

Hacia una legislación del hábitat en Argentina

Gabriel Lanfranchi | Guadalupe Granero Realini | Juan Ignacio Duarte

La legislación urbana es un instrumento clave para conducir los procesos de urbanización: desarrollar y explicitar la capacidad regulatoria territorial en una ley deja en mejor posición al Estado para implementar políticas de suelo inclusivas, equitativas y promotoras de la resiliencia urbana. Argentina no cuenta con una legislación nacional de hábitat, a pesar de que en los últimos años se han desarrollado proyectos de ley de ordenamiento territorial. Por otro lado, mientras que las provincias tienen las mayores competencias en esta materia, sólo cuatro de ellas, además de la ciudad de Buenos Aires, han desarrollado algún tipo de normativa para regular los usos de suelo y los procesos de crecimiento urbano. Y, en ausencia de una ley nacional, lo han hecho sin criterios comunes.

La Nueva Agenda Urbana, firmada por 167 países durante la cumbre de Hábitat III de Naciones Unidas en 2016, reconoce a la cuestión de la legislación urbana como uno de los cinco pilares para lograr ciudades más sustentables e inclusivas, a la vez que convoca a los gobiernos nacionales a liderar los procesos de diseño e implementación de estas normativas. A lo largo de las últimas décadas, diferentes gobiernos nacionales en el mundo, tales como España, Gran Bretaña, Brasil y Ecuador, han implementado normativas que establecen lineamientos de desarrollo urbano y

conducen los procesos territoriales desde la administración central. Aunque Argentina no tenga hoy una legislación urbana nacional, la red de normativas que abordan las diversas cuestiones relacionadas con el acceso al hábitat que se despliegan en los niveles sub-nacionales constituye una base importante para la implementación de políticas urbanas, así como también para empezar a diagramar una ley nacional.

El presente documento se propone contribuir al desarrollo de marcos normativos adecuados para la Argentina, a partir de una revisión que pone en evidencia la importancia insoslayable de la legislación urbano-territorial. Dicha revisión incluye la situación mundial en relación a la implementación de legislación nacional urbana, así como también casos de países latinoamericanos que han plasmado su capacidad de desarrollo territorial nacional y fijado la articulación de competencias con los niveles de gobierno sub-nacionales.

De esta manera, el objetivo principal de este estudio es promover que las provincias y el Estado nacional desarrollen e implementen legislación urbana y territorial que constituya un soporte sólido para las políticas de hábitat y los procesos de buena urbanización, es decir aquellos que impulsan ciudades más equitativas, resilientes y con mecanismos de gobernanza modernos.

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

En la Constitución Nacional están garantizados tanto el derecho al desarrollo como el derecho ambiental (Art. 41). 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 que se conceptualiza 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).

Desafíos de hábitat

Ahora bien, en Argentina los desafíos relacionados con el hábitat - el sistema complejo que compone la vivienda, la infraestructura, el transporte y el medio ambiente en las ciudades-perduran: hay deudas en la calidad y la cantidad de viviendas, así como también en el plano de la provisión de servicios e infraestructura urbanos. Estos desafíos se acentúan en un contexto nacional en el que los grandes aglomerados urbanos crecen a un ritmo mayor que su población, lo que genera territorios poco sustentables en términos sociales, ambientales y económicos (Lanfranchi et al., 2018).

En este contexto, la necesidad de una ley nacional que promueva la planificación a largo plazo del crecimiento urbano desde la administración central es evidente: es la única forma de garantizar un crecimiento urbano ordenado y planificado, que articule las acciones de las jurisdicciones y de lugar a una buena urbanización, es decir, aquella que garantiza inclusión social, desarrollo económico y sustentabilidad ambiental. Tal como afirman las agendas multilaterales (ONU-Hábitat, 2016), 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. A su vez, fortalecer la capacidad de los gobiernos en la implementación de la política urbana nacional y de promover la buena urbanización (ONU-Hábitat, 2017) depende de que se desarrollen normativas adecuadas para ello.

Legislación urbana

La legislación urbana es un entramado complejo de leyes y prácticas que dan el marco normativo al desarrollo urbano (ONU-Hábitat, 2015): organiza y regula el territorio, por ende es fundamental para que el Estado pueda implementar de manera sostenida y consensuada los diversos planes y programas que garantizan el acceso al hábitat digno. Además, la legislación urbana se compone de toda normativa relativa a la gestión y el desarrollo del entorno urbano; define las condiciones para el acceso al uso de suelo, la infraestructura, la vivienda y los servicios básicos, y por ende tiene un impacto directo sobre la

calidad de vida de las personas. Constituye, además, la base sobre la cual se planifica y se toman muchas de las decisiones de política urbana.

En este sentido, la obligación del Estado no es sólo proveer un hábitat digno, sino también implementar medidas que contribuyan a evitar que se atente contra el derecho a la vivienda o a un ambiente sano, en tanto son derechos humanos. Por ello, la legislación es también una herramienta para que los gobiernos regulen el desarrollo urbano y las intervenciones que otros actores hacen sobre el territorio.

Lo cierto es que en Argentina no existe actualmente una ley nacional que materialice y posibilite un desarrollo de estas características. Sin tal legislación, la capacidad del Estado para desarrollar políticas de suelo inclusivas y equitativas que promuevan la resiliencia urbana es limitada. Además, al faltar una ley que exprese los alcances de la delegación constitucional, las provincias no tienen limitaciones en el ejercicio de su capacidad territorial y adoptan criterios diferentes que acentúan las desigualdades entre jurisdicciones.

En Argentina, en tanto país federal, el desarrollo del ordenamiento urbano-territorial involucra a tres niveles de gobierno que poseen diferentes tipos de capacidad de regulación: nacional, provincial y municipal. El gran desafío para la normativa urbana es proveer a cada nivel de gobierno el soporte adecuado para desplegar todas sus capacidades de gestión y a la vez articular todas estas competencias en materia territorial, de manera tal que las intervenciones de cada uno se den de manera coordinada y complementaria. Esta es una condición de base para afrontar los problemas estructurales del hábitat.

