

**INDICE**  
**COMPONENTE 5**  
**Instrumentos normativos y de gestión urbana**

**Actividad 41**

41.1 Formulación y desarrollo de los instrumentos de regulación y gestión y/o financiamiento que se consideren necesarios a fin de posibilitar la concreción de los proyectos urbanos particulares	421
41.2. Formulación y desarrollo de Instrumentos	423
41.2.1. Tipos de Instrumentos	425
41.2.1.1. Instrumentos de actuación	425
41.2.1.2. Instrumentos financieros	427
41.2.1.3. Instrumentos de promoción	430
41.2.1.4. Instrumentos de protección	437
41.2.1.5. Instrumentos de participación ciudadana	440
41.2.1.6. Captación de plusvalías	443

**Actividad 42**

42.1. Reformulación del Código de Planeamiento Urbano	446
42.2. Objetivos generales del Código	448
42.3. El nuevo modelo territorial: componentes.	450
42.3.1. Ronda Circunvalar Sur / Franja costera	451
42.3.2. Ronda Circunvalar Norte / Franja periurbana	453
42.3.3. Sistema de Corredores	455
42.3.3.1. Corredor Patrimonial Diagonal Región- Puerto (B0DP)	456
42.3.3.2. Corredor Sudeste Aeropuerto	457
42.3.3.3. Corredor Enlace Parques Estuario	457
42.3.3.4. Corredor Enlace Parques Maldonado	458
42.3.4. Sistema de Clusters	458
42.3.4.1. Malla base /Clusters Franja de Vulnerabilidad	458
42.3.4.2. Malla base / Clusters en la Franja Consolidada	459



CITA TDR

Componente 5. Actividad 41

**Instrumentos normativos y de gestión urbana.**

Formulación y desarrollo de los instrumentos de regulación y gestión y/o financiamiento que se consideren necesarios a fin de posibilitar la concreción de los proyectos urbanos particulares

CITA TDR

**Las normas e instrumentos de ordenamiento territorial se encuentran desactualizados.**

Los procesos económicos y las grandes inversiones efectuadas en el sector portuario-industrial, comercial, y de servicios hacia fines de la década del '90, así como también el cambio del modelo económico que se verifica desde el 2002, han determinado nuevas dinámicas y transformaciones en la estructuración urbana y en el patrón de localización de actividades en la ciudad.

En ese sentido las normas e instrumentos de ordenamiento y gestión territorial presentan ciertos desajustes para el encuadre de estas dinámicas. Por otra parte, la consideración de la dimensión ambiental del desarrollo urbano no esta contenida en el conjunto de regulaciones urbanísticas vigentes.

**Resultados esperados:**

Los resultados esperados para este componente en general consisten en contar con una serie de instrumentos normativos y de gestión que permitan implementar y sostener en el tiempo el proceso de planificación propuesto.

Se formularán y desarrollarán aquellos instrumentos específicos de regulación, gestión y/o financiamiento que se estimen necesarios a fin de materializar los proyectos urbanos particulares, así como las acciones que se consideren prioritarias en el marco del modelo urbano territorial propuesto.



Se formulará una propuesta de Código de Planeamiento Urbano para la concreción de dicho modelo territorial y se consolidará el Sistema de Información Territorial municipal existente – SITeBB-, ambas cuestiones necesarias para una implementación eficiente del proceso de planeamiento, así como la ejecución y seguimiento de los proyectos identificados.

#### **41.1 Formulación y desarrollo de los instrumentos de regulación y gestión y/o financiamiento que se consideren necesarios a fin de posibilitar la concreción de los proyectos urbanos particulares**

En el Informe 4 se llevó a cabo una conceptualización teórico metodológica acerca de la formulación de los instrumentos de gestión, en la cual se considera que “el espacio urbano no es sólo una superficie sobre la cual se plasma la producción y el consumo de bienes y servicios, es también un espacio socialmente construido. En su construcción, múltiples agentes urbanos dotados de distinta capacidad transformadora intentan avanzar sus intereses individuales o colectivos mediante acciones y negociaciones estratégicas. Este proceso se desarrolla a través del tiempo y sus consecuencias se expresan en el espacio perceptible. Sin embargo, existe un gran desconocimiento sobre la manera en la cual la ciudad es construida”<sup>1</sup>.

Desde comienzos de la década del 80, no solo en Argentina sino en general en Latinoamérica, se ha producido e incrementado una serie de transformaciones que destacan a los GOBIERNOS LOCALES como promotores del desarrollo económico y social de sus respectivos territorios.

Esta situación obliga a los gobernantes municipales a emprender procesos de modernización institucional, que pongan al Municipio a la altura de las circunstancias que se viven y a las transformaciones que se operan en el territorio de su Municipio.

En este contexto, la Municipalidad de Bahía Blanca – objeto de políticas imperfectas de descentralización estimuladas por el Gobierno Provincial y Nacional – tiene el desafío de reformular sus estructuras internas en pos del mejoramiento de los servicios y de optimizar sus niveles de eficiencia. Al iniciar estos procesos debe tenerse en cuenta que solo serán efectivos y perdurables en el tiempo si la Institución Municipal desarrolla una apertura a la

<sup>1</sup> Reese, Eduardo (2003) “Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad”, Lincoln Institute, Curso de Gestión Urbana 09 al 19 de febrero de 2003 - Lima, Perú, 18 p.



comunidad y no decide modificaciones "intramuros" que no tengan en cuenta las prioridades de la población que gobierna.

- ¿Cuáles son los cambios que deben operarse al interior de la estructura municipal para mejorar los niveles de eficiencia y eficacia social?
- ¿Cuáles son los roles y estrategias que debe adoptar el Gobierno de Bahía Blanca para adecuarse a los nuevos modelos de comportamiento económico regional, nacional e internacional?
- ¿Qué acciones emprender a nivel interno para convertirse en verdadero gestor del desarrollo económico-social de su territorio?
- ¿Cuáles son los actores sociales que deben participar en este esfuerzo?

Se debe partir de reconocer que la ingeniería actual del sistema municipal contiene déficits operativos significativos: superposición de funciones, debilidad en la formulación de la misión de cada nivel de decisión, se mezclan las funciones de decisión con las operativas comprometiendo así el tiempo de subsecretarios y secretarios, de manera innecesaria, en procesos administrativos comunes, etc., que deberían ser superados para poder instalar en forma permanente las decisiones estratégicas.

La superación de estas limitantes para una adecuada gestión de su planeamiento, será indispensable a la hora de pensar en su puesta en marcha.

A esto se suma la falta de disponibilidad de instrumentos de gestión adecuados y modernos para llevar a cabo los proyectos y programas que se han diseñado desde los distintos planes de desarrollo. Será necesario entonces incorporar nuevos instrumentos de gestión que viabilicen las propuestas de este Plan de Desarrollo local, que en algunos casos actualizan viejos anhelos. En este sentido, la remodelación de la trama ferroviaria constituye una idea que desde 1950 se considera prioritaria para destrabar y conectar sectores de la ciudad, con grandes dificultades de accesibilidad, para los cuales fue muy compleja la tarea de ingeniería de tránsito, en la búsqueda de soluciones y alternativas que apuntaran a una mayor conexión intraurbana. Cabe destacar que la reciente firma de convenios, entre Municipio y el ente encargado de la gestión de las tierras ociosas del ferrocarril, puede ayudar a mejorar las condiciones mencionadas precedentemente, al tiempo que dotar de los usos acordes a las necesidades crecientes de la ciudad.

La elaboración y puesta en marcha del Plan de Desarrollo Urbano es uno de los principales desafíos que encara la administración de la ciudad. Sus antecedentes más



directos son los Planes de Desarrollo para Bahía Blanca de 1970, 1986 y 1999, y su correspondiente Código de Zonificación (en vigencia el de 1986, y sus readaptaciones).

Este cuerpo teórico, aunque algo desactualizado por el paso de los años, ha mantenido la ciudad con un razonable estado de coordinación. Sin embargo en estos últimos 30 años se han producido un conjunto de cambios mundiales, regionales y locales que han modificado las formas de construcción y estructuración del territorio; por lo tanto es necesario replantear de manera profunda las bases teóricas las metodológicas de gestión urbana.

Teniendo en cuenta que, como se mencionara en el Informe 4, el Plan en sí mismo es esencialmente un instrumento de gestión en el cual se está trabajando y configurará parte de los productos del mismo.

En el modelo de gestión que propone el Plan se intenta romper con el criterio tradicional de la compartimentación burocrática de los procesos. La planificación de la ciudad y la gestión son parte de un mismo proceso en el que asumen, procesan y articulan los diferentes, y hasta contradictorios, intereses urbanos. El Plan constituye el marco orientador flexible de la política urbana que permite el diseño de estrategias generales.

Así los nuevos instrumentos se convierten en un conjunto de “reglas de juego” claras de carácter normativo, tanto para el sector privado como para el público, dirigidas a la construcción física, inclusión social, reactivación económica y mejoramiento ambiental de la ciudad.

El Plan Urbano Territorial se constituye en un “espacio” de acuerdos entre el Gobierno de Bahía Blanca y la sociedad, capaces de garantizar un proceso concertado de formulación y una implementación posterior conjunta y eficaz de lo acordado.

#### **41.2. Formulación y desarrollo de Instrumentos**

En la actividad 15 del Componente 2 se hizo referencia a los criterios de zonificación, usos y ocupación del suelo; en tanto en la actividad 42 del Componente 5, se ha realizado la Reformulación del Código de Planeamiento Urbano. En él se establecen los indicadores urbanísticos que deberán ser contemplados como el FOS; FOT; dimensiones mínimas de las parcelas, en cuanto a superficie y extensión del frente; condiciones para la subdivisión parcelaria; disposición de la construcción en el interior de la parcela (alineación, retiros, medianeras, centros libres de manzana, etc.); usos de la parcela y la edificación.



