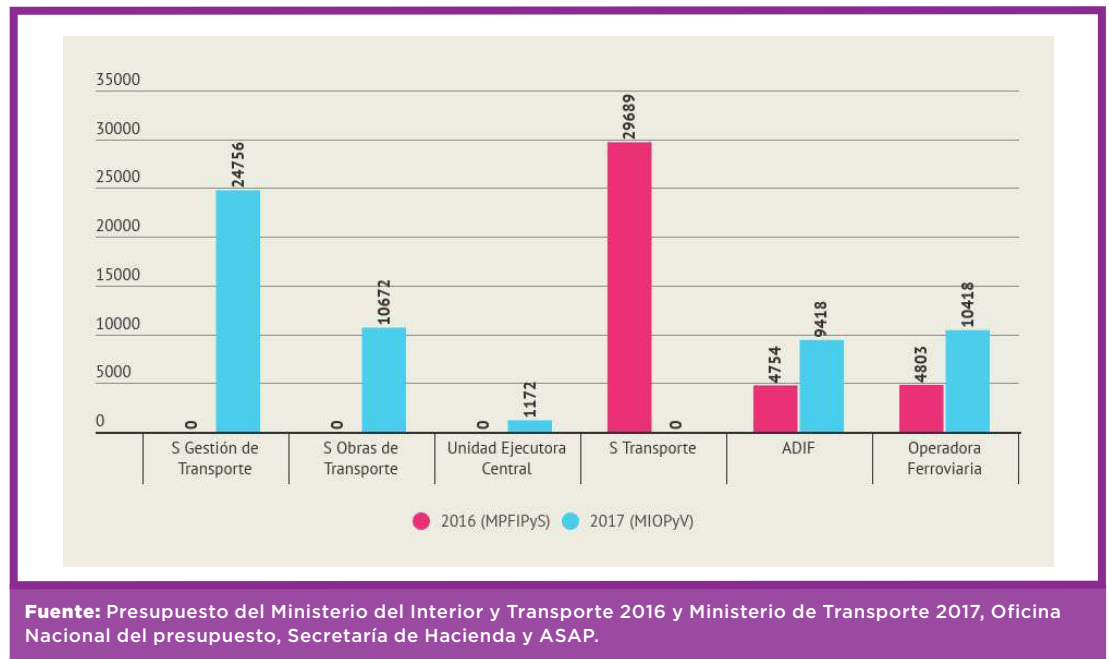
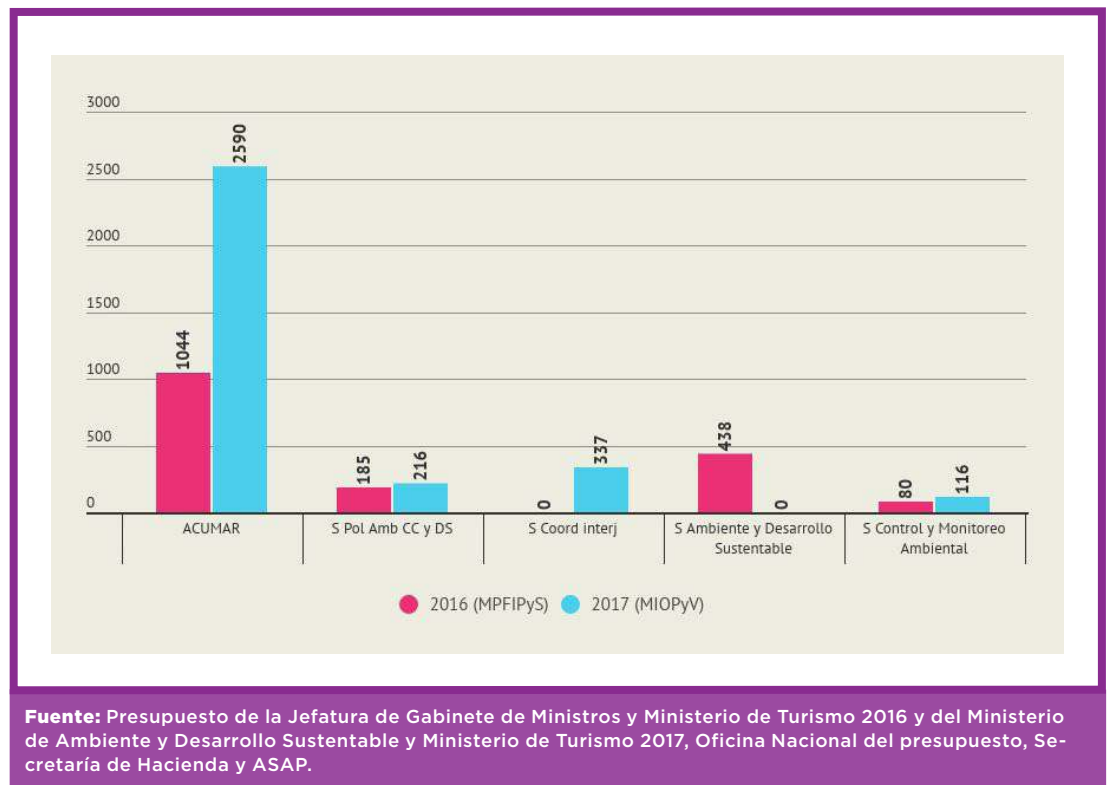