Tras la firma de la Nueva Agenda Urbana (NAU), el acuerdo multilateral de Naciones Unidas firmado en la cumbre de Hábitat III en Quito en el año 2016, 167 países –incluyendo a la Argentina– asumieron una serie de compromisos en relación a “la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas” (ONU-Hábitat, 2017) para una buena urbanización. La legislación urbana es uno de los cinco pilares de la NAU para lograr ciudades más sustentables e inclusivas, a la vez que convoca a los gobiernos nacionales a liderar los procesos de diseño e implementación de normativa urbana.

A lo largo de las últimas décadas, diferentes gobiernos nacionales en el mundo han implementado normativas que establecen lineamientos de desarrollo urbano y conducen los procesos territoriales desde la administración central. Este documento presenta de manera sintética una revisión de la normativa urbana tanto de la Argentina como de otros países de referencia, en el marco del proyecto "Desarrollando la Agenda del Hábitat en Argentina". A partir de los compromisos asumidos tras la firma de la NAU, el

análisis se enfoca en detectar los aspectos aliñados y los déficits, en relación a los principios rectores allí acordados: ciudades inclusivas, resilientes, compactas, seguras, sostenibles y participativas.

A partir de la revisión de las facultades de la Constitución Nacional, así como también de las constituciones y leyes provinciales en materia territorial, se busca fortalecer el rol del Estado Nacional y desplegar las capacidades institucionales jurídicas necesarias para mejorar las políticas de hábitat.

ONU Hábitat entiende que el derecho a una vivienda adecuada 'no obliga al Estado a construir viviendas para toda la población' sino que 'comprende las medidas necesarias para prevenir la falta de un techo, prohibir los desalojos forzados, luchar contra la discriminación, centrarse en los grupos más vulnerables y marginados, asegurar la seguridad de tenencia para todos y garantizar que la vivienda de todas las personas sea adecuada'. Estas medidas pueden requerir la intervención del gobierno en distintos planos: legislativo, administrativo, de políticas o de prioridades de gastos (Scatolini, 2014).

La normativa urbana en el mundo

Distintos países han implementado, a lo largo de los últimos años, normativas urbanas a nivel nacional que materializan los principios constitucionales relacionados al desarrollo territorial. Sin pretender una enumeración exhaustiva, hay numerosos ejemplos que consituyen una referencia del tipo de legislación que los estados nacionales han desarrollado.

El Salvador. Aprobó en 2001 la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial que instrumenta los principios constitucionales relacionados al ordenamiento y desarrollo territorial.

Panamá. Aprobó la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en 2006 como un marco regulador del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.

Sudáfrica. Implementó en 2010, el Marco del Desarrollo Urbano Integrado (*Integrated Urban Development Framework*), una serie de normativas para guiar el proceso de urbanización desde la esfera nacional.

Perú. Adoptó en 2011 el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, un marco normativo técnico-administrativo a nivel nacional para el planeamiento y la gestión del suelo de las municipalidades.

Grecia. Con una larga tradición en implementación de normativa urbana, aprobó en

2014 la reforma a la ley de 1999 de Planeamiento Espacial y Desarrollo Sostenible, que establece procedimientos nacionales, regionales y locales de planificación y desarrollo urbano. El mismo año, aprobó la ley de Mejoramiento Ambiental y Planeamiento Urbano Privado, Regulación de bosques y otras Disposiciones, que desarrolla los contenidos de planificación urbana y usos del suelo.

España. En 2015, unificó la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana con varias normativas sobre renovación urbana, regulando para todo el territorio nacional el acceso al suelo y fomentando la rehabilitación edilicia y la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes.

Gran Bretaña. Aprobó la Ley de Ciudades y Gobierno Local (*Cities and Local Government Devolution Act*) en 2016, un marco legal nacional que otorga mayores competencias a los gobiernos locales e implementa la elección de un alcalde metropolitano.

¿Cuál es el marco que establecen las constituciones nacionales en América Latina para regular el territorio?

Entender cómo está consolidada la capacidad estatal de regular el territorio en la normativa de otros países latinoamericanos es un insumo central para desarrollar criterios comunes de ordenamiento territorial a nivel nacional en Argentina. La revisión de legislación urbana en otros países de la región otorga información acerca de las diferentes vías en las que esos criterios se pueden estructurar en un marco regulatorio.

La constitución de cada país condiciona el diseño de las normas, define el marco y la extensión que podrá tener cada ley, por ende es necesario partir de los principios orientativos que se desprenden de la constitución en cada caso. En particular, aquellos casos que tienen sistemas de derecho continental son interesantes en tanto, a diferencia de los países de tradición anglosajona¹, la tradición normativa de regulación jurídica por leyes se asemeja a la argentina.

Por otra parte, 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 (Brasil y México), en cambio, cada nivel estatal tiene un ámbito de decisión propio, cuya extensión varía según las determinaciones de cada constitución y las leyes que se dicten. Las soluciones que se aplicaron en estos últimos dos países para tener criterios comunes de ordenamiento territorial son las que más inte-

¹ Estos países regulan jurídicamente por análisis de casos y analogías de ellos, a con aprobaciones puntuales de acuerdo a cada sector.

Instrumentos normativos

resan en este documento dada la similitud con la división de competencias en Argentina.

Además de relevar los principios orientativos de cada caso, se revisan a continuación los instrumentos normativos que existen para hacerlos efectivos y se examina en qué medida la normativa vigente en cada uno está alineada con los principios rectores de la Nueva Agenda Urbana. En particular, las definiciones que contribuyen al desarrollo de ciudades compactas, con mayor inclusión socio-económica y con mejores condiciones de sustentabilidad ambiental.

Brasil

En la reforma constitucional de 1988, Brasil incorporó en su constitución un capítulo sobre política urbana. Allí se establecen las competencias federales sobre las ciudades y se reconoce que la principal responsabilidad sobre el desarrollo urbano es del Poder Municipal, en base a las Directrices que se fijan por ley del Congreso. Esta modificación vinculó la propiedad privada a su función social², y obligó a la formulación de una ley especial que determinara las consecuencias para las violaciones de tal función.