Los elementos mencionados configuran a futuro el paisaje urbano, que debe respetar además aspectos morfológicos y estéticos, para el conjunto de la trama urbana.

Para que se produzca una verdadera transformación, a partir de la incorporación de actividades y usos, que se traduzcan en un progreso en la mejora de la calidad de vida de los habitantes, será necesario implementar el uso de otras herramientas, complementarias del Código de Zonificación.

La inducción de las transformaciones mencionadas por medio del control y gestión de la urbanización colisiona con marcos regulatorios mayores. Los sistemas rígidos de verificación de cumplimiento de normas están dejando de ser aplicados y se sustituyen por procesos de concertación, compromisos entre inversores y vinculación de éstos a resultados o intervenciones concretas. Es decir se pone énfasis en “la formulación de reglas de juego y no en la preconfiguración normativa de los resultados. Se han desarrollado instrumentos para una acción territorial más impulsora, movilizadora y menos preocupada por prohibir, una planificación menos rígida y mas eficaz, sin renunciar a la calidad de sus resultados, ni al control de la gestión por parte del Estado”<sup>2</sup>

Estos instrumentos de gestión aparecen como herramientas innovadoras que lentamente se van incorporando, constituyendo alternativas sustentables en la planificación urbana.

El propósito de estos instrumentos de gestión apuntan a:

- *“asegurar los derechos y obligaciones de los propietarios de la tierra, de los inversores inmobiliarios y de los municipios,*
- *asegurar la participación de la autoridad pública en la renta urbana o plusvalía como forma concreta de financiar el desarrollo urbano,*
- *definir una estrategia territorial que permita articular las políticas públicas y programas sectoriales con los intereses de los diferentes actores privados, y entre los actores privados y el poder público alrededor de un proyecto de ciudad común, fruto de la discusión y el consenso entre las partes,*
- *asegurar la legitimidad de las decisiones de planeamiento a través de su difusión pública y de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones,*
- *regular las intervenciones urbanas de los agentes que inciden en los procesos de urbanización.*

<sup>2</sup> Plan Estratégico Urbano territorial para la ciudad de San Miguel de Tucumán. SMT 2016. Noviembre 2006. p. 122



Estos instrumentos se manifiestan como:

- limitaciones normativas al derecho de propiedad o al derecho de construcción,
- cargas urbanísticas del costo de las infraestructuras de básicas de servicios ,
- cesiones de tierras para equipamientos comunitarios o servicios públicos, viales, o espacios verdes, entre otros<sup>3</sup>

#### 41.2.1. Tipos de Instrumentos

En Argentina, ciudades como Rosario, San Miguel de Tucumán, Mar del Plata, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Neuquén, ya han puesto en marcha los nuevos instrumentos. Si bien su implementación es compleja, debido a la concepción de la propiedad individual consagrada en la Constitución y refrendada en el Código Civil, es posible desarrollar algunas alternativas ajustadas a la norma.

En líneas generales se desarrollan los siguientes:

**41.2.1.1. Instrumentos de actuación**, definidos como aquellas figuras jurídicas que formalizan acuerdos entre el Municipio y organismos /entes públicos, privados y/o mixtos con el propósito de ejecutar operaciones de urbanización, de subdivisión del suelo y/o construcción de distintos sectores del territorio municipal de acuerdo a pautas, obligaciones y responsabilidades establecidas mutuamente por las partes intervinientes. Según la legislación española se trata *“acuerdo de voluntades suscrito entre las Administraciones públicas y las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, titulares de derechos o intereses urbanísticos, afectados de un modo u otro por una determinada actuación urbanística (promotores, propietarios de suelo, Juntas de Compensación, y, en su caso, simples vecinos residentes en la zona cuyos derechos, arrendaticios preferentemente o de otra clase, puedan resultar afectados por las operaciones a realizar) en orden al mejor desarrollo de la misma... La praxis del urbanismo demuestra la realidad de que los convenios, tanto en materia de planeamiento*

---

<sup>3</sup> Op Cit., p. 123



*como en materia de gestión y ejecución del mismo, han arraigado y constituyen una figura que no puede desconocerse*<sup>4</sup>

Según Reese<sup>5</sup>, se denominan “*Convenios Urbanísticos a los acuerdos celebrados entre un Municipio con otras organizaciones gubernamentales o particulares para la realización de estrategias, objetivos, directrices, planes, proyectos y reglamentaciones. Los convenios urbanísticos se diferencian por su contenido y finalidad en:*

- *Convenios urbanísticos de planeamiento: aquéllos que incluyan o puedan tener como consecuencia o resultado posibles modificaciones a lo estipulado en la legislación urbanística.*
- *Convenios urbanísticos para la ejecución del planeamiento: aquellos que no afectando en absoluto lo determinado en la legislación urbanística vigente, se limitan a la determinación de los términos y las condiciones de la gestión y la ejecución del planeamiento y demás instrumentos existentes en el momento de su celebración. Del cumplimiento de estos convenios no se deriva ninguna modificación, alteración, excepción o dispensa del planeamiento establecido.*

*Los contenidos de los Convenios Urbanísticos se encuadran en las siguientes especificaciones mínimas y generales:*

- *se especifica con precisión el objetivo del Convenio y las metas a alcanzar dentro de los plazos totales o parciales que se establezcan en el mismo.*
- *Se especifican con precisión las prestaciones y contraprestaciones a que se obligan las partes con indicación de tiempo y forma.*
- *Se especifican las formas de control periódico que se ejercerá con respecto a los contenidos y resultados parciales de lo convenido, a los efectos de asegurar el éxito del Convenio.*

*En aquellos casos en que por ejecución de Convenios Urbanísticos resultasen beneficios económicos para el Municipio, éstos suelen ser asignados a Fondos específicos”.*

Asimismo, estos instrumentos de actuación adoptarán la forma de Convenios urbanísticos que podrán ser:

- **Convenio urbanístico de nueva urbanización**

<sup>4</sup> “Los convenios urbanísticos como instrumento legal en el ordenamiento jurídico y su conexión con los sistemas de actuación”. [http://www.mappinginteractivo.com/plantilla-ante.asp?id\\_articulo=521](http://www.mappinginteractivo.com/plantilla-ante.asp?id_articulo=521) (Consulta junio de 2009)

<sup>5</sup> Reese, Eduardo (2003) “Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad”, Lincoln Institute, Curso de Gestión Urbana 09 al 19 de febrero de 2003 - Lima, Perú, 18 p.



La suscripción de dicho convenio implica la ejecución de operaciones de construcción y/o subdivisión en grandes superficies ubicadas en zonas previstas para la expansión urbana o de reconversión urbana. Se podrá utilizar esta figura asimismo cuando se trate de ejecución de operaciones de urbanización integral en suelo no previsto para la expansión urbana, siempre y cuando estas operaciones se refieran a emprendimientos fijados por el Plan.

- **Convenio urbanístico de reforma urbana**

Este tipo de Convenio contempla la posibilidad de ejecutar operaciones de renovación urbana y/o construcción en parcelas en sectores del interior de la ciudad.

Será el Código de Planeamiento Urbano o Plan de Gestión Territorial el que determine cuáles son las áreas susceptibles de operar con este tipo de Convenios. Con el objeto de acelerar la tramitación de estos Convenios y su ratificación, o no, por parte del Honorable Concejo Deliberante se puede prever la afectación de una sola oficina, la cual garantizará la transparencia de los actos.

**41.2.1.2.** los instrumentos **financieros** son aquellos que le posibilitarán al Municipio obtener recursos, ya sean monetarios o bien en forma de inmuebles ubicados dentro del territorio municipal, a los cuales se recurrirá para la puesta en marcha de operaciones públicas de urbanización, renovación urbana, completamiento de infraestructuras, construcción de viviendas y/o construcción de edificios destinados a equipamientos públicos. Al respecto podrán integrar esta categoría los siguientes instrumentos:

- **el fondo de gestión territorial**

permitirá al Municipio contar con bienes inmuebles y recursos monetarios para ser utilizados exclusivamente en la ejecución de obras de espacios públicos, equipamiento comunitario y dotación de infraestructura, de acuerdo con las directrices y orientaciones del Plan de desarrollo Para su puesta en marcha se requerirá una propuesta de reglamentación de funcionamiento, en la que conste origen e integración de los recursos, programación de uso, administración y contralor.

- **el Fondo de Protección del Patrimonio Construido**



el destino de este fondo está reservado exclusivamente a desarrollar una política de protección y preservación del patrimonio urbano, arquitectónico e histórico de la ciudad. Para ello se requerirá una propuesta de reglamentación de funcionamiento, en la que conste origen e integración de los recursos, programación de uso, administración y contralor.

