

Reunión informativa de la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Urbano de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Presentación de la SAPLAT ¹

26/06/2024

Arq. Abelardo Llosa - Presidente de la SAPLAT. abellosa@gmail.com

Mg. Iliana Mignaqui – Integrante SAPLAT Regional Buenos Aires. ili.mignaqui@gmail.com

El día 26 de junio de 2024, atendiendo a la invitación recibida, SAPLAT participó en la **Comisión de Vivienda y Ordenamiento Urbano** de la Cámara de Diputados de la Nación.

De manera virtual, el Presidente de SAPLAT, Arq. Abelardo Llosa y la expresidenta y representante de la Regional Buenos Aires, Mg. Iliana Mignaqui, participaron exponiendo el análisis y las propuestas que SAPLAT entiende prioritarias de tratar en materia de desarrollo urbano y planificación territorial.

Introducción

Contexto global y conceptual

El territorio es un recurso estratégico para el desarrollo y no debe ser concebido como un dato fijo sino en toda su complejidad y multidimensionalidad; también en términos relacionales vinculando a los actores, sus prácticas e intereses sobre ese territorio. En este sentido, considerar las redes tanto físicas como virtuales y los flujos que en ellas circulan y se generan requieren miradas multiescalares (la local, regional, nacional, internacional) para su comprensión y gestión.

La planificación de los territorios (urbanos y rurales) ha adquirido un lugar relevante en las agendas públicas a nivel mundial en el marco del cambio climático, la transición energética, el nuevo orden geopolítico, la importancia de las ciudades en el producto bruto nacional y la gestión de recursos estratégicos como las energías, los minerales, la biodiversidad y los alimentos. Este nuevo escenario interpela los modelos de desarrollo vigentes y plantea **importantes desafíos** para lograr una Argentina más equilibrada, integrada, socialmente justa y con esperanza para las nuevas generaciones.

La Lic. Alicia Williner del ILPES-CEPAL en el V Congreso anual de SAPLAT (Mayo, 2024) expresó que se verifica una tendencia en países de Latinoamérica y el Caribe a la formulación e implementación de **políticas nacionales de desarrollo** a fin de contar con estrategias e instrumentos para orientar el destino de los países en un contexto global inestable. El documento *Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe 2022* (CEPAL, 2022)² analiza 33 países y 255 políticas y destaca la relevancia de contar con políticas públicas de desarrollo territorial para superar las profundas brechas e inequidades sociales y vulnerabilidades territoriales de ALC. En sus conclusiones el documento recomienda la construcción de políticas nacionales de desarrollo territorial para la reducción de desigualdades territoriales, utilizando enfoques integrales superando la visión sectorial (enfoques

¹ La SAPLAT es una sociedad sin fines de lucro, creada en 2018, con alcance federal y de carácter multidisciplinario, que nuclea a profesionales de la planificación territorial de todo el país, organizada en ocho regionales. <https://saplat.org.ar/>

² Fuente: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48119-panorama-desarrollo-territorial-america-latina-caribe-2022>

multi-sectoriales, inter-seccionales, multi-escalares, multi-agentes e inter-temporales), coordinando múltiples actores, sectores, instituciones y recursos en lo que denomina un “ecosistema de políticas”.

Un hallazgo de este estudio, muy pertinente de destacar aquí, señala que “...no todas las políticas tienen una ley de soporte, lo que llevaría a considerar que son políticas enunciadas y propuestas por un gobierno, pero que difícilmente logran continuidad en próximos gobiernos, este hecho indicaría la importancia de contar no sólo con una sólida institucionalidad, sino también con marcos legales que permitan que políticas de gobierno se conviertan en políticas de Estado.”

Contexto nacional

Partimos del reconocimiento de la desigualdad y la precariedad socio territorial actual en Argentina, resultantes en gran medida, de la combinación simultánea del funcionamiento gravemente especulativo de los mercados inmobiliarios, de la concentración de la economía y el escaso desarrollo económico y de la exclusión social que generan y la precariedad laboral y la mercantilización de bienes que debieran constituir derechos básicos, así como de la débil capacidad de intervención de las políticas públicas en los procesos de desarrollo territorial.