Esta ley, conocida como el Estatuto de la Ciudad (*Estatuto da Cidade*), fue aprobada en 2001 y contiene las directrices generales de la política urbana que deben desarrollar los Estados y los municipios. El estatuto desarrolla la función social de la propiedad y de la ciudad e instrumentaliza la gestión democrática. Asimismo, establece instrumentos de gestión territorial e impone plazos y sanciones para la realización de Planes Directores y la incorporación de los instrumentos del Estatuto al régimen local. Esto no sería viable en el esquema federal argentino actual en tanto, a diferencia del esquema federal brasileiro, el gobierno nacional no tiene una facultad exclusiva en los temas de ordenamiento territorial, sino que una parte importante de estas competencias descansan en las provincias. El Estatuto brasileiro impone también la participación democrática en los procesos de gestión del suelo.

Siguiendo esta línea de desarrollo normativo, Brasil implementó en 2015 el Estatuto de la Metrópoli (*Estatuto da Metrópole*), que establece directrices generales para la planificación, la gestión y la ejecución políticas públicas en regiones metropolitanas, así como normas generales sobre el plan de desarrollo urbano integrado y otros instrumentos de gobernanza.

Uruguay

La Constitución de la República Oriental del Uruguay, regula el ejercicio de la propiedad privada, estableciendo límites por razones de

interés general. El diseño de la Constitución promueve la comprensión integral del ordenamiento territorial y ambiental, y reconoce que por su interrelación es conveniente la regulación en una sola norma (Gorosito Zuluaga y Ligrone Fernández, 2009). Incluye, además, el mandato de vincular a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto con los Planes de Desarrollo, lo cual plasma una visión integral de la gestión territorial con los planes, como un instrumento clave para un crecimiento ordenado, sostenible y a largo plazo.

Con tales antecedentes, Uruguay implementó en 2008 la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, un marco regulador general que define competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación para el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible.

En 2017, sumó la Ley de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, el primer instrumento de planificación y ordenamiento territorial a escala nacional, tanto en suelo rural como urbano. Esta ley reconoce el rol del Estado central para ordenar el territorio, y declara el carácter de orden público y de interés general de la planificación territorial. La norma uruguaya unifica los criterios de ordenamiento territorial y ambiental, y desarrolla la mayoría de las temáticas de la NAU, aunque no con la minuciosidad de instrumentos del Estatuto de las Ciudades de Brasil.

México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresa desde 1917 que “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” (Art. 27). También determina la expropiación de terrenos privados sin pago previo y la declaración de utilidad pública para ocupación.

Desde 2007 está vigente la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que reemplaza la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993. Esta fija normas e instrumentos de uso del territorio, y explicita las facultades concurrentes entre el nivel federal y los estatales. Asimismo, esta ley impulsa el Plan Nacional de Desarrollo, los planes locales y expresa la necesidad de participación ciudadana en los procesos de planeación y gestión del territorio.

México también avanzó recientemente con un tema clave de política urbana nacional: la gobernanza metropolitana. En 2015 se delimitaron

² “La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad expresadas en el plano director, asegurando la atención de las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la calidad de vida, la justicia social y el desarrollo de las actividades económicas” (artículo 39, *Estatuto da Cidade*)

y definieron 74 zonas metropolitanas y en 2017 se creó el Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México. Este constituye un paso fundamental para mejorar la gestión de ciudades conformadas por más de un municipio, donde la articulación de los gobiernos locales es imprescindible para enfrentar los desafíos más urgentes, tales como aquellos ligados a la desigualdad socio-espacial, el transporte o los impactos del cambio climático.

Ecuador

Ecuador aprobó una nueva constitución en el año 2008 que se encuadra en los derechos del Buen Vivir, y establece sus componentes: 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.

La nueva constitución contiene un capítulo de Planificación Participativa para el Desarrollo, donde se reconocen los derechos de las personas a intervenir en los procesos territoriales y a producir e intercambiar bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental. Asimismo, instituye el derecho al hábitat y a la ciudad con gestión democrática y la función social y ambiental de la propiedad privada colectiva, mixta, estatal, asociativa y cooperativa. Además, se reconoce el territorio ancestral de los pueblos originarios y su adjudicación gratuita. Por otro lado, establece un Plan Nacional de Desarrollo que deslinda las competencias entre el Estado Nacional, los entes regionales y los municipios.

En 2016 Ecuador adoptó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, que establece reglas generales sobre las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural. También homologa a nivel nacional los conceptos e instrumentos relativos al ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y gestión del suelo.

Colombia

La Constitución colombiana contiene un capítulo sobre la Planificación para el Desarrollo, que estipula la creación de un Consejo Nacional de Planeación y consejos locales que elaboren el Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe correlacionarse con el Plan Nacional de Inversiones, siendo este último aprobado por el Congreso.

La ley constitucional N° 388 de 1997 define qué responsabilidades corresponden 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. Esta ley es la clave para la conciliación de los intereses particulares de la propiedad privada y los derechos colectivos (Rabello, 2017). También desarrolla instrumentos de gestión territorial, define sanciones y estable-

ce la figura del Curador Urbano, quien se encarga de la aprobación de licencias de parcelación, urbanización, construcción y subdivisión de predios de acuerdo a la normativa urbanística.

Esta ley contiene los principios de función social y ecológica de la propiedad, de distribución equitativa de las cargas y los beneficios, de la prevalencia del interés general sobre el particular, de la función pública del urbanismo y de la participación democrática. En cuanto al concepto de vivienda adecuada, se acerca con la vivienda con servicios domiciliarios, aunque no introduce condiciones de localización y equipamiento.