Reese menciona asimismo dentro de esta categoría los siguientes instrumentos:

**- Fondo de Desarrollo Urbano**

*El Fondo de Desarrollo Urbano es un instrumento destinado a financiar las siguientes acciones:*

- *la compra, expropiación y/o tramitaciones de tierras;*
- *la ejecución de planes y proyectos municipales de regularización dominial de ocupaciones, de loteo social, de mejoramiento barrial, de operatorias de vivienda por esfuerzo propio y ayuda mutua y de operatorias de vivienda con participación de cooperativas;*

*- la ejecución de redes de infraestructura de servicios básicos que beneficien directamente a sectores de escasos recursos;*

*- la ejecución de espacios verdes y recreativos.*

*El patrimonio del Fondo generalmente está constituido por:*

*- las partidas presupuestarias que se afectan específicamente en los presupuestos municipales;*

*- el recobro de las cuotas provenientes de la ejecución de los planes y proyectos que financia el Fondo;*

*- la adjudicación de créditos o subsidios provenientes de instituciones públicas o privadas;*

*- las donaciones o cesiones públicas o privadas;*

*- los montos de multas y/o recargos que se recauden como consecuencia de infracciones urbanísticas y/o edilicias previstas en las normativas.*

**- Banco Social de Microcrédito**

*El Banco Social de Micro crédito es un sistema de aportes reintegrables a las familias de menores recursos a través de instancias locales de organización. De tal forma, es una estrategia diseñada para permitir el acceso a recursos financieros a personas de bajos*



*ingresos o excluidas del acceso a la banca formal, con el objetivo de promover mejores condiciones tanto para la producción y generación de empleo como para el mejoramiento del hábitat.*

*En general los programas de microfinanzas se estructuran en base al concurso de organizaciones locales de derecho privado sin fines de lucro bajo la forma jurídica de consorcios públicos privados, asociaciones civiles u otras afines.*

*Las experiencias en curso en muchos de nuestros países muestran que se desarrolló un sistema de pequeños créditos a familias sin garantía real, basándose en garantías personales solidarias; con recuperación normal (baja morosidad y reducida tasa de incobrabilidad) y costos operativos aceptables. El crédito se otorga a familias que se encuentren incluidas en programas de regularización dominial, en grupos de 3 a 4 familias, con garantía solidaria, mancomunada e indivisible. La familias puede ir recibiendo renovaciones de los préstamos, en la medida que tengan un correcto cumplimiento en la devolución de las cuotas pactadas.*

#### **- Banco de materiales**

*El Banco de Materiales es un instrumento cuya misión es la de contribuir en la solución del problema de la edificación y mejoramiento de la vivienda básica, financiándola a través del abastecimiento de materiales necesarios. Los préstamos están dirigidos a los sectores mas necesitados de vivienda y el programa en la gran mayoría de los casos se articula con programas de regularización dominial.*

*En general, los préstamos que se otorgan pueden ser empleados para la construcción de un núcleo básico de material noble (30 m<sup>2</sup>), módulos de material liviano (18m<sup>2</sup>), ampliación y/o mejoramiento de la vivienda. El crédito concedido se utiliza en el pago de los materiales y servicios de mano de obra de la ejecución de la vivienda.*

*Los préstamos son individuales, pudiendo gestionar su aprobación a través de grupos interesados en la construcción conjunta de viviendas. El monto del préstamo se fija según el tipo de obra a ejecutar y de acuerdo a la calificación socio económica realizada. Sin embargo, al igual que en los casos de microfinanzas, las experiencias están asociadas a mecanismos de autogestión de los pobladores.*

#### **- Contribución de valorización**



*La contribución de valorización como instrumento busca recuperar el costo de la obra más un pequeño porcentaje de costos de administración, mediante el cobro a los particulares de una contribución proporcional al incremento de valor causado por la obra en cuestión”.*

#### **41.2.1.3. Instrumentos de promoción**

Se consideran en esta categoría a aquellos instrumentos que le permiten al Municipio intervenir directa o indirectamente en las acciones de construcción de acuerdo a los lineamientos generales de las políticas urbanas establecidas en el Plan y en los planes particularizados o especiales. A tales efectos se consideran las siguientes figuras:

##### **- Consorcio de Desarrollo urbanístico**

Constituyen una unidad de gestión autónoma, conformada como una empresa de derecho público o privada, o bien mixta, que actúa de acuerdo a políticas diseñadas por el Municipio y consensuada por los distintos actores.

Este tipo de Consorcios establecen una alternativa a la gestión directa por parte del Estado en los procesos de urbanización, pueden utilizarse tanto para la implementación de vivienda de carácter social como para el desarrollo de áreas de oportunidad con gran rentabilidad inmobiliaria.

Este modelo de gestión asegura:

- Agilidad en la gestión, con independencia de los mecanismos administrativos de las burocracias centrales y locales
- Consecución de los objetivos de la gestión al margen de las variaciones de la coyuntura política
- Autonomía de la gestión financiera para garantizar la reinversión y la continuidad de las acciones.
- Conformación de una unidad de gestión como actor claramente identificable, responsable técnico y político del proyecto.

Eduardo Reese destaca en esta categoría a los:

##### **- “Consortios de urbanización social**

*La figura del consorcio entre un municipio y agentes sociales para la ejecución de proyectos tiene un amplio abanico de alcances de actuación. Su principal objetivo es*



*viabilizar la ocupación de grandes áreas vacantes dentro del tejido urbano que no dispongan de infraestructura completa y con ello reducir los efectos de la especulación inmobiliaria sobre el costo de extensión de la ciudad.*

*La urbanización consorciada permite contar con recursos para proyectos sociales sin expropiar terrenos, ya que se conseguirían como pago por la urbanización realizada. A través de esta figura, el Municipio elabora el proyecto y determina las formas de ocupación. La adopción de este sistema implica siempre la confección de un proyecto de re-parcelación del polígono lo que obliga, en el caso de que los propietarios del suelo sean más de uno, a conformar un sistema de compensaciones para asegurar un equitativo reparto de cargas y beneficios. La participación del municipio en el financiamiento de la operación es variable pudiendo los propietarios del suelo y/o las organizaciones sociales participantes aportar recursos para realizar obras. En muchos casos se establece un área de reserva del perímetro, que podrá ser vendido a la iniciativa privada a fin de recuperar parte de los costos de las obras públicas.*

**- Corporaciones y/o empresas públicas**

*La figura de corporaciones y/o empresas públicas incluye diversas modalidades de gestión, relacionadas con la administración pública a diferentes niveles, pero en ningún caso con participación de entidades privadas. Se distinguen dos grandes grupos diferenciados por número de entidades que participan en la colaboración:*

- un primer grupo es el de las diversas formas que puede adoptar el poder público local para llevar a cabo una gestión directa individual;*
- un segundo grupo son las asociaciones para la gestión llevada a cabo entre diversas entidades públicas, ya sea del mismo nivel jerárquico o no.*

*En general estas figuras están destinadas a viabilizar transformaciones urbanísticas y estructurales en sectores de la ciudad como por ejemplo la recalificación de ambientes urbanos deteriorados.*

*Las corporaciones y/o empresas públicas se conforman como entidades administrativas con personalidad jurídica y capacidad propia, que pueden contar con patrimonio y presupuesto propios, adjudicar contratos, enajenar bienes mediante concurso público y ser beneficiarias de expropiaciones en el polígono de intervención que se delimite como objeto de la ejecución del planeamiento y de gestión urbanística a desarrollar”.*



### **- Empresas, entes y/o sociedades de economía mixta**

*En estas figuras asociativas el capital no es totalmente público sino que la empresa o empresas privadas que participan en la asociación aportan parte de este capital. Existe una diversidad importante de formas de asociación de la administración pública con entidades privadas en proyectos de gestión del suelo o en lo que se conoce como gestión indirecta de los servicios públicos. Los objetivos que persiguen estas asociaciones son también diversos y resulta complicado estructurarlos por sectores ya que la mayoría de estas modalidades de gestión pueden adoptarse en ámbitos de desarrollo urbano, socio-económico o promocional, indistintamente. En general estas figuras están destinadas a viabilizar transformaciones urbanísticas y estructurales en sectores de la ciudad con mayor rapidez de ejecución y menor utilización de recursos públicos. De tal forma se requiere que las propuestas cuenten con un amplio proceso de discusión pública y con un marco de seguridad jurídica que defina con claridad los parámetros, alcances, características e impactos de la operación<sup>6</sup>.*

### **- Creación de Zonas Especiales de Interés Social**

*Las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) son delimitaciones de predios vacantes en áreas aptas y interesantes para urbanizar o áreas donde existan ocupaciones irregulares, que pasan a ser objeto de estudio, intervención y reglamentación específicos. De esta forma se busca incrementar la producción de viviendas de interés social, a través del aumento de la oferta de áreas urbanizadas y proteger los intereses de la población más pobre que vive en "tugurios" y parcelaciones irregulares, garantizando la recuperación de áreas de vivienda en condiciones precarias y la permanencia de la población residente local.*

*Las ZEIS aseguran tratamiento legal y urbanístico específico para realidades diferenciadas, promoviendo mejores condiciones y respetando las tipicidades locales.*

*Las ZEIS pueden ser de tres tipos:*

*- Áreas urbanas desocupadas: componen esa tipología los terrenos desocupados que podrían ser destinados a la implantación de programas de vivienda de interés social (particularmente aquellos sujetos a la urbanización y edificación compulsorias o impuesto territorial y predial progresivo). Facilitan el acceso a la vivienda por sectores de bajos ingresos, sea por reducción del precio, sea por flexibilización de los parámetros urbanísticos.*

<sup>6</sup> Reese, Eduardo (2003) "Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad", Lincoln Institute, Curso de Gestión Urbana 09 al 19 de febrero de 2003 - Lima, Perú, 18 p.



- *Villas miserias, favelas, etc.:* componen esa tipología los terrenos públicos o privados ocupados por viviendas precarias, donde haya el interés público en la urbanización y/o en la regularización jurídica de la posesión de la tierra.

- *Fraccionamientos irregulares:* componen esa tipología las parcelaciones para las cuales hay un interés público en la regularización jurídica de la parcelación del suelo, en el completamiento de la infraestructura urbana y de los equipamientos comunitarios o en la recuperación ambiental (por ejemplo de áreas de alto riesgo ambiental, inundables y/o sujetas a riesgo de derrumbes)

#### - **Suelo creado y transferencia del derecho de construcción**

Los objetivos del denominado suelo creado son:

- Permitir una mayor capacidad constructiva en algunos predios, contra pago de una cuantía de dinero, a ser utilizada para fines previamente establecidos

- Con ello se logra constituir un fondo destinado a programas que de otra forma el gobierno local no puede financiar.