Gráfico 7.

Gasto nacional en hábitat según organismos y dependencias del MAyDS, en millones de pesos (2016-2017)



Al interior del MIOPyV, AySA es la repartición que más presupuesto recibe (**Gráfico 5**). En 2017, su presupuesto duplica el del año 2016. Este aumento se dio en el marco del Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento, para el cual el Gobierno Nacional planteó un esquema con tres principales entes ejecutores nacionales: la empresa AySA (para atender la expansión de los servicios en el conurbano bonaerense), la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE) del MIOPyV (para apoyar con recursos de financiamiento externo a las provincias del Norte Grande y La Rioja, que conforman el Plan Belgrano) y el ENOHSA (para el resto de las localidades del país).

Después de AySA, el área que tiene mayor asignación presupuestaria dentro del MIOPyV -y siempre considerando solo las áreas que tienen incidencia en temas de hábitat- es la Secretaría de Vivienda y Hábitat. Esta repartición recibe 25.956 millones de pesos, destinados, principalmente, a la ejecución de los programas “Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano” y el Programa “Hábitat Nación”.

La función Transporte Urbano (**Gráfico 6**) recibe 56.436 millones de pesos del presupuesto nacional 2017. El Programa presupuestario “Coordinación de políticas de transporte vial” concentra el 54,2% de los fondos destinados a esta función: se trata del programa que más presupuesto nacional recibe, teniendo en cuenta todos los programas analizados en esta investigación. El análisis de sus distintas acciones revela que el 40% de los fondos de este programa se destinan a Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros de Corta Distancia en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y un 23% al Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros de Corta Distancia en las Provincias Argentinas. Esto permite afirmar que las mayores asignaciones presupuestarias de la función Transporte Urbano están destinadas al transporte público automotor, y específicamente, a subsidiarlo.

En la función Ecología y Ambiente, el área con mayor asignación presupuestaria es la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), que recibe 2.590 millones de pesos (**Gráfico 7**). Dentro de esta entidad, el programa “Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza-Riachuelo” absorbe casi la totalidad de lo asignado. Este programa con financiamiento externo contempla acciones de saneamiento, reducción de la contaminación industrial y ordenamiento ambiental. Por su parte, la Secretaría de Coordinación Interjurisdiccional se ubica en segundo lugar en términos de asignación presupuestaria. Mediante el “Programa de Coordinación de Políticas Ambientales”, recibe una asignación de 337 millones de pesos. Nuevamente, en este programa el componente del financiamiento externo es mayoritario. Entre sus acciones se destacan

la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y la construcción de diversos rellenos sanitarios en distintas ciudades del país.