Chile

La Constitución chilena de 1980, con un texto actualizado en el 2005, establece la garantía de la propiedad privada y la limitación por razones de interés público, patrimonio natural o seguridad nacional. Impone que la propiedad privada solo puede ser limitada por ley. Sin embargo, la Ley General de Urbanismo es un decreto en el cual, en primer lugar, no se explicita 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 se limita a hablar de vivienda social. Tampoco está presente el concepto de desarrollo sostenible. Por otro lado, la participación social es sólo exigible en los Planes de Detalle para ciertos sectores urbanos, por lo cual no se contempla su exigencia para todo plan y norma urbana.

Bolivia

La Constitución boliviana del año 2009 organiza un Estado unitario e indica que la planificación y el ordenamiento del territorio es competencia exclusiva del nivel central de gobierno. Este la ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo y, dentro de ese marco, los gobiernos departamentales y municipales autónomos pueden hacer Planes de Ordenamiento Territorial.

La Ley 300, "Marco de la Madre Tierra y el Buen Vivir" contiene fines y principios rectores de la política urbana. Establece los derechos y obligaciones con la Madre Tierra, tanto por parte del Estado como de la sociedad, y también explicita la responsabilidad del Estado en la defensa de sus derechos - una verdadera novedad en materia normativa. La 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 proyectos de la ley citada.

La ley no especifica si habrá una única autoridad competente para garantizar su cumplimiento ni cuál será, aunque sí explicita la capacidad estatal de intervenir ante las infracciones a la infinidad de principios y sub-principios que contiene.

Regulación territorial comparada en América Latina

Desde la perspectiva de la Nueva Agenda Urbana, que establece ejes para promover ciudades inclusivas, resilientes, compactas, sostenibles, seguras y participativas, es posible avanzar en un análisis comparado de los casos revisados. En todas las Constituciones de los países analizados (**Figura 1, Anexo**) se admite la garantía de la propiedad privada subordinada al interés general, tal como sucede en la Constitución argentina y en 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.

Asimismo, la función social (e incluso ecológica) de la propiedad es explícita en la mayoría de las constituciones y se afirma, como en el caso de Argentina, la preeminencia de los derechos humanos, consagrados en los tratados del derecho internacional.

La planificación territorial es también una herramienta de la regulación estatal de los inmuebles e inversiones. En este sentido, existen constituciones que, como en el caso de Brasil y Colombia, tienen artículos y hasta capítulos enteros dedicados al tema, que llegan a incluir en el orden constitucional la obligación de realizar planificaciones y las vinculan con 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.

A excepción de Chile, todos los casos estudiados comparten, en mayor o menor medida, los principios de prevalencia del interés público sobre el privado, de la protección ambiental, de la participación ciudadana y de la responsabilidad y regulación estatal de los usos del suelo.

En el caso de Brasil, Colombia y Uruguay, se explicita el principio de recuperación de las inversiones públicas y sociales. En el caso boliviano, se entiende que está incluido en el principio de Justicia Social.

En cuanto al **principio de participación ciudadana**, está contemplado en todos los casos, pero con matices diferenciados: en Brasil está orientado a la participación popular; en Uruguay a las Organizaciones No Gubernamentales; y en Bolivia a los sectores tradicionalmente más discriminados de las decisiones públicas. Si bien cada país lo aborda con sus particularidades, es evidente que la participación ciudadana ya resulta inescindible de la planificación territorial en tanto se la incorpora en todos los casos.

En los casos de Uruguay, Chile, Colombia y

Brasil, los marcos regulatorios vigentes se enfocan en la **regulación estatal de los usos del suelo**; en Ecuador y Bolivia, además, esta regulación se entiende como una consecuencia que emana del cuidado a la Pachamama y que garantiza el Buen Vivir.

Las leyes de ordenamiento territorial de Latinoamérica contienen principios orientadores y descripciones de instrumentos de gestión territorial, que se desarrollan con mayor o menor detalle según sea la habilitación constitucional que se le otorga al Estado Nacional para abordar esta materia. Esto alcanza tanto a países unitarios como federales: Brasil y México, logran conceptualizar instrumentos de gestión territorial e incluso, en el caso de Brasil por su habilitación constitucional, llega a imponer obligaciones a los Estados Federativos. En todos los casos revisados los **instrumentos de gestión territorial** por excelencia son los planes. Estos constituyen las herramientas que definen los escenarios futuros consensuados, y orientan las estrategias para lograrlos. Dentro de esos planes, el resto de los instrumentos adquiere un sentido y orientación para su aplicación. Cabe mencionar que en ningún caso se habilita la aplicación de instrumentos sin planificación.

En cuanto a las **autoridades de aplicación**, hay una diversidad de opciones administrativas en lo referente a los organismos que intervienen en el proceso de planificación territorial. Si bien en todos los casos está prohibido que sean entes de carácter autárquico o autonómico, la diversidad que existe aún dentro del grupo de Estados federales y unitarios, demuestra el peso que tiene la realidad de cada país en este sentido y las particularidades de cada caso.

La capacidad regulatoria territorial en Argentina

El concepto de **capacidad regulatoria territorial** permite analizar en qué medida el Estado, en todos sus niveles, desarrolla sus competencias jurídicas para intervenir en la organización del territorio, regulando los dominios públicos y privados.

La legislación argentina integra la función social de la propiedad al ejercicio de la propiedad individual. Esto se manifiesta, por un lado, en la regulación que el derecho administrativo establece a través del ordenamiento territorial, mediante restricciones y límites al dominio privado (Lanfranchi et al., 2018a). Asimismo, los intereses ambientales y colectivos están plasmados en el Código Civil y Comercial, en consonancia con el Derecho Internacional, que también establece que la ley puede subordinar la propiedad privada al interés general (Lanfranchi et al., 2018a).

Por otro lado, la Constitución Nacional garan-

tiza en su artículo 41 el desarrollo sustentable, un concepto que vincula el desarrollo con el derecho ambiental. Esto es importante porque plantea una relación donde las regulaciones de la economía y el medioambiente no antagonizan.