El objetivo de la transferencia del derecho de construir es el de liberar áreas donde el Plan Urbano proyecta realizar algún programa social (áreas verdes, equipamiento, etc.) o reconocer las cargas urbanísticas que pesan sobre determinados inmuebles (por ejemplo aquellos edificios privados protegidos por su carácter patrimonial).

Estos instrumentos están directamente relacionados con los planes y normativas de la ciudad y otros instrumentos de gestión que se implementen en tanto determinen áreas de actuación específicas o prioritarias, por lo que es fundamental para una eficaz implementación de este instrumento la definición de los parámetros territoriales - ambientales, la redefinición de los indicadores urbanísticos aprovechamiento y de ocupación de las parcelas y el estudio de las áreas posibles de transferir tanto suelo creado como derechos de construcción.

#### - **derecho de preferencia de compra**

El derecho de preferencia de compra le concede al Municipio la prioridad para la adquisición de un bien inmueble dentro del territorio municipal pasible de ser objeto de una transacción onerosa entre personas físicas o jurídicas del ámbito privado. Esta figura pertenece al derecho público y puede ser utilizada por la planificación solo para la intervención en determinadas actuaciones cuando el inmueble se destine a:



- regularización de la situación dominial de un asentamiento irregular ubicado en el mismo inmueble,
- construcción de viviendas de interés social,
- ubicación de familias provenientes de un asentamiento irregular,
- construcción de espacios públicos, equipamientos y obras de infraestructura.

Las zonas afectadas por esta figura serán determinadas por las orientaciones generales del Plan o bien por un plan especial.

- **la transferencia de los indicadores urbanísticos**

Se trata del derecho que le otorga la Municipalidad al propietario de un inmueble de trasladar los índices edilicios que le corresponden a la parcela donde está ubicado el inmueble de su propiedad a otro inmueble de su propiedad o a la posibilidad de enajenar, mediante escritura pública, esos índices edilicios a otro propietario de otro bien inmueble ubicado en la zona urbanizada, siempre que se viera imposibilitado de utilizar, total o parcialmente, esos índices edilicios en una obra nueva, de ampliación o de reforma, ya que su inmueble se encuentra afectado mediante ordenanza, a los fines de preservación arquitectónica.

La transferencia de indicadores solo podrá efectivizarse mediante la firma de un convenio entre el propietario y el Municipio y se deberá ajustar a los planes especiales particularizados, establecidos en el Plan.

Para su puesta en marcha se requerirá una propuesta de reglamentación de funcionamiento, en la que conste origen e integración de los recursos, programación de uso, administración y contralor. Asimismo, el Municipio establecerá el procedimiento para el cálculo de los índices edilicios a trasladar o enajenar.

Eduardo Reese denomina a estas formas **Participación de la Municipalidad en las rentas diferenciales generadas por la acción urbanística** y expresa que *“las acciones urbanísticas que regulan la utilización del espacio urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho al Municipio a participar en las rentas resultantes de dichas acciones. Esta participación está destinada a acciones y operaciones encaminadas a distribuir y financiar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbana y*



*ambiental de la ciudad. Constituyen hechos generadores de la participación en las rentas urbanas, todas aquellas decisiones administrativas que autoricen a destinar el inmueble a un uso mas rentable o bien incrementar el aprovechamiento de las parcelas permitiendo una mayor área edificada. Son hechos generadores los siguientes:*

- 1. La incorporación al Área Urbana de inmuebles clasificados dentro del espacio territorial del área Rural.*
- 2. El establecimiento o la modificación del régimen de usos del suelo o la zonificación territorial.*
- 3. La autorización de un mayor aprovechamiento de las parcelas en edificación, bien sea elevando los indicadores de ocupación, los índices de aprovechamiento o ambos a la vez<sup>7</sup>.*

- **la compensación por recalificación urbanística**

Este instrumento está destinado a la captura de plusvalías urbanas para el sector público y la utilización de dichos fondos para el financiamiento de la urbanización en los sectores más postergados de la ciudad. Estas plusvalías se producen por los efectos de la ejecución de un proyecto de obra pública o por la recalificación urbanística del suelo (posibilidades de uso e intensidades de uso). Por el mayor aprovechamiento de la “capacidad edilicia” de su parcela, el propietario paga una contribución a la Municipalidad. Se trata de una transacción onerosa entre el propietario del inmueble y la Municipalidad. En algunos casos esta contribución puede ser pagada en dinero o bien con bienes inmuebles ubicados dentro del territorio municipal.

Para su puesta en marcha se requerirá una propuesta de reglamentación de funcionamiento, en la que conste origen e integración de los recursos, programación de uso, administración y contralor. Asimismo, el Municipio establecerá el procedimiento para el cálculo de los índices edilicios a compensar, así como la determinación del destino de los fondos obtenido de este tipo de transacciones.

- **Banco de tierras**

“La conformación de un Banco de Tierras en el marco del Plan Urbano territorial, supone poner en valor el conjunto de activos físicos del Municipio para disponer de suelo público

---

<sup>7</sup> Reese, Eduardo (2003) “Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad”, Lincoln Institute, Curso de Gestión Urbana 09 al 19 de febrero de 2003 - Lima, Perú, 18 p.



tanto para la concreción de las intervenciones priorizadas en el Modelo Territorial, como para participar en las plusvalías que generen las intervenciones urbanísticas y constituir reservas físicas o financieras de carácter estratégico para el desarrollo urbano.

Su implementación está relacionada con la modificación y aplicación de otros instrumentos económicos - financieros tales como, la adquisición fiduciaria de inmuebles y la expropiación, pues a través de este conjunto de instrumentos se podría constituir progresivamente significa otra de forma de constituir el Banco de Tierras.

El objetivo de este instrumento es realizar una política de equidad y de redistribución desde el punto de vista social así como mejorar las condiciones ambientales y de organización espacial de la ciudad, lo que significa un mejor aprovechamiento de la capacidad de infraestructura instalada no utilizada.

Con respecto a la estructuración del conjunto de la ciudad permitirá concretar los lineamientos de actuación del modelo territorial en cuanto posibilitará ampliar la cantidad de espacios verdes y desarrollo de áreas específicas, según los proyectos particulares o las áreas de actuación prioritaria.”<sup>8</sup>

Eduardo Reese al referirse al tema del Banco de tierras destaca algunas características referidas a la disponibilidad de tierras a fin de restringir *“la especulación inmobiliaria, frente a la demanda de suelo público destinado a la cobertura de equipamientos sociales.*

*Las parcelas que forman parte del Banco están destinadas a:*

*a) Promoción de la vivienda propia de los sectores pobres a través de las modalidades siguientes:*

- Regularización dominial de ocupaciones*
- Loteo social*
- Operatorias de vivienda por esfuerzo propio y ayuda mutua*
- Operatorias de vivienda por cooperativas u otras figuras de economía social*
- Operatorias de vivienda oficiales*

*b) Provisión de espacios verdes públicos de recreación y/o deportivos.*

---

<sup>8</sup> Nora Clichevsky. Resumen Ejecutivo e Informe de Consultoría. Plan Urbano y Ambiental. Buenos Aires. Mayo de 2000.



c) Reservas de suelo para usos sociales (educación, salud, desarrollo social, etc.).

d) Reservas de interés patrimonial ecológico, natural y/o ambiental.

e) Reservas para ensanche y/o apertura de vías públicas.

En general el patrimonio de tierras está formado por:

- Las parcelas de propiedad del municipio y/o las que se encuentren en proceso de escrituración.
- La compra y/o expropiación de parcelas con dinero proveniente del Fondo de Desarrollo Urbano.
- Las parcelas provenientes de expropiaciones.
- Las donaciones públicas o privadas.
- Las cesiones que prevén las normativas urbanas en los casos de parcelamientos de suelo.

En general las reglamentaciones incluyen el derecho de preferencia para la adquisición de predios a favor de esos bancos de tierras.

Su implementación está relacionada con la de otros instrumentos de gestión de suelo tales como el impuesto inmobiliario progresivo, la adquisición fiduciaria de inmuebles y la expropiación, pues significa otra de forma de constituir el Banco de Tierras.

#### **41.2.1.4. Instrumentos de protección**

Son aquellos que le permiten al Municipio establecer indicadores urbanísticos especiales en áreas que responden a Planes especiales, y que por sus cualidades patrimoniales (históricas, arquitectónicas o ambientales), interese proteger.

Los instrumentos de protección o revalorización son los que a continuación se detallan:

- **La declaración municipal de Área de Protección del Patrimonio**

Es el instrumento al que podrá recurrir la autoridad municipal para aplicar dispositivos de preservación y/o protección en aquellos sectores de la ciudad que contienen en su interior edificios de valor histórico y/o arquitectónico y que presentan condiciones particulares en la edificación, la morfología del conjunto edilicio y la composición y el carácter de los espacios públicos que interesa proteger.



Un sector de la ciudad que reúna estas condiciones podrá ser declarado Área de Protección del Patrimonio por iniciativa del Concejo Deliberante, el Ejecutivo Municipal o los vecinos residentes en el sector urbano en cuestión.