Sobre la gestión de las políticas de hábitat en Argentina

La agenda global de las ciudades apunta en dirección a la integralidad de los sistemas urbanos y la necesidad de desarrollar políticas que se alineen con la buena urbanización. Argentina suscribió a los acuerdos multilaterales que así lo definen pero, en principio, la reestructuración ministerial de 2015 no estuvo directamente vinculado con esto. En este sentido, **los cambios en la organización del PEN parecen haber estado más vinculados a procesos políticos internos que a una agenda global del hábitat**. De la misma manera, la consecuente reorganización de los objetivos de las políticas de hábitat en secretarías, dentro del MIOPyV, respondió a las modificaciones en la Administración Pública Nacional, a través del Decreto 174/18, tendientes a reducir la estructura del PEN, fundamentalmente mediante la disminución del número de subsecretarías.

Las competencias urbanas se encuentran actualmente concentradas en el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Sin embargo, es notable la ausencia de competencias relacionadas al transporte urbano y el ambiente en ese organismo. Es decir, por un lado, se concentran funciones consideradas “urbanas” pero al mismo tiempo mantiene la separación temática entre lo habitacional y otros componentes estructurales de la ciudad, como son el transporte y el ambiente.

La escisión de los temas ambientales de la planificación territorial pone en evidencia que la sustentabilidad y la resiliencia frente al cambio climático aún son pensadas como algo externo, que no es constitutivo del desarrollo urbano. Asimismo, la existencia de entes como ACUMAR bajo la órbita del MAyDS es inconsistente con los problemas que se propone abordar, que tienen un gran componente de vivienda, infraestructura, servicios urbanos y regularización dominial.

Por otro lado, la implementación de los planes nacionales sectoriales es una base de planificación hacia el diseño de una política urbana nacional. Ahora bien, es importante revisar qué sucede al interior del MIOPyV en relación a la articulación entre lo ejecutado de acuerdo a los planes de Vivienda y de Hábitat -en sus respectivas subsecretarías hasta 2018- y la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (actual Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública).

Mientras la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano y la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano tienen competencias específicas respecto al déficit habitacional, algunas de las acciones de planificación, particularmente respecto a obras de mejoramiento e infraestructura, se superponen con otras dependencias con competencias concurrentes. A su vez, desarrollar e implementar políticas metropolitanas que incorporen a la planificación territorial los temas de gobernanza de grandes aglomerados urbanos es una deuda pendiente. La coordinación metropolitana aún está ausente y, dada la magnitud y la importancia de los Grandes Aglomerados Urbanos de Argentina, demanda su incorporación y articulación con las acciones de desarrollo territorial.

También hay inconsistencias que exceden las reformas realizadas en 2015 respecto al rol de la Jefatura de Gabinete de Ministros como una dependencia de políticas de hábitat. La administración del Registro Nacional de Barrios Populares en la órbita del AABE implica que, mientras las políticas de re-urbanización se ejecutan desde el MIOPyV, el registro de las villas y asentamientos, que son objeto de esas políticas, está en otra dependencia. Por otro lado, esta iniciativa se superpone con el reciente lanzamiento de la Plataforma Abierta Nacional del Hábitat en el MIOPyV, donde se vuelca información georreferenciada de villas y asentamientos, provista por organismos de gobierno, así como por organizaciones de la sociedad civil.

Por consiguiente, la organización institucional aún dista de los modelos impulsados por los acuerdos multilaterales. Este continúa siendo el gran desafío de las políticas de hábitat: **consolidar un modelo de gestión que aborde el territorio como un sistema complejo donde la vivienda y su infraestructura están en estrecha relación con la movilidad urbana y con el medioambiente con el cual interactúa.**

Conocer el presupuesto abocado al hábitat requirió componer los gastos que el Estado nacional realizó en diversas áreas y por medio de distintos organismos. Esto pone de manifiesto la dificultad por entender al hábitat como una categoría integral.