Ahora bien, mientras que el Estado Nacional tiene capacidad de dictar normas de presupuestos mínimos en relación al desarrollo ambiental, este no es el caso en materia de ordenamiento territorial, ya que las provincias no delegaron esta competencia en la Nación. Por ello, a pesar de que los tres niveles de estatidad tienen competencias específicas, los principales responsables y legisladores del ordenamiento territorial en Argentina son las provincias y los municipios. En definitiva, el desarrollo territorial es una facultad triplemente concurrente, pero con una ausencia de regulación nacional.

Entonces, a pesar de que la Constitución Nacional promueve el desarrollo territorialmente equilibrado, aún no existe una ley de ordenamiento territorial que lo materialice. Al faltar una ley que exprese los alcances de la delegación constitucional, las provincias no tienen limitaciones en el ejercicio de su capacidad territorial y, consecuentemente, adoptan criterios diferentes.

En los últimos años, se han promovido dos proyectos de ley que apuntaban a saldar esta deuda normativa. Por un lado, el Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial, aprobado por el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) es una ley marco que tiene por objetivo el establecimiento de pautas mínimas de ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo, a través de la regulación del suelo. Se fundamenta en el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional y en el fenómeno

interjurisdiccional de la territorialidad. Reconoce derechos y obligaciones de los propietarios y utilizadores de suelo, de modo similar a la Ley 388 de Colombia.

Por el otro lado, el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial Nacional que presentó en 2011 el diputado Daniel Filmus con la colaboración activa de Habitar Argentina contiene principios rectores muy similares a los de la Ley 14.449 de la Provincia de Buenos Aires. Agrega a ella la garantía a acceder a la vivienda. El proyecto desarrolla similares derechos y obligaciones para los propietarios y poseedores de la tierra que los que contiene el anteproyecto del COFEPLAN. Además, contiene un mayor desarrollo normativo de la institucionalidad y un mayor desagregado de los planes locales. La peculiaridad de este proyecto consta en el mayor desarrollo de las conceptualizaciones de los instrumentos de gestión territorial.

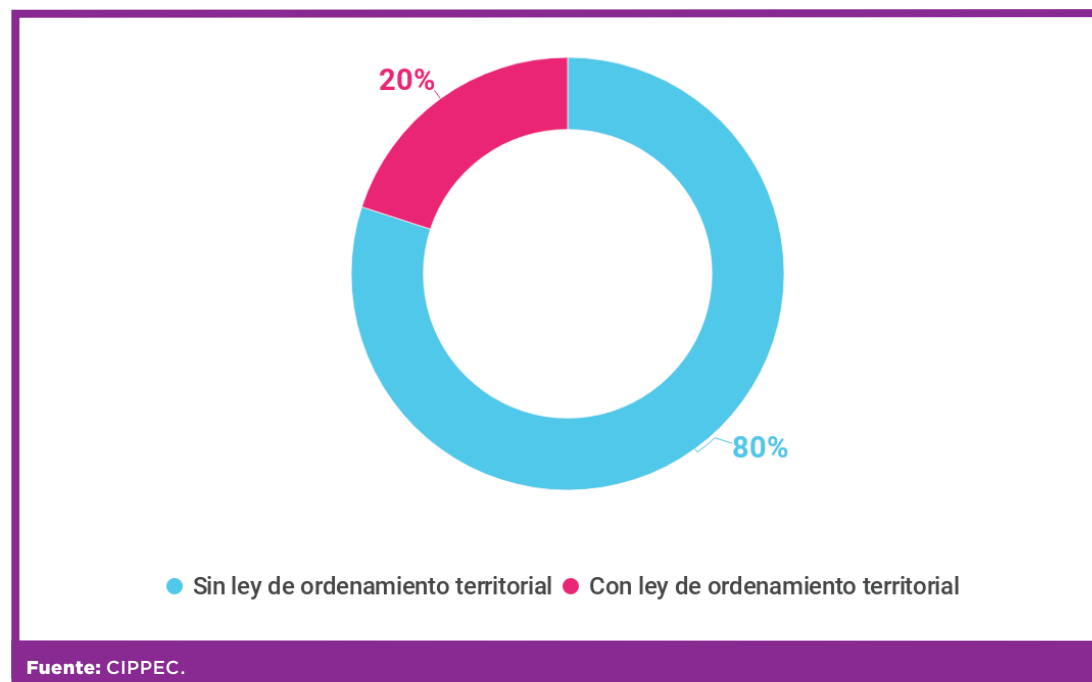
La capacidad regulatoria territorial en las provincias argentinas

Las provincias son, entonces, las principales responsables del ordenamiento territorial. Sin embargo, sólo cuatro de las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuentan con normativa de ordenamiento territorial (**Gráfico 1**).

La provincia de **Buenos Aires** la desarrolla en dos leyes que se complementan: el Decreto-Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (8.912/1977) y la Ley de Acceso Justo al Hábitat (14.449/2013). La primera establece los principios rectores del ordenamiento territorial, imponien-

Gráfico 1.

Provincias con Ley de Ordenamiento Territorial (2018)



do una convalidación de las Ordenanzas municipales por Decreto del Gobernador, que en la práctica permite que la Provincia pueda dejar sin efecto cualquier aspecto de la norma municipal, lo que implica un conflicto con la autonomía municipal. Por su lado, la Ley de Acceso Justo al Hábitat establece los principios rectores de las políticas de vivienda y hábitat, basándose en lo propuesto en la Ley 388 de Colombia y en el Estatuto de las Ciudades (Ley 10.257) de Brasil, a través de los principios del derecho a la ciudad y a la vivienda, de la función social de la propiedad, de la gestión democrática de la ciudad y del reparto equitativo de cargas y beneficios.

En cuanto a la capacidad regulatoria territorial, la Provincia indica a los municipios los objetivos, lineamientos, regulación por factores de ocupación del suelo, densidades y características de la zonificación, incluyendo premios según el tipo de edificación y tamaño de lote. Mientras que la Decreto-Ley 8.912 de Ordenamiento Territorial carece de varias de las temáticas establecidas en la NAU, éstas están presentes en la Ley de Acceso Justo al Hábitat.