Para determinar estas áreas se llevarán a cabo planes especiales y proyectos de detalle en los que se estipularán:

- los grados de protección edilicia para edificios incluidos en Ordenanzas
- las medidas de conservación para los edificios involucrados.
- los indicadores urbanísticos para las parcelas involucradas;
- la identificación de parcelas que podrán trasladar sus indicadores urbanísticos;
- las condiciones para el diseño, materiales e instalación de elementos sobre la fachada tales como marquesinas y/o salientes de fachada, toldos y elementos publicitarios;
- las condiciones para la instalación de antenas y/o conducciones aéreas de distinto tipo incluidos los cableados correspondientes a las empresas prestadoras de servicios telefónicos, internet y televisión cerrada;
- los mecanismos de gestión.

- **La declaración municipal de Área de Interés Urbanístico**

El Área de Interés Urbanístico es el instrumento que tendría la Municipalidad de Bahía Blanca para estimular y/u ordenar un proceso de renovación edilicia mediante la modificación de los indicadores urbanísticos que le corresponden a un sector en particular de la ciudad o a un conjunto de parcelas que presentan situaciones especiales de emplazamiento en el territorio municipal.

La declaración municipal de un sector de la ciudad o un conjunto de parcelas como Área de Interés Urbanístico supone la preparación de una memoria que contenga los estudios y motivos que justifiquen tal declaración. Una vez aprobada la declaración, las particularidades de la intervención en el sector en cuestión se especificarán en un proyecto de detalle para el área delimitada

- **La declaración municipal de Área de Interés Social**

El Área de Interés Social (AIS) es el instrumento que tendría el Municipio para contribuir, de distintas maneras, al desarrollo de un sector en particular de la ciudad que



presente claros signos de deterioro urbano y edilicio, carencia de infraestructura y equipamientos y se encuentre habitada por población de escasos recursos. También en este caso, la declaración municipal de un sector de la ciudad o un conjunto de parcelas como Área de Interés Social supone la preparación de una memoria que contenga los estudios y motivos que justifiquen tal declaración.

La declaración de un sector de la ciudad como Área de Interés Social puede traducirse luego en una reducción del importe de la tasa municipal para los inmuebles comprendidos dentro de su perímetro, la prioridad para la ejecución de obras de saneamiento, la ejecución de trabajos en los espacios públicos a cargo de los vecinos involucrados y toda otra acción y/o iniciativa que deberá formularse en forma conjunta entre los vecinos y el Municipio. Los resultados de este acuerdo serán indicados en un Acta de Acuerdo suscripta entre las partes intervinientes.

**- Zonas Especiales de Desarrollo Prioritario – Impuesto progresivo a la tierra y/o edificios vacantes**

Las Zonas Especiales de Desarrollo Prioritario son aquellos sectores o inmuebles que, estando vacantes o subutilizados y, en cumplimiento de las funciones sociales de la propiedad urbana, deben ser objeto de re-parcelamiento y/o destinados a algún tipo de ocupación. De esta forma la declaración de un sector urbano como Zona Especial de Desarrollo Prioritario afectará a las parcelas baldías o con edificación degradada, en las cuales el Municipio puede establecer plazos para urbanizar y/o edificar.

En forma articulada sobre estas zonas o inmuebles se aplica una sobre tasa o impuesto que contribuya a restringir el uso especulativo del suelo urbano, es decir, sin finalidad tributaria.

La utilización de estos instrumentos permite:

- Distribuir de manera justa los costos y beneficios de las inversiones públicas estableciendo el límite entre derecho de la propiedad del suelo y el derecho a construir.
- Controlar la extensión indefinida de la ciudad tendiendo a una ciudad compacta y compleja en la medida que incentiva a la ocupación de terrenos no construidos o subutilizados.

**- recuperación de costos de obras**

Se trata de un instrumento de recuperación de costos de obras de infraestructura. Adopta la forma de un tributo denominado “contribución de mejora”, “contribución



especial” o “cuotas de urbanización”, cuya base está constituida por el beneficio que obtienen los propietarios como consecuencia del servicio u obra pública realizado por el municipio. Es una forma justa de gravar a los propietarios que ven incrementado el valor de sus activos o actividades, por el costo de la inversión pública municipal. La población directamente beneficiada paga un “plus” por la mayor accesibilidad que tendrá o por la valorización de sus inmuebles o actividades

#### **41.2.1.5. Instrumentos de participación ciudadana**

Se entiende por participación ciudadana en la planificación y gestión del territorio a los procesos organizados y sistemáticos mediante los cuales se garantiza a la comunidad la posibilidad de emitir opiniones, sugerencias o propuestas en forma individual y colectiva y a la obligatoriedad de los organismos municipales involucrados de responder a las inquietudes planteadas.

Los sistemas rígidos de verificación del cumplimiento de normas están dejando de ser aplicados y están siendo sustituidos por procesos de concertación, compromisos entre actores sociales, compromisos entre inversores y vinculación de éstos a resultados o intervenciones concretas. En suma, se está poniendo el acento en la formulación de las reglas del juego, y no en la preconfiguración normativa de los resultados. En esa línea, se han desarrollado instrumentos para una acción territorial más transparente, impulsora, movilizadora y menos preocupada por prohibir; una planificación menos rígida y más eficaz, sin renunciar a la calidad de los resultados o, precisamente como exigencia de resultados.

#### **- Comisión Municipal de Gestión Territorial o Consejo de Desarrollo Urbano**

La Comisión Municipal de Gestión Territorial o Consejo de Desarrollo Urbano (CMGT) es un órgano de participación sectorial con el objeto de canalizar los aportes de técnicos de los sectores representativos de la ciudad como una forma de enriquecer y racionalizar los procesos de planificación y gestión municipal. De tal manera, la CMGT propicia junto a la adopción de otros mecanismos de participación, la construcción de un espacio de consenso de la ciudad a partir de la intervención de diversos actores públicos.

Las competencias generales de la CMGT son aproximadamente las siguientes:

- Analizar y opinar sobre la interpretación de los diferentes aspectos de la aplicación de la normativa y de los instrumentos y procedimientos de gestión territorial.



- Analizar y opinar sobre las omisiones o vacíos de que pueda tener la normativa territorial.
- Analizar y opinar sobre las propuestas de actualización, complementación y ajustes del Plan Urbano.
- Analizar y opinar sobre la elaboración, ejecución y seguimiento de los planes y proyectos de desarrollo urbano.
- Opinar sobre cualquier asunto de interés para el desarrollo físico y ambiental del Municipio.

La CMGT están conformadas por funcionarios del poder público y organizaciones profesionales y sociales de la ciudad. En una amplia variedad de casos, las instituciones extramunicipales componentes de la CMGT reciben una compensación funcional no remunerativa como reconocimiento de gastos por su tarea.

#### **- Audiencias Públicas**

La Audiencia Pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados.

Las opiniones de los habitantes recogidas durante la Audiencia Pública son de carácter consultivo y no vinculante. Luego de finalizada la Audiencia, la autoridad responsable de la decisión debe explicitar, en los fundamentos del acto administrativo o normativo que se sancione, de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales las desestima.

Existe una amplia variedad de tipos de Audiencias Públicas, pero en el caso de la gestión del suelo se distinguen las siguientes:

#### **- Audiencias Públicas Temáticas**

Son Audiencias Públicas Temáticas las que se convoquen a efectos de conocer la opinión de la ciudadanía respecto de un asunto objeto de una decisión administrativa o legislativa.



- Audiencias Públicas de requisitoria ciudadana
- Son Audiencias Públicas de requisitoria ciudadana aquellas que deben convocarse cuando así lo solicite una determinada cantidad de habitantes de la ciudad. En este caso la requisitoria para la realización de una Audiencia Pública debe contener una descripción del tema objeto de la audiencia.

#### **- Normas sobre derecho de información urbanística y ambiental**

Las normas sobre derecho de información urbanística y ambiental son aquellas dictadas a fin de que el municipio adopte las medidas necesarias para garantizar el acceso a la información urbanística y ambiental de su competencia a todas las personas, físicas y jurídicas, sin necesidad de que acrediten un interés determinado y con garantía de confidencialidad sobre su identidad.

Se entiende por información urbanística y ambiental toda información disponible por el municipio bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, referida a las determinaciones tanto del Plan Urbano, como de los planes, proyectos, actividades, normas y medidas que puedan afectar a cualquier parcela dentro del espacio territorial bajo jurisdicción municipal.

#### **- Presupuesto participativo**

El Presupuesto participativo es una modalidad de gestión pública basada en la participación directa de la población en las diversas fases que componen la elaboración y la ejecución del presupuesto público municipal, especialmente en la indicación de las prioridades para la adjudicación de los recursos de inversiones.

Instituido en a finales de los años '80 en Brasil y consolidado en una dinámica operacional específica, esa modalidad de gestión es resultante de los complejos escenarios socio-político y de la interacción de múltiples variables intervinientes en la relación entre gobernantes del municipio (ejecutivo y legislativo) y la población local.

El Presupuesto Participativo se asienta en una estructura y en un proceso de participación comunitaria que se desenvuelve a través de tres principios básicos:

- reglas universales de participación en instancias institucionales y regulares de funcionamiento;



- un método objetivo de definición de los recursos para inversiones, que hacen un ciclo anual de actividades públicas de presupuesto del Municipio; y
- un proceso decisivo descentralizado teniendo como base la división de la ciudad en determinadas “regiones” presupuestarias.

El proceso de la participación en las definiciones del presupuesto municipal se da en tres etapas y según dos modalidades de participación: la regional y la temática. Las asambleas regionales y las temáticas están relacionadas y obedecen a la misma dinámica, difiriendo en cuanto al carácter de la agenda de discusión: demandas territoriales, en el primer caso, y temas específicos, pero referentes al conjunto de las regiones de la ciudad, en segundo lugar.