Según el INDEC (Censo 2021) más del 92% de la población argentina es urbana y la tendencia es llegar al 94% en 2030. Sin embargo, el acceso a la vivienda, saneamiento, transporte, seguridad, empleo, espacio público, energía, integración social, son temas centrales del desarrollo urbano en Argentina que no han alcanzado umbrales de satisfacción de las necesidades sociales.

Es importante recordar que las ciudades no recaudan impuestos sino tasas por servicios y que la posibilidad de realizar obras de infraestructura estructurales, conjuntos de viviendas, subsidiar el transporte de pasajeros o extender redes troncales de gas y energía eléctrica, requieren de aportes financieros de niveles superiores del Estado.

Enfocándonos en el corto plazo, preocupan particularmente la discontinuidad por parte del gobierno nacional de políticas y programas tales como PROCREAR, Urbanización de barrios populares (FISU), Argentina Hace, y los subsidios al transporte urbano de pasajeros, entre otros; así como la discontinuidad del financiamiento de obras públicas en ejecución en gran cantidad de ciudades.

Quizás es tiempo de pensar un marco jurídico (tributario y fiscal) para que los niveles locales del Estado puedan pasar a recaudar impuestos (inmobiliario, por ejemplo) que les permita financiar sus necesidades de manera local.

Desde el punto de vista más estratégico y pensando en el mediano y largo plazo, es importante identificar algunas tendencias demográficas y territoriales a considerar y eventualmente a corregir:

Aunque hay más de 3.500 localidades en todo el país, casi el 70% de la población reside en los 31 aglomerados urbanos más grandes y se concentra en la “Región centro” del país (68%).

El sistema urbano argentino está altamente desequilibrado desde el punto de vista territorial y poblacional. El 39% de la población vive en el Gran Buenos Aires; 12% en 4 ciudades grandes³ (Rosario, Córdoba, Mendoza y Tucumán); 18% en 25 ciudades medianas entre 100.000 y 800.000 habitantes; 21% en 285 ciudades chicas entre 10.000 y 100.000 habitantes y 10% en 3.000 pueblos de menos de 10.000 habitantes (Argentina Urbana, 2018). **Es decir que un 51% de la población vive en ciudades grandes o áreas metropolitanas y un 49% vive en ciudades medianas y pequeñas y pueblos rurales.**

Si consideramos **la calidad de vida al interior de las ciudades argentinas podemos ver que existe un importante déficit de acceso a servicios de saneamiento y de vivienda (entre otros):** el 13% de los

³ Rango de población entre 800.000 y 1.500.000 habitantes. (BID 2015)

hogares no tienen agua de red, 42% no tienen cloacas, 4% padecen hacinamiento, y hay un déficit de aproximadamente 1,3 millones de viviendas urbanas (Argentina Urbana, 2018). Por otro lado, según el RENABAP (2024) **hay 6.467 asentamientos precarios**, habitados por 1.237.000 familias y 1.124.797 viviendas, lo que muestra una **importante situación de falta de acceso al hábitat urbano digno**.

Entre 1991 y 2010 la población total aumentó un 39%, mientras que la superficie urbanizada aumentó un 116%, incrementando el consumo de suelo por habitante un 44%, de 167m² a 241m²; tendencia que continúa según los datos del último censo del INDEC. Este proceso de expansión urbana no condujo a reducir el déficit de viviendas ni a mejorar el hábitat. Se realizó en general transformando tierra rural en urbana, sin infraestructuras básicas de saneamiento, transporte y pavimento, conformando periferias precarias y de muy baja densidad habitacional, donde se alternan loteos (con auto construcción de viviendas) con barrios cerrados, y en menor medida vivienda pública de baja densidad y asentamientos populares. Es decir, un modelo de desarrollo urbano sin planificación territorial ni financiamiento adecuado, al que ni el Estado ni el mercado pudieron aportar sostenibilidad ambiental, ni social, ni fiscal, ni dignidad.

Según el Programa Argentina Urbana (2018), de las 3.519 localidades del país solo un 27% cuenta con planes urbanísticos que orienten el desarrollo territorial.

Según el BID (ICES - 2015) **las ciudades medianas y grandes son las que más han crecido en las últimas décadas**, muchas de ellas capitales de provincia. De las 33 ciudades intermedias, 21 tienen un crecimiento poblacional que supera el promedio nacional y, de estas últimas, 13 tienen un crecimiento económico superior al nacional y son consideradas ciudades “emergentes”, por su dinamismo.