La Constitución de la Provincia de **Córdoba**, al igual que la Constitución Nacional, garantiza el derecho al desarrollo y el derecho ambiental en el mismo concepto de desarrollo sustentable. Reconoce la importancia de las regulaciones para materializarlo y explicita que la tierra es un bien permanente de producción, promoviendo su uso y, por lo tanto, fijando la importancia de que no haya tierra vacante. 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. En 2010, la provincia dictó la Ley 9.841, que regula los usos del suelo en la Región Metropolitana de Córdoba, definiendo el área dentro de la cual los municipios regulan las distintas zonas. Esto implica que la provincia ejerce su parte concurrente de las capacidades de regulación territorial, aunque lo hace sólo en su área metropolitana. Esta regulación tiene 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.

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. 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. En mayo de 2009 se sancionó la Ley 8.051, de Orde-

namiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza, en la cual se definen pautas para implementar un nuevo modelo de gestión interinstitucional coordinado por organismos del gobierno provincial, reconociendo las potestades municipales. Al mismo tiempo la ley crea el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial y una Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial. Esta ley impone en toda la provincia y sus municipios la participación ciudadana de modo proactivo y responsable. 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.

Asimismo, 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 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.

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

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 y al segundo le otorga la capacidad de resolver autónomamente sus facultades exclusivas. Ley Orgánica Municipal 2.756 de 1986 impone a todos los municipios realizar su Plan Regulador. Con su concurrencia provincial, se dictó el Decreto 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 lotes, 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 el Decreto-Ley N° 8912 de la Provincia de Buenos Aires. Recientemente se sancionó la Ley de Áreas Metropolitanas, que contempla el requisito de metropolitaneidad de la NAU, pero 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.

El proyecto de Ley de Suelos de la Provincia de Santa Fe tiene una confección similar a la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires, y se propone actualizar el decreto 7217 en todas las temáticas de la NAU, salvo en la temática de género e infancia.

Finalmente, en la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, el Estado Nacional no preservó para sí ningún interés especial en materia de ordenamiento territorial, por lo que las competencias de regulación territorial local han quedado transferidas a la ciudad. Esta jurisdicción local plantea el ordenamiento territorial en el artículo 27 de su Constitución y contempla la regulación conjunta o coordinada de la materia ambiental y del planeamiento territorial. Además, la Constitución porteña exige que para regular el ordenamiento territorial se realice un Plan Urbano Ambiental transdisciplinario y participativo, al que se ajustará la normativa urbanística. Tras varios intentos, este plan se logró en el año 2008, a través de la Ley N° 2930. Así, el Plan Urbano Ambiental toma el concepto de Derecho a la Ciudad, poniendo en crisis la normativa previa y vigente, el Código de Planeamiento Urbano, al proponer un nuevo Código Urbanístico que lo sustituirá. Desde los principios de la NAU, la Ley de Plan Urbano cumple con muchos de sus objetivos, quedando sólo sin cobertura la equidad de género e infancia. No obstante, en relación al Código de Planeamiento Urbano, sus déficits son tantos como los del Decreto-Ley N° 8912 de la Provincia de Buenos Aires, con la excepción de que cumple con el compromiso vinculado a la protección de la diversidad cultural.

En la Argentina, las provincias son las principales reguladoras del suelo, no tienen criterios comunes, y sólo el 20% del suelo argentino cuenta con legislación provincial de ordenamiento territorial.

Mientras que la provincia de Buenos Aires ejerce una alta regulación sobre los municipios, Córdoba permite mayor autonomía municipal, interviniendo sólo en la zonificación, de manera similar a lo que Santa Fe desarrolla en el proyecto de Ley de Suelo.

Ahora bien, en relación a los lineamientos propuestos en la NAU, los casos son disímiles. La coexistencia de las dos leyes territoriales en la provincia de Buenos Aires obliga a considerarlas como complementarias y, mientras que la Ley de Suelo no cumple con la mayoría de los principios orientados a la buena urbanización, la Ley de Acceso Justo al Hábitat afirma cuál es el camino para que la provincia avance con un desarrollo urbano más justo. De la misma forma, Mendoza cuenta también con una ley de ordenamiento territorial que se alinea con la NAU. En Santa Fe, si el proyecto de ley mencionado se aprobara, se sumaría a la lista de provincias que

contaría con legislación en línea con la agenda de la NAU. Córdoba, a pesar no desarrollar muchos de sus principios, sí incorpora uno de los grandes temas urbanos del siglo XXI: el desarrollo metropolitano. La gobernanza de los grandes aglomerados urbanos es uno de los desafíos más importantes para las ciudades que deben coordinar las diversas administraciones en los distintos niveles que gestionan un único sistema urbano (Lanfranchi, 2017).

Por su parte, el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contempla casi todos los elementos que indica la NAU, pero la vigencia del Código de Planeamiento Urbano de 1977 como instrumento de regulación del espacio urbano contradice la implementación efectiva de esos principios. La actual discusión sobre un nuevo Código Urbanístico, que se está desarrollando en la ciudad, es una oportunidad para resolver ese conflicto y adecuar los instrumentos necesarios para implementar el plan.

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, desde la legislación, el despliegue de las capacidades jurídicas de los Estados Provinciales y Municipales (principales responsables del ordenamiento territorial), conforme la Nueva Agenda Urbana.

Hacia una legislación territorial integral para la Argentina

Desarrollar y explicitar la capacidad regulatoria territorial en una ley deja en mejor posición al Estado para desarrollar políticas de suelo inclusivas, equitativas y promotoras de la resiliencia urbana, ya que permite orientar el desarrollo integral de las ciudades y limitar la especulación inmobiliaria. Por eso resulta fundamental contar con una ley de ordenamiento territorial que formalice las facultades estatales, y transforme sus facultades de hecho a facultades explícitas con contenido, procedimientos, instrumentos de gestión y autoridad de aplicación. Todo esto haría menos vulnerable la gestión estatal del suelo ante posibles judicializaciones.