Las tres etapas en que se desenvuelve el ciclo anual del Presupuesto Participativo son:

- realización de las Asambleas Regionales y Temáticas;
- formación de las instancias institucionales, tales como el Consejo del Presupuesto y los Foros de delegados;
- discusión de los habitantes del presupuesto del Municipio en el Consejo del Presupuesto Participativo.

**41.2.1.6.** Otro instrumento de gestión que se utiliza para el financiamiento de otras obras lo constituye la **captación de plusvalías** por parte del Estado. Al respecto García Ortiz menciona que:<sup>9</sup>

*“Los instrumentos para la captación de plusvalías, ya sean urbanísticos o tributarios, tienen como objetivos identificables:*

- Distribuir **cargas y beneficios** de la urbanización.
- Obtener **financiamiento genuino** para el desarrollo urbano de la Ciudad (infraestructura, equipamiento, espacios verdes, saneamiento, vivienda).
- Intervenir positivamente sobre el mercado inmobiliario, **desalentando la especulación sobre el suelo.**
- Imponer los costos de la urbanización a sus **beneficiarios reales.**

<sup>9</sup> García Ortiz, Grisela (2009) “Captación de plusvalías urbanas”, [http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia\\_80\\_p.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia_80_p.htm) (consulta 16 de julio de 2009)



- **Distribuir los recursos para la recuperación de zonas degradadas o con baja inversión** del mercado, logrando una Ciudad más justa y equitativa.

En este punto de nuestro análisis, resulta necesario para comprender este instituto desde el punto de vista metodológico **diferenciar claramente el valor del suelo del valor de la construcción** o edificación que se asiente sobre él. Vemos que **el valor del suelo se relaciona con la especulación** y su incremento con acciones ajenas a los propietarios, mientras que **el valor de la construcción se relaciona específicamente con la inversión del propietario**.

El valor de suelo oscila en América Latina entre el 10 y el 15% del valor de la propiedad. El precio del suelo siempre tiene un valor comparativo con otros sectores de la ciudad y se relaciona con factores como el acceso al transporte y los servicios públicos urbanos. Podemos decir además, con relación al suelo urbano, que su precio máximo es resultante de la competencia de usuarios por la mejor tierra que están dispuestos a pagar. Por ello el precio del suelo se relaciona con los ingresos de los distintos estratos sociales. Consecuentemente, parte de la doctrina entiende que **el establecimiento de un impuesto sobre el suelo resulta difícilmente trasladable al precio del mismo** y opera disminuyendo la renta del dueño de la tierra.

Vemos también que, si bien ciertas acciones desarrolladas por los propietarios de la tierra pueden incrementar su valor, esta situación tiende a ser excepcional. La regla general es que **el aumento de valor del suelo proviene de acciones de personas distintas al propietario**, principalmente del sector público (autorización de indicadores urbanísticos u obras) o de las fuerzas del mercado (concentración de la población en las ciudades). Nos encontramos entonces con que el propietario no ha hecho nada para incrementar el valor del suelo, circunstancia que justifica, desde el punto de vista de la equidad urbana, la recuperación del total o parte del incremento del valor por parte del sector público.

En este esquema de análisis, el aumento del valor del suelo no recuperado por el Estado se convierte en una ganancia indebida o inmerecida para el propietario del mismo, atento que su precio no proviene de sus acciones. Lo expuesto implica que algunos autores lo encuadren dentro del concepto de **enriquecimiento sin causa**".



CITA TDR

Componente 5. Actividad 42

### **Instrumentos Normativos y de Gestión Urbana**

#### **42. Reformulación del Código de Planeamiento Urbano**

Reformulación del Código de Planeamiento Urbano acorde con el modelo urbano-territorial propuesto, definiendo lineamientos para la regulación de la subdivisión, usos e intensidad de ocupación del suelo urbano, periurbano y rural, la localización de espacios verdes y reservas para equipamiento o estructura vial, la protección de sectores urbanos o naturales de valor, la regulación sobre el espacio público, etc. Se delinearán también criterios para la regulación, control y evaluación de la calidad ambiental, la formulación de instrumentos generales de gestión y/o promoción del desarrollo urbano, convenios urbanísticos e instrumentos de participación ciudadana.

CITA TDR

#### **10. Las normas e instrumentos de ordenamiento territorial se encuentran desactualizados.**

Los procesos económicos y las grandes inversiones efectuadas en el sector portuario-industrial, comercial, y de servicios hacia fines de la década del '90, así como también el cambio del modelo económico que se verifica desde el 2002, han determinado nuevas dinámicas y transformaciones en la estructuración urbana y en el patrón de localización de actividades en la ciudad.

En ese sentido las normas e instrumentos de ordenamiento y gestión territorial presentan ciertos desajustes para el encuadre de estas dinámicas. Por otra parte, la consideración de la dimensión ambiental del desarrollo urbano no está contenida en el conjunto de regulaciones urbanísticas vigentes.



### Resultados esperados

Los resultados esperados para este componente en general consisten en contar con una serie de instrumentos normativos y de gestión que permitan implementar y sostener en el tiempo el proceso de planificación propuesto.

Se formulará una propuesta de Código de Planeamiento Urbano para la concreción de dicho modelo territorial y se consolidará el Sistema de Información Territorial municipal existente – SITeBB-, ambas cuestiones necesarias para una implementación eficiente del proceso de planeamiento, así como la ejecución y seguimiento de los proyectos identificados.

#### 42.1. Reformulación del Código de Planeamiento Urbano

Los esquemas de planificación urbana deben formular sus estrategias para garantizar la adaptación de las nuevas demandas sociales y la ubicación de las nuevas actividades económicas relacionadas con la ciudad. Además, deben crear un modelo de desarrollo socioeconómico y físico que protejan los recursos históricos y culturales del centro urbano tradicional para conservar al máximo su valor, aplicando en todo momento los criterios básicos de sustentabilidad.

Las actualizaciones contemplan y alientan nuevas tecnologías para la reutilización y reciclado, ahorro energético, tratamientos biológicos de efluentes y utilización de energías alternativas.

Los indicadores urbanos deben ser contemplados con nuevos conceptos que favorecen a aquellos que se avienen al cumplimiento de las normas. También ofrecerá un menú amplio para reparar las transgresiones, con mitigaciones razonables que obligan a devolver a la ciudad la sustentabilidad que las violaciones a las normas ponen en riesgo.

Se procurará una propuesta que tienda a evitar las inequidades, que en muchos casos conlleva la propia zonificación, en función de la necesaria asignación de usos para brindar mayor reactivación económica y calidad de vida a los habitantes. Así como una elevada competitividad territorial que convoque a inversores locales y extralocales.



Es necesario también “la introducción de mecanismos de micro planificación, que permita identificar proyectos a pequeña escala (barrial), con participación de la comunidad, orientando las responsabilidades de ejecución en el involucramiento de los actores intervinientes, con el objeto de lograr el fortalecimiento del proceso de descentralización”<sup>10</sup>.

Las formas de regulación deberán adaptarse a los distintos sectores de la ciudad; existen espacios donde el crecimiento se ha producido en forma de asentamientos irregulares, allí se deberá pensar en planes particularizados, ya que la normativa extensiva de otros barrios es de muy difícil concreción, es decir el código deberá ser flexible y con gran capacidad de adaptación a los futuros cambios impuestos por el proceso de mundialización de la economía.

Es muy importante la consideración acerca de que el desarrollo y crecimiento urbano es inevitable y natural a la ciudad; en ese marco no es posible plantearse una ciudad que no crezca. No debe confundirse expansión o extensión con crecimiento, y por tanto se deberá apuntar a un adecuado proceso de expansión y crecimiento urbano, es decir dotado de servicios, infraestructura y calidad de vida.

La propuesta del modelo territorial, sobre los bordes actuales de la ciudad, a modo de **rondas**, trata de evitar el problema de los crecimientos en forma de saltos a la barrera (formal o informal), que puede significar una calle de borde. Con la propuesta de **rondas**, se operativiza un sistema de costura con el territorio exterior a estos bordes, generando continuidades y no saltos. Estos espacios ameritan una regulación con indicadores especiales a considerar a la hora de la zonificación.

Con respecto a la reformulación del Código de Planeamiento Urbano ya se han dado algunos pasos en este sentido. Así se han aprobado una ordenanza 14994, del 2 de octubre de 2008, que propone la participación de la comunidad para dicha Reformulación. En el Artículo 2º se invita a la población a acercar propuestas no contempladas en convocatorias anteriores, que luego serían puestas a consideración de una Unidad de Reformulación y la Agenda de Desarrollo local. Dicha convocatoria, se desarrolló en un período de dos meses y se la llamó “Bahía propone Bahía”, actualmente se están

---

<sup>10</sup> Plan Estratégico de Bahía Blanca, 1999



analizando las propuestas que serán plasmadas en proyectos o bien modificarán indicadores urbanísticos en vigencia.

#### **42.2. Objetivos generales del Código**

Se considera importante contemplar los siguientes aspectos:

- Orientar el desarrollo de la ciudad dentro de una clara estructura física, que determine la distribución de la edificación, regulando su densidad de acuerdo al carácter y funciones de cada zona.
  
- Garantizar los requerimientos ambientales vinculados con la iluminación, ventilación, asoleamiento, acústica, privacidad, protección ambiental, visuales y ángulo de visión del cielo de todos los espacios habitables.
  
- Regular la intensidad del uso de las parcelas y determinar el área de superficie libre alrededor de los edificios, en caso necesario.
  
- Regular la forma de subdivisión de la tierra en parcelas óptimas, tendiendo a una utilización equilibrada de la misma (FOT y FOS).
  
- Proteger el carácter y la estabilidad de las áreas residenciales, equipamiento y comercio, restringiendo o condicionando usos y edificios incompatibles con el carácter de cada zona y controlar ampliaciones o remodelaciones de edificios existentes, cuyos usos alteren el requerimiento de cada área.
  