En cuanto a lo específico del gasto destinado en el presupuesto nacional, hay una primera cuestión a analizar: cuál es el peso que tienen las políticas de hábitat en el país, reflexionando sobre el problema entre descentralización de competencias a gobiernos sub-nacionales y la concentración de recursos, que se mantienen en el estado nacional. En este sentido, es fundamental avanzar en el análisis de las transferencias de los recursos nacionales a los gobiernos sub-nacionales.

El déficit habitacional ha aumentado entre los censos 2001 y 2010 y esta tendencia se mantiene de acuerdo a las estimaciones actuales (INDEC). Frente a esto, la evolución del gasto en há-

bitat en los últimos años abre otra preocupación: **el presupuesto de hábitat decrece mientras que las necesidades urbano-habitacionales persisten.** Esto implica que, mientras se han implementado planes nacionales que ponen en valor la planificación urbana y las políticas integrales, y que recuperan el rol del gobierno nacional en la conducción del desarrollo territorial, el gasto que esas políticas implican se redujo. Por ello es necesario remarcar la importancia de que un buen diseño de políticas de hábitat esté acompañado de un presupuesto acorde.

Agregado a lo anterior, mientras que el nivel de sub-ejecución de las políticas de hábitat es evidente, resta avanzar en la explicación de ese patrón sistemático. Asimismo, es necesario determinar el volumen de recursos que provienen de la toma de deuda y en qué medida las ejecuciones totales superan a lo presupuestado combinando estas dos dinámicas contradictorias: sub-ejecución de fondos públicos asignados y ejecución de políticas con créditos de la banca privada.

Finalmente, es preciso avanzar en la relación que tiene el presupuesto destinado a vivienda e infraestructura con los déficits actuales, para poner en perspectiva el impacto real que las políticas actuales tienen en términos de reducción de situaciones deficitarias.

Respecto a la gobernanza multi-nivel, la Nueva Agenda Urbana llama a una gestión integrada que involucre a los diversos actores vinculados al hábitat. En este sentido, una primera cuestión a indagar es en qué medida las políticas vigentes generan redes amplias de participación. Pero más aún, detectar qué capacidad real ejerce cada uno de los sectores, no sólo en términos de relaciones entre gobierno nacional y gobiernos sub-nacionales, sino pensando en el rol de las organizaciones sociales, el sector privado, los ámbitos académicos y otros actores vinculados a la producción material y conceptual del hábitat. Se trata de pensar los roles de acuerdo a las capacidades y aportes de cada sector.

Mientras que a nivel nacional se observa un acercamiento hacia un abordaje integral de las políticas de hábitat, los vínculos con los gobiernos sub-nacionales continúan siendo una arena de conflicto. El cambio en la organización institucional del hábitat en 2015 no parece haber impactado en las relaciones entre gobierno nacional y gobiernos sub-nacionales. Éstas continúan estando sujetas a los criterios de distribución de un importante volumen de fondos para vivienda y hábitat desde la Nación, cuya implementación territorial permanece en gran medida en la órbita de provincias y municipios. Es necesario profundizar en cuáles son los problemas en la bajada presupuestaria a los organismos provinciales, sobre todo en relación al déficit que cada provincia debe afrontar.

¿Cómo fortalecer la estrategia nacional de hábitat?

La discusión sobre cómo promover una buena urbanización ya tiene amplios consensos en el plano conceptual. Las agendas multilaterales reconocen la importancia de las ciudades como motores de transformación social, económica y ambiental y promueven la conducción de los gobiernos nacionales en el proceso de urbanización. Sin embargo, aún resta transitar los desafíos de la implementación de políticas de hábitat acordes a los compromisos asumidos.

Analizar el rol del Poder Ejecutivo Nacional en la gestión de las políticas de hábitat y buscar cómo fortalecer su capacidad institucional para conducir el desarrollo territorial es una forma de avanzar en este sentido. Este análisis da lugar a algunas reflexiones y recomendaciones.