La Constitución Nacional promueve un desarrollo territorialmente equilibrado, en tanto garantiza tanto el derecho al desarrollo, como el derecho ambiental, configurando una visión constitucional donde el medio ambiente no antagoniza con el desarrollo económico. El equilibrio de estos derechos constituye el concepto de desarrollo sustentable 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).

Sin embargo, no existe una ley que lo materialice. En ese sentido, la regulación del desa-

Lineamientos de la NAU

Desarrollo sustentable

rollo territorial a nivel nacional saldaría una deuda legislativa importante. Es por ello que **es necesario promover el debate para sancionar una ley nacional de hábitat, que oriente las normativas provinciales hacia el marco planteado en la NAU, y fortalezca la capacidad estatal de concretar ciudades más justas, sustentables y equitativas.**

Dado que en los últimos años se han desarrollado distintos proyectos de ley que despliegan los contenidos necesarios, parece pertinente avanzar en el desarrollo del consenso político necesario para su promulgación.

En el nivel subnacional, sólo cinco de las veinticuatro jurisdicciones cuentan con algún tipo de ley de ordenamiento territorial cuyos contenidos y criterios, en la ausencia de lineamientos orientadores a nivel nacional, son disímiles y fragmentados. Es fundamental, entonces, **promover que todas las provincias que aún no cuentan con ley de ordenamiento territorial comiencen el proceso hacia la generación de marcos normativos adecuados.** Además, es crucial que estos desarrollos se den en el marco de una coordinación nacional que promueva el equilibrio territorial en todo el país, que garantice la sanción de leyes de ordenamiento territorial en las provincias donde aún no existe y que se base en presupuestos mínimos comunes. En este sentido, el rol del Estado Nacional es clave para unificar criterios de desarrollo territorial en el marco del esquema federal.

La dispersión normativa existente atenta contra la implementación de políticas territoriales equitativas y sustentables. Al estar inadecuadamente regulado por el Estado, el desarrollo urbano queda sujeto a dinámicas del mercado inmobiliario que condicionan el acceso al suelo urbano de la población de menores ingresos, presionan sobre los gobiernos locales para expandir indefinidamente los límites de la ciudad, y deviene en una urbanización que avanza sobre áreas que cumplen funciones ambientales importantes. El tipo de ciudad generado en estas condiciones resulta antagónico con los ideales de inclusión social, económica y espacial. Asimismo, la gestión territorial provincial es clave para el abordaje de los desafíos metropolitanos que demandan instancias de coordinación interjurisdiccional para afrontar problemas que exceden los límites municipales de los grandes aglomerados urbanos del país.

Por lo antedicho, la necesidad de marcos normativos adecuados se verifica tanto a nivel

nacional como provincial. De la misma manera, es necesario que **el desarrollo de la legislación territorial en todos los niveles de gobierno esté integrado con la planificación urbana.** La legislación nacional es fundamental para garantizar un marco común al conjunto del territorio nacional, para definir criterios para una distribución adecuada de los recursos financieros, así como para fortalecer las competencias subnacionales y su capacidad como reguladoras del territorio, además de la implementación de políticas de desarrollo urbano consistentes.

Asimismo, es importante que las legislaciones provinciales consoliden marcos normativos adecuados que garanticen el derecho a la ciudad. Esto significa promover la construcción de ciudades sustentables y equitativas, que garanticen el acceso de toda la población a los bienes y servicios que brinda la ciudad, a partir de objetivos, principios y directrices de políticas definidos en una ley nacional. Ello debe ir acompañado de la definición de un amplio abanico de instrumentos de gestión, de modo de facilitar a los municipios su aplicación en el contexto local.

Un elemento poco explorado en la legislación vigente que puede constituir un aporte a la promoción de legislación territorial adecuada a nivel sub-nacional, es la posibilidad de **incorporar incentivos que premien con mayores recursos provinciales a los municipios que apliquen los instrumentos definidos en la ley.**

Asimismo, a la luz de la experiencia con la legislación subnacional vigente, es muy importante que la ley contemple los recursos necesarios para la capacitación de los funcionarios y técnicos municipales, ya que se trata de agentes fundamentales al momento de aplicar la ley y vincularlas con las normas y planes municipales.

Finalmente, en las normas provinciales 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, plasmados en el derecho internacional. Si bien esto implica una transformación profunda del marco normativo argentino, es importante reafirmar que **en la actual legislación la función individual de la propiedad se integra con la función social y que el Estado nacional tiene la capacidad para implementar ese principio fundamental del derecho a la ciudad.** Este puede ser un primer paso transformador hacia una mejor legislación de hábitat.

BALBIN, C. (2016) *Impacto del Código Civil y Comercial en el Derecho Administrativo*. Ed. Astrea. Bs.As.

BIGLIERI, A. (2010) *Estudios de Derecho Municipal*. Ed. Jurídicas. Buenos Aires.

BUSTAMANTE, J. (1993) *Desregulación*. Ed. Abeledo Perrot, Bs. As.

CAO, H., ESTEVEZ, A., BLUTMAN, G. & ITURBURU, M. (2007) *Introducción a la Administración Pública Argentina*. Ed. Biblos. Bs.As.

CASSAGNE, J.C. (1982) Principios de la Legislación Urbanístico. Rev. La Ley, Tomo 1982-B, Bs As.

LANFRANCHI, G. (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., GRANERO REALINI, G., Y DUARTE, J. I. (2018a). Desarrollando la agenda del hábitat en Argentina. *Documento de Trabajo N°164*. Buenos Aires: CIPPEC.

LANFRANCHI, G., DUARTE, J. I., Y GRANERO REALINI, G. (2018b). La expansión de los Grandes Aglomerados Urbanos argentinos. *Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°197*. Buenos Aires: CIPPEC.

FERRAJOLI, L. (2014) *La Democracia a través de los Derechos*. Ed. Trotta. Madrid.

FLORES, B. y BAYON, A. (2017) "Limitaciones a la Propiedad Privada en Razón del Interés Público". En Botassi, Carlos. *Derecho Administrativo*. Colección Libros de Catedra. Ed. Universidad Nacional de La Plata. Ciudad de La Plata.