- Promover un sistema vial jerarquizado, con una categorización de las distintas vías, para garantizar la fluidez del tránsito sobre las arterias de circulación, regular el uso del suelo sobre sus bordes, incluyendo estacionamientos y control de los movimientos de carga y descarga, y facilitando la apertura de nuevas vías con el fin de mejorar las condiciones del transporte público y privado.
  
- Reactivar sectores postergados de la ciudad, mediante planes particularizados y normativa especial.



- Recuperar sectores degradados de la ciudad como los afectados por la extracción de tierra para la construcción de ladrillos.
  
- Atender a la estética urbana, fijando líneas de edificación en zonas especiales, etc.
  
- Preservar los ámbitos y edificios de valor patrimonial histórico, tradicional o arquitectónico, Salvaguardando y respetando sus características.
  
- Controlar el mantenimiento de niveles de calidad ambiental, acordes con las exigencias de la salud, seguridad y bienestar de la población, especialmente en lo relativo a emisiones de gaseosas o efluentes contaminantes en el área portuario-industrial.
  
- Crear un sistema de parques estableciendo una adecuada relación de espacio verde por habitante, teniendo en cuenta la población actual y su crecimiento futuro.
  
- Regular el fraccionamiento y usos de tierras adyacentes al ejido estableciendo claramente sus destinos.

Los siguientes lineamientos para el futuro Código de Planeamiento Urbano, responden al nuevo modelo propuesto consensuado por el equipo de Consultores de este Plan de Desarrollo Local para el Partido de Bahía Blanca.

Con respecto a la reformulación del Código de Planeamiento Urbano ya se han dado algunos pasos en este sentido. Así se han aprobado una ordenanza 14994, del 2 de octubre de 2008, que propone la participación de la comunidad para dicha Reformulación. En el Artículo 2º se invita a la población a acercar propuestas no contempladas en convocatorias anteriores, que luego serían puestas a consideración de una Unidad de Reformulación y la Agenda de Desarrollo local. Dicha convocatoria, se desarrolló en un período de dos meses y se la denominó “Bahía propone Bahía”, actualmente se están analizando las propuestas que serán plasmadas en proyectos o bien modificarán indicadores urbanísticos en vigencia. Con la reformulación del Código actual no se modifica el modelo de territorio instaurado por el Código en 1986.

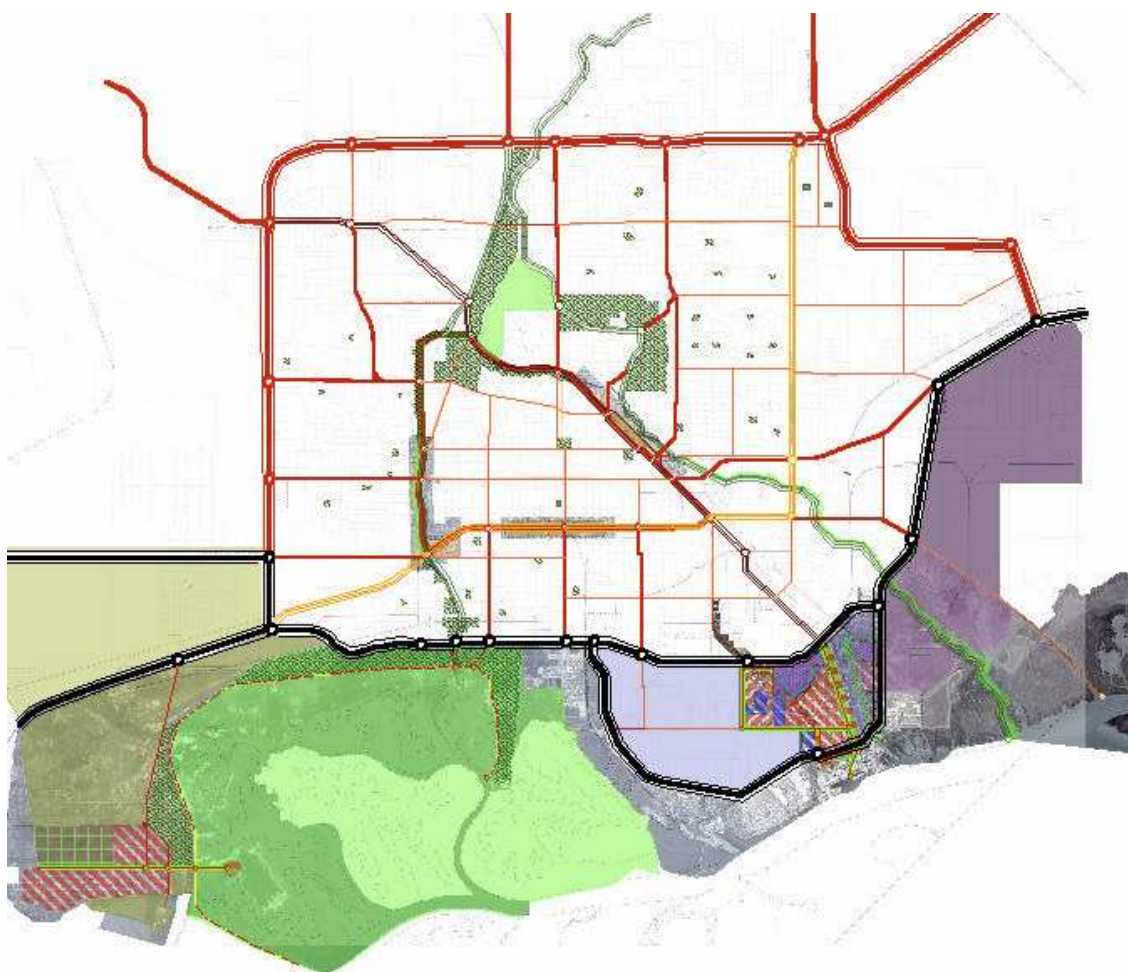
También se ha avanzado en algunas propuestas específicas, por parte de la Unidad mencionada, sobre determinadas áreas de la ciudad hacia fines de julio de 2009, sin que



Consultor 2 SILVIA MARENCO

ellas signifiquen la intención de una verdadera transformación de la ciudad. Dicha propuestas operan a modo de microintervenciones, sobre espacios particularizados.

### 42.3. El nuevo modelo territorial: componentes.



Fuente: elaboración equipo de Consultores BID, julio 2009

El modelo territorial planteado y consensado por el equipo de Consultores BID contempla ocho componentes que responden a las particulares realidades de la ciudad y sus tendencias a futuro. A partir de dichos componentes se proponen distintas modalidades en cuanto al sistema de centralidades (existentes y a crearse); los espacios de movilidad (sistema circulatorio); la red ambiental (indicadores que frenan o promueven las actividades y proyectos); la morfología, (perfil tipológico); los usos propuestos (usos de corte y los usos



excluidos); los programas para cada una de las áreas que integran los componentes; los proyectos que se proponen para lograr la transformación de la ciudad en consonancia con el modelo territorial y los modelos de gestión, entendidos como aquellos instrumentos idóneos para viabilizar los programas y proyectos que se plantean.

Sobre la base de lo mencionado precedentemente el Código contemplará las siguientes formas de actuación en los componentes del modelo:

#### **42.3.1. Ronda Circunvalar Sur / Franja costera.**

Esta categoría de “ronda” no solo es mirada como una estrategia de enlace vial, sino como la definición de un territorio lineal entendido como el área de impacto de la situación circulatoria, donde se configura una relación identitaria entre los tejidos urbanos lindantes y los usos asignados. Aquí se pretenden consolidar *“los Espacios de Movilidad, como territorios anulares de la fase de consolidación urbana”<sup>11</sup>*.

La propuesta del modelo territorial, sobre los bordes actuales de la ciudad, a modo de **rondas**, trata de evitar el problema de los crecimientos en forma de saltos a las barreras (formales o informales), que puede significar una calle de borde. Con esta propuesta, se operativiza un sistema de costura e integración con el territorio exterior a estos bordes, generando continuidades y no saltos. Estos espacios deberán ser objeto de una regulación con indicadores especiales a considerar a la hora de la zonificación en detalle.

Estrategias de esta naturaleza han sido utilizadas por ciudades como Barcelona, para inducir la integración y articulación entre la ciudad y el frente marítimo, a partir de una vía primaria de circulación y conexión regional. En el caso de Bahía Blanca, este rol sería cumplido, en el sector en consideración por el Camino Parque Sesquicentenario, y su intersección con la Ruta Nacional 3; retomando esta última hasta la actual zona de la Playa de Camiones del El Triángulo.

El segmento de la ruta aludido pretende una integración a la trama urbana a partir de los diferentes usos, teniendo en cuenta la significación de la misma para la articulación de la ciudad y la franja costera.