Nos preocupa la configuración de regiones urbanas y áreas metropolitanas sin un marco de gestión coordinado en materia de planificación territorial. Podemos reconocer una tendencia a la conformación de diferentes áreas metropolitanas intra e interprovinciales y en particular una mega región urbana litoral que, según distintos especialistas, alcanza una extensión lineal de alrededor de 800 km, desde el área metropolitana de Santa Fe - Paraná, hasta la de Mar del Plata, recorriendo las riberas de los ríos Paraná y de la Plata y el litoral marítimo del sudeste bonaerense. En este tipo de espacio megarregional, se diluye la distinción entre campo y ciudad, entre lo urbano, lo suburbano, el periurbano, el centro y la periferia. Desde la gestión territorial, el Estado y las políticas territoriales se ven aún más debilitadas, de un lado, por los vínculos directos y estrechos con la economía global; del otro lado, por la interjurisdiccionalidad, magnitud y complejidad territorial, lo que hace necesario una nueva institucionalidad para su gestión.

Cuestiones como el riesgo ante desastres socio naturales, la adaptación al cambio climático, los servicios de agua potable y cloacas, el transporte interurbano, la expansión urbana sin límites sobre suelo agrícola o sobre ecosistemas estratégicos (bosques, humedales, costas, pedemontes), la localización de industrias y actividades productivas en general, son temas centrales que no cuentan hoy con dispositivos de coordinación en los grandes aglomerados urbanos o áreas metropolitanas.

Las pequeñas y medianas localidades que no forman parte de regiones económicamente prósperas y conectadas, pierden población que emigra a las periferias de ciudades intermedias y grandes en busca de empleo y mejores condiciones de vida. Estas ciudades generalmente no están preparadas para recibir a la población rural migrante, que se localiza en las periferias no urbanizadas dado el alto precio del suelo urbano y la ausencia de políticas de gestión de suelo, conformando periferias precarias y de muy baja densidad, como ya se dijo.

En las áreas rurales, la población tiende a abandonar los pequeños asentamientos y las viviendas aisladas. Lo hace en busca de servicios, educación para sus hijos, conectividad y comunicaciones y muchas veces también respondiendo a procesos de concentración de tierras y a una creciente modalidad de la producción agropecuaria que se tecnifica y tiende a prescindir de agricultores y

pequeños productores; pero también a cambios de usos del suelo tradicionales que son reemplazados por otros más rentables, incluyendo el uso urbano o residencial tipo barrios cerrados o clubes de campo. La despoblación implica una mayor artificialización de las áreas rurales, la deshumanización de estas y la pérdida de producciones que garanticen alimentos de cercanía a las áreas urbanas y un futuro rural sin gente en el campo.

A esto debe sumarse el impacto de la economía digital o de plataformas que genera impactos en materia de localización y organización espacial (comercio electrónico, logística, servicios avanzados, entre otros); vivienda y alquileres (Airbnb y otras) y movilidad urbana (UBER, Cabify y otras).

Estas tendencias no conducen a un desarrollo territorial equilibrado. Los inmensos desafíos territoriales y urbanos del país precisan ser encarados como política de Estado.

Seis desafíos

En la coyuntura y el corto plazo, el actual desmantelamiento del Estado nacional y la paralización o desfinanciamiento de las políticas de infraestructura urbana y regional, transporte urbano, educación universitaria, urbanización de barrios populares, entre otras, tiene un fuerte impacto directo en las áreas urbanas y en la calidad de vida de la población, que debe ser mitigado hoy y revertido en el futuro.

En términos estratégicos y considerando un horizonte de mediano y largo plazo, desde SAPLAT expresamos que Argentina debe contar con una ley nacional de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (tema pendiente desde 2010 a pesar de haberse presentado cuatro proyectos al Congreso nacional) y con un marco jurídico y una política nacional para el desarrollo urbano integral y sostenible.