En primer lugar, la concepción integral del hábitat debe materializarse en una organización institucional y de recursos análogamente integral. Asimismo, el desarrollo de una estrategia nacional de hábitat interpela al consenso y la coordinación de los tres niveles de gobierno. Implica, además, la participación de los diversos sectores sociales involucrados en el desarrollo territorial.

Desde el rol del gobierno nacional hay dos compromisos estructurales. En primer lugar, el gobierno nacional debe definir los lineamientos de la estrategia nacional de hábitat. Para ello, es preciso:

- **Fortalecer la integralidad de la organización institucional.** Para mejorar la gestión coordinada de las diversas políticas sectoriales y la cooperación horizontal, deben incorporarse al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda las dependencias vinculadas a transporte urbano y temas ambientales de las ciudades. Asimismo, es importante que el registro de villas y asentamientos que actualmente se gestiona desde el AABE pueda coordinarse y completarse con el trabajo de las dependencias que gestionan el Plan Nacional de Hábitat, y que no se dupliquen los objetivos y los contenidos de la Plataforma Abierta Nacional del Hábitat.

Sin embargo, es importante no perder de vista que el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda atiende muchas más políticas que la específicas de hábitat y desarrollo urbano. Por esto, lograr una mayor integralidad puede implicar, a largo plazo, un modelo como el desarrollado por Brasil con la creación del Ministerio de las Ciudades.

- **Consolidar las iniciativas de planificación territorial.** Esto implica, por un lado, implementar un Plan Nacional de Desarrollo

Territorial que articule los planes y políticas sectoriales (y los respectivos organismos a cargo de su ejecución) y afirme los lineamientos a seguir en los procesos de desarrollo urbano. Para ello, el Plan Estratégico Territorial, así como diversas experiencias de planificación desde sector público y la sociedad civil, son un insumo para avanzar hacia la efectiva implementación de un plan territorial nacional. Por otro lado, es preciso que todos los planes vigentes sean revisados a través de procesos participativos y aprobados como parte de la legislación urbano-territorial argentina, de manera tal de afirmar su consenso multisectorial y garantizar su continuidad más allá de los cambios de gestión.

- **Incorporar el paradigma del derecho a la ciudad en las políticas de hábitat.** Es necesario no sólo que los principios y lineamientos estén incorporados en los planes y programas nacionales, sino que además tengan acciones tendientes a su efectiva realización, para lo cual el rol del gobierno central en la difusión y capacitación de los equipos provinciales y locales es clave.

En segundo lugar, el gobierno debe desarrollar acciones que promuevan su implementación en el nivel de los gobiernos sub-nacionales. Si bien debe respetar las autonomía provinciales y municipales, el manejo de los fondos nacionales destinados al hábitat es un poderoso instrumento para promover la implementación de los lineamientos. Pese a las limitaciones de su capacidad de desarrollo territorial, el PEN **puede establecer condiciones e incentivos para la distribución de los recursos nacionales vinculados a las políticas urbano-habitacionales.** Concretamente, puede establecer incentivos para el desarrollo de planes y proyectos de acuerdo a los lineamientos de los planes nacionales. Esto implica definir plazos que permitan desarrollar las obras en curso pero que sujeten los futuros desembolsos a la aplicación de los instrumentos disponibles en las provincias y municipios que estén en sintonía con los lineamientos nacionales, o bien a su desarrollo e implementación. Este mecanismo puede impulsar la adopción de normativas urbana-territoriales en los niveles sub-nacionales.

La agenda del hábitat en Argentina aún plantea diversos desafíos para alcanzar condiciones de acceso a la vivienda y a la ciudad que garanticen plenamente los derechos de los ciudadanos. Es fundamental, por ello, profundizar en las iniciativas que avanzan hacia el cumplimiento de las metas establecidas en los consensos globales, promoviendo estructuras institucionales adecuadas y destinando los presupuestos necesarios que las políticas urbano-habitacionales demandan para alcanzar los objetivos propuestos.