GALIZZI, Daniel, PETRELLI, Hernán y ORECCHIA, Mariana (2015) *Las Capacidades de Regulación Territorial en Latinoamérica*. Ed. IPAP, La Plata.

GCABA (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" en Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 57(215), 71-96.

GONZALEZ LOBO, Paloma (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 RAP. Bs As. Junio 2004.

Gordillo, A. (2017) *Tratado de derecho Administrativo*. Tomo I, Bs. As.. Disponible en www.gordillo.com.ar. Recuperado 1-10-2017.

GOROSITO ZULUAGA, Ricardo & Ligrone Fernández, Pablo. (2009) *Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Ed. La Ley, Montevideo.

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

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

LEVENZON, Ma.Fernanda & Tedeschi, Sebastián (2017) "La Construcción del Derecho a la Ciudad Inclusiva", compilado en Scheilber, G. *Cuestiones de Derecho Urbano*. Ed. Platense-ADA. Bs As.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2011) *Derecho a la Ciudad*. Compilado por Percival, Ma. Cristina. Ed. Propia. Ciudad de Bs. As. 2011.

ONU-Habitat (2015) *National Urban Policy: a guiding framework*. 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>

PETRELLI, H. (2013) "El Nuevo Código Civil y sus Efectos Urbanísticos". Revista Café de las Ciudades N° 127. Bs.As.

PETRELLI, H. (2015) "La Supremacía Compleja" en Revista Café de las Ciudades, N° 153.

RECA, R. (2001) *Tratado de Derecho Urbanístico*. Ed. La Ley, Tomo I. Bs As. Tomo I.

REESE, E. (2011) "Análisis de instrumentos de gestión urbana". Revista Digital Café de las Ciudades N° 3. Bs. As.

RABELLO, Sonia. (2017) "La Regulación del Territorio y de la Propiedad Inmobiliaria Urbana", compilado en Azuela, A. *La Ciudad y sus Reglas*, Ed. UNAM, México D.F., 2017.

REPETTO, F. & 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, 2005. Disponible en <http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Repetto-Nejamkis.pdf>. Recuperado 1-10-2017.

RODRÍGUEZ GARABITO, César (2011) "Navegando la Globalización", en su compilación *El Derecho en América Latina*. Ed. Siglo XXI. Bs.As.

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

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..

SABSAY, D. y DI PAOLA, M. E. (2003) *El Federalismo y la nueva ley general de ambiente*. *Anales de Legislación Argentina*. Buenos Aires. Tomo 2003-A.

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

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

Figura 1.
Esquema comparativo 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	● ● ● 39	4	●	13 ●	296	● 16	---	Mayormente tienen función social de la Propiedad
	Nivel de vida adecuado	13b	●	5	●	● 41	296	● ●	---	Esta presente en casi todas
	Participación Social	13b 81	Oferta de Vivienda c/ Infraestructura y Equipamiento	5	●	● 41	296	● ●	---	Esta presente en casi todas
	Espacio Verde	13b	● 26	7 ● 43 ● 47	13	Derechos de la Tierra	124	33	70	Esta todas
	Genero	13c	---	---	---	19 27	●	---	---	Solo en Bolivia y Ecuador
	Desarrollo económico, sustentable e inclusivo	13d	●	5	Desarrollo socioeconómico y sostenible	Desarrollo integral y armónico	●	●	●	En todas
	Metropolitaneidad	13e	4 ² 41 ²	---	7	---	7	12	33	Mayoría
	Etario Todas las edades	13f	---	---	---	---	---	---	---	---
	Gestión de riesgos	13g	---	---	● ●	10 12	136 140	● 12 49	80 106	Mayoría
	Protege Ecosistema	13h	---	---	8	Integrado al Derecho de la Madre Tierra	Amazónico y Galápagos	Equilibrio Ecológico	---	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	Secciona el Territorio en Planes	---	Concurrencia	De las Paulas a Ley General	Divide los Planes de cada nivel	Casi Todas
	Coordinación Intergubernamental	81	Divide el rol de la Unión y los Municipios con la supremacía	Criterios de coordinación y asistencia intergubernamental	Nación Plan de Desarrollo Nacional, resto municipios	Reserva la Planificación Nacional	118	● 10	● 4	Todas
	Orden Territorial Integrado	98	---	---	---	---	---	---	---	---
	Mixtura de Usos	98	---	---	---	---	---	---	---	---
	Mixtura de Social	98	Estatuto de Ciudades vinculado a Integración Social	53	38 92	Concepto: «Buen Vivir»	Integración Social	Promoción Social	---	Casi Todas
	Vivienda adecuada	104	● 5	Permite loteos sin Infraestructura	Vivienda con servicios domiciliarios	Concepto: «Buen Vivir»	147	Equipamiento e Infraestructura	Plan y Sanción	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»	498 485	40 51	---	Casi Todas
	Patrimonio Cultural	87 / 124/125	●	5 7 37	● ● ● 10	7	296 418	● 46	Incorporando Planes	Casi Todas
	Normas actualizadas	107 a 111	---	---	---	28	---	---	Actualización de Planes	Pocas

Referencias

● N° de Artículo/s.

Fuente: CIPPEC.

Acerca de los autores

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

Gabriel Lanfranchi: director del Programa de Ciudades de 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).

Guadalupe Granero Realini: coordinadora del Programa de Ciudades de CIPPEC. 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 de 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 los aportes técnicos de **Hernán Petrelli** en el marco de la investigación "Desarrollando la Agenda del Hábitat en Argentina", así como la revisión realizada por **Raúl Navas**.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Lanfranchi, G. et al (julio de 2018). Hacia una legislación del hábitat en Argentina. **Documento de Políticas Públicas / Análisis N° 207**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.



@CIPPEC



/cippec.org



/fcippec



www.cippec.org

Con los **Documentos de Recomendación 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.

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, Protección Social, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, Desarrollo Económico y Ciudades.