Por todo ello, desde SAPLAT proponemos seis desafíos a la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Urbano de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación:

1. **Realizar las gestiones conducentes para retomar en el corto plazo las políticas, planes, programas y proyectos que contribuyen al desarrollo urbano físico y social** y que han sido paralizados o desfinanciados, como PROCREAR, FONAVI, urbanización de barrios populares, sostenimiento del transporte público, terminación de obras públicas en ejecución, universidad pública.
2. **Elaborar una ley nacional de presupuestos mínimos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.** Que haga efectivo lo expresado en la ley 25.675 (arts. 8 a 10) y en la Constitución Nacional (Art. 41 y 75 incisos 18 y 19). Que establezca, promueva y facilite la planificación territorial en las diferentes escalas: nacional, regional, provincial y local. Que reestablezca y actualice el Plan Estratégico Territorial Nacional (PET). Que oriente el desarrollo equilibrado del sistema de asentamientos humanos (sistema urbano). Que promueva el uso sostenible y la conservación de la biodiversidad, los servicios ambientales y los bienes naturales comunes. Que promueva el desarrollo económico diversificado para el desarrollo humano. Que identifique y promueva proyectos estratégicos a fin de equilibrar y conectar la estructura territorial del país basándose en principios de integración nacional, sostenibilidad ambiental, cooperación regional, prosperidad compartida y en la función social y ambiental de la propiedad.
3. **Elaborar una ley nacional de Desarrollo Urbano Sostenible** que establezca una Política Nacional de Desarrollo Urbano con principios, objetivos, instrumentos y financiamiento; con una autoridad de aplicación estable, con competencias y capacidades integradas en: vivienda, infraestructuras, transporte, agua y saneamiento, gestión de residuos, entre otras, con los siguientes objetivos:
 - Promover el desarrollo urbano con justicia espacial, ambientalmente sostenible e integrado a las estrategias de desarrollo territorial (económico y social) provincial y nacional.

- Reducir la desigualdad socio territorial en las ciudades y promover el desarrollo humano.
 - Elaborar participativamente una agenda urbana nacional con la participación de actores de la sociedad civil, del conocimiento, de la economía y la producción e institucionales, entre otros.
 - Brindar asistencia técnica y financiera a las ciudades tanto en la planificación como la gestión.
 - Promover programas diversificados para el hábitat atento a: los distintos tipos de déficits (vivienda nueva, mejora edilicia, rehabilitación edilicia, regularización dominial, entre otras), las diferentes posibilidades de gestión (pública, público – privada, cooperativa, autogestión, entre otras) y a las especificidades geográficas, territoriales y ambientales.
 - Formular planes y programas específicos para áreas metropolitanas, ciudades intermedias, medianas y pequeñas, y para una ruralidad que atraiga población residente en el campo.
 - Implementar proyectos de expansión y/o mejora urbana coordinando las distintas acciones y actores públicos y privados (crédito hipotecario, vivienda de mediana densidad, urbanización de barrios populares, infraestructura gris y verde, gestión de residuos, movilidad, espacios públicos y equipamientos, energía limpia, conectividad y telecomunicación, desarrollo económico y empleo).
4. **Promover el proyecto de ley de áreas metropolitanas (2023)**, que permita contar con un marco jurídico para la gobernanza y la gestión coordinada interinstitucional e interjurisdiccional, considerando su articulación y complementación con los niveles superiores de gobierno (provincial y nacional), bajo principios de cooperación y complementariedad territorial.
 5. **Avanzar en un marco fiscal y tributario que permita el financiamiento local** para el desarrollo urbano sin tanta dependencia del nivel nacional.
 6. **Realizar las gestiones para que el INDEC publique los resultados del Censo 2022 desagregados a nivel de localidad**, radio y fracción para poder hacer planificación territorial y urbana.

Recomendaciones

Desde la SAPLAT reiteramos nuestro apoyo y compromiso con los temas de esta Comisión y estamos a disposición para sumarnos a una agenda de trabajo conjunta. Queremos reafirmar los principios que sostenemos desde nuestra asociación en relación a los temas de esta agenda:

- Función social y ambiental de la propiedad
- Justicia espacial y ambiental
- Cooperación, coordinación y complementariedad interterritorial
- Integralidad, multiescalaridad, multiactorialidad.

Temas prioritarios de la Agenda

1. Elaboración del proyecto de ley nacional de **“Presupuestos mínimos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible”**.
2. Elaboración del proyecto de ley nacional de **“Presupuestos mínimos de Desarrollo Urbano Sostenible”**.
3. Tratamiento del proyecto de ley nacional de **“Áreas metropolitanas”** en el marco de un modelo nacional de desarrollo territorial.

SAPLAT, 26 de JUNIO 2024