Duarte, J. y Del Río, J.P. (2012). Vivienda, suelo y localización. Una articulación compleja para la política habitacional actual en el Conurbano Bonaerense. En Cravino, M. (coord.) *Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, Ed. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Friendly, A. (2017). "Federal systems don't preclude national urban policies". Disponible en: <http://citiscope.org/commentary/2017/05/federal-systems-dont-preclude-national-urban-policies>

Asociación Civil Centro de Estudios Legales y Sociales (2017). *Hábitat digno: diez propuestas de políticas públicas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CELS. Disponible en: https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/07/HD_web.pdf

Mesa de Trabajo Interministerial. (2016). *Informe Nacional de la República Argentina Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)*. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior_informe_nacional_republica_argentina_onu_o.pdf

Lanfranchi, G. (2017) Hacia el desarrollo integral de ciudades. *Documento de Políticas Públicas/Análisis N°190*. Buenos Aires: CIPPEC.

Lanfranchi, G., Gómez-Álvarez, D., Rajack, R., y López-Moreno, E. (2017). *Steering the metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development*. BID; ONU-Hábitat; CAF.

Lanfranchi, G., Verdecchia, C., y Bidart, M. (2017). ADN Urbano - Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA). *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°183*. Buenos Aires: CIPPEC

Lanfranchi, G., Duarte, J. I. y Granero Realini, G. (enero de 2018). La expansión de los Grandes Aglomerados Urbanos argentinos, *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°197*. Buenos Aires: CIPPEC.

Lanfranchi, G., Granero Realini, G. y Duarte, J.I. (2018b). Desarrollando la Agenda del Hábitat en Argentina. *Documento de Trabajo N°164*. Buenos Aires: CIPPEC.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Planificación Estratégica Territorial*.

OECD (2016) *The State of National Urban Policy in OECD Countries*.

ONU (2015) *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>

ONU-Habitat (2014) *The Evolution of National Urban Policies. A Global Overview*. Disponible en: <https://unhabitat.org/books/national-urban-policy-a-guiding-framework/>

ONU-Habitat (2016) *Urbanization and Development: Emerging Futures. World Cities Report 2016*. Disponible en <http://wcr.unhabitat.org/wp-content/uploads/2017/02/WCR-2016-Full-Report.pdf>

ONU-Habitat (2017) *Nueva Agenda Urbana*. Disponible en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

Oszlak, O. (2014). Políticas Públicas y Capacidades Estatales. *Revista Forjando*. Ed. Banco Provincia de Buenos Aires. Año 3 N°5.

Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. *Serie Documentos de Trabajo I-52*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social

Acerca de los autores

Gabriel Lanfranchi: director del Programa de Ciudades en CIPPEC. Arquitecto (Universidad de Buenos Aires) y Magister en Economía Urbana (Universidad Di Tella). SPURS Fellow (Massachusetts Institute of Technology). Docente en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (Universidad de Buenos Aires).

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Guadalupe Granero Realini: coordinadora del Programa de Ciudades. Arquitecta y Magister en Planificación Urbana y Regional (Universidad de Buenos Aires). Es docente e investigadora de la Universidad de Buenos Aires y becaria ELAP del gobierno de Canadá (Universidad de Ryerson).

Juan Ignacio Duarte: investigador asociado en el Programa de Ciudades (CIPPEC). Licenciado en Urbanismo (Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina), Especialista en mercados y políticas de suelo (*Lincoln Institute of Land Policy*).

Los autores agradecen la revisión realizada por **Alfredo Garay**, También agradecen la colaboración de **Fernando Bercovich**, coordinador del Programa de Ciudades, quien se encargó la edición general y control de calidad del presente documento. Así mismo a los investigadores de CIPPEC que han permitido enriquecer este trabajo con sus comentarios.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org. CIPPEC alienta el uso y la divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Lanfranchi, G., Granero Realini, G. Duarte, J. I., Bercovich, F. (Marzo de 2018). Hacia una agenda del hábitat en Argentina. **Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°197**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta recomendaciones propias.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, **CIPPEC** aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Estado y Gobierno** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia y Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.