Esta Ronda circunvalar Sur puede subdividirse en tramos:

---

<sup>11</sup> Vecchi, Rosana, Informe de Coordinación 4. BID, 2009



- a) el primer tramo corresponde al sector comprendido por Camino Parque Sesquicentenario entre la Ruta Nacional 35, rotonda de Calle Don Bosco y su intersección con la Ruta Nacional 3. Allí se destaca la presencia de depósitos y comercios mayoristas de influencia urbana y regional, como así también empresas de servicios y abastecimiento de maquinaria agrícola e insumos de carácter rural, en general, por tanto los usos asignados a dicho eje serán compatibles con el uso actual. A ello se sumará la posibilidad de incorporar industrias de grado 3, y frentes comerciales Camino Parque Sesquicentenario. Desde el punto de vista de la tipología uso residencial permitido corresponderá a vivienda multifamiliar, quedando excluidas aquellas de tipo uni y bifamiliar. Se plantean como prioritarios proyectos de polígonos de servicios urbanos en cercanías de los espacios residenciales existentes, carentes actualmente de los mismos.
- b) El segundo tramo corresponde al sector de la Ruta Nacional 3 Sur, comprendido entre el Camino Parque Sesquicentenario y el Paraje El Guanaco. Constituye el área de mayor complejidad debido a la diversidad de usos. Forma parte del denominado Corredor Sudoeste- Aeropuerto, configurando una zona de fuelle entre la ciudad y el área portuaria industrial. La intersección entre el Camino Parque Sesquicentenario y la Ruta 3, presenta características particulares pues se encuentra próxima al Corredor Enlace Parques. Constituye una de las huellas naturales de la ciudad y la región al unir el Parque de Mayo, desde el Dique derivador a través del Canal Maldonado, hasta su desembocadura. Por tanto deberá prestarse especial atención a su particularidad de área verde al articular esta condición con la de ruptura de carga, por la presencia de empresas destinadas a servicios al transporte que incluyen servicios de logística de poca envergadura a empresas de transporte sin radicación en la ciudad.

La zona de reserva propiamente dicha se extiende desde el ingreso a la localidad de General Daniel Cerri hasta la desembocadura del Canal Maldonado, teniendo como límite hacia el oeste la vía del ferrocarril, sobre la vía Neuquén. Entre esta vía y la Ruta 3 Sur deberán preverse servicios para el proyecto denominado "Paseo del Estuario", contemplado para el desarrollo del área, que además servirá de espacio de contacto con el ambiente estuariano, tanto para recreación como para la consecución de proyectos educativos (avistaje de aves, observación de la naturaleza autóctona, en áreas cercanas a los canales). Deberá preverse en este espacio la



zona de pasaje de los diferentes ductos que abastecen al área portuario-industrial (gasoductos, oleoductos)

En la zona industrial portuaria, que incluye al Polo Petroquímico y al Parque Industrial de Bahía Blanca no se modificará la codificación con respecto a la normativa actual. Sin embargo se restringirá la posibilidad del crecimiento residencial, para evitar mayor grado de conflictividad entre los vecinos y empresas allí instaladas.

Entre la Ruta Nacional 3 y las vías del Ferrocarril, se sugieren usos industriales de grado 3, y depósitos con baja densidad, tipo parque con grandes retiros para favorecer el desarrollo de áreas verdes que sirvan de fuelle entre la ciudad ya desarrollada y la zona industrial. Esta tipología, favorecerá ambientalmente al área, evitando la compresión del sector residencial, actualmente permitido, y la zona industrial. Entre los programas para el área se plantea la localización de un polígono de servicios al transporte de tipo logístico, complementario a los existentes.

El último tramo corresponde al área comprendida entre el Paraje El Guanaco y Grümbein, desde las vías del ferrocarril hacia el estuario, sin afectar el humedal costero en las proximidades de la desembocadura del Arroyo Napostá. En el tramo mencionado se contempla la posibilidad de desarrollar un gran área de logística e industria, de apoyo a las actividades de acopio de cereales y otras que se propongan a futuro. La zonificación deberá establecerse teniendo en cuenta la factibilidad de implantación de: industrias de grado 2 y 3, y depósitos de baja densidad de ocupación, pues el área constituye la antesala del humedal costero. Los programas y proyectos que para este sector se diseñen deberán contemplar primordialmente la preservación de las condiciones ambientales, generando entornos amigables.

#### **42.3.2. Ronda Circunvalar Norte / Franja periurbana**

Esta ronda describe un arco importante extendiéndose desde Camino Parque Sesquicentenario (rotonda con Ruta Nacional 35) hasta su intersección con Rotonda de Ruta Nacional 33, continuando luego por la Avenida Jorge Newbery, hasta el empalme con Ruta Provincial 51 y su continuación hasta Grümbein en unión con la Ruta Nacional 3 Norte.



Cubre un amplio sector, de menor complejidad que el anterior. Contiene en las proximidades de Avenida Cabrera equipamientos comerciales de escala regional. Constituye uno de los accesos a la ciudad, uniendo la Ruta Nacional 33 con la ex Ruta 3 Norte.

Se pueden distinguir en ella tres tramos bien definidos por sus usos y condiciones, por tanto su perfil deberá ajustarse de acuerdo al área que recorre:

- a) primer tramo Camino Parque Sesquicentenario entre empalme con Ruta Nacional 35 y empalme Ruta Nacional 33. Se caracteriza por contar con usos comerciales de alcance regional, mayoristas y servicios al transporte. Conectando áreas residenciales de sectores de ingresos medios a ambos lados: Barrio Los Chañares y Don Ramiro, por un lado y barrios del área en consolidación de la ciudad como Smata, Osba, por el otro. Se plantean en esta zona la construcción de polígonos de servicios urbanos de carácter comercial. En el punto central del Camino Parque Sesquicentenario, sobre Avenida Alem, se desarrollan usos comerciales de escala urbano-regional, salones para eventos y la vivienda es de baja densidad. En esta área deberá preverse una consolidación del tejido urbano con densidades medias. Debiendo alentarse la continuación de los usos allí establecidos, ya que esta vía se convertirá en un mediano plazo en una ruta multitrocha, con calles colectoras a modo de continuación de la Ruta Nacional 33, según proyectos de Vialidad Nacional (abril de 2009). Esta ruta fue concebida en 1989, por parte de Vialidad Provincial, como un Camino Parque (Park way), por tanto tiene características muy particulares que dan cuenta de un entorno de área verde en toda su extensión, muy utilizada por la población para recreación.

El tramo final del Camino Parque Sesquicentenario hacia el Norte está ocupado por residencia de baja densidad: barrio cerrado y barrios quinta, a los que su suma un predio ferial de importantes dimensiones y actividad. Aquí se pretende que el perfil continúe la tendencia actual y en cercanías de la Avda Alem se consolide el tejido con densidades medias, apuntando a sectores de ingresos medios y medio-altos.

- b) el tramo de la Avenida Jorge Newbery comprendido entre el empalme con Ruta Nacional 33 y Calle 14 de Julio, constituye el borde norte de la ciudad. En él se ha propuesto la construcción de la "Puerta Norte", en el extremo norte del Corredor Enlace-Parques. Allí se desarrollan barrios cerrados y es el área de expansión de barrios de muy buena calidad a ambos lados de esta Ronda desde Avenida Cabrera, hasta la intersección con calle 14 de Julio. En este tramo las densidades medias



deberán consolidarse, junto a usos propios y la construcción de polígonos de servicios urbanos con comercio minorista de uso diario, dado que las condicionantes de la normativa como barrios parque limitan el desarrollo del comercio de uso corriente. Deberán preverse normas edilicias que especifiquen claramente su construcción en coherencia con las residencias del entorno y preservando las características ambientales existentes.

- c) El tramo comprendido desde la calle 14 de julio hasta el empalme con Ruta Provincial 51, se encuentra deteriorado por la presencia aún de la actividad ladrillera. Allí se construirá a corto plazo la doble vía que conecta a la ciudad con el Aeropuerto, en un sector de muy baja densidad residencial de ingresos medio-bajos. Se considera importante desarrollar densidades medias, para consolidar el tejido urbano. La tipología será uni- bi y multifamiliar.
- d) Entre la Ruta Provincial 51 y su prolongación hasta Grümbein en empalme con Ruta Nacional 3 Norte, sector caracterizado por grandes vacíos, por su proximidad al Aeropuerto. La presencia de un Cementerio Parque Privado y algunos usos asociados al transporte y la presencia de grandes silos complejizan este tramo de la Ronda Circunvalar. Aquí el perfil urbano deberá compatibilizarse con densidades medias de carácter uni y bifamiliar y los usos presentes. El extremo de este tramo en contacto con la Estación Grümbein del Ferrocarril, se prevé para usos industriales (grado 3, por su cercanía a los silos), depósitos y logística. Esta área deberá respetar las condiciones de densidad media para las actividades mencionadas con el objeto de preservar las características ambientales.

### 42.3.3. Sistema de Corredores

Estos ejes corresponden a espacios de articulación de equipamientos públicos y privados, que sirvan de enlace entre las distintas áreas de la ciudad y *“sumen tanto la preexistencias de edificios e instalaciones de valor patrimonial con procesos de refuncionalización de usos comerciales, de servicios para los frentistas privados, como permiten introducir condiciones de urbanidad y re-equipamiento a lo largo de la heterogeneidad de usos de las distintas fajas”*<sup>12</sup>. *“En esta categoría se incorporarán los futuros espacios libres públicos destinados al ocio urbano que amplían en gran medida la*

---

<sup>12</sup> Caporossi, Luis. Consultor 3. BID. Informe 3



*red de parques y paseos ya existente. Se trata de espacios de diversas formas y tamaños (bordes de canales y arroyos, márgenes de algunas infraestructuras, vacíos urbanos, etc.) que adecuadamente tratados, dotarían a la ciudad de espacios libres continua, siempre en relación con las actividades y los espacios de la movilidad (sistema circulatorio)<sup>13</sup>*

El sistema de corredores responde a los escenarios A 2, 3 y 4 del Plan y se definen para las siguientes áreas:

#### **42.3.3.1. Corredor Patrimonial Diagonal Región- Puerto (B0DP)**

Este corredor simboliza la histórica entrada del ferrocarril a la ciudad, cuyo destino final es el puerto. Configura la Puerta Norte de la ciudad regional y la Puerta Sur de la ciudad global.

Se deberá respetar redefinir el perfil morfológico en cada uno de los tramos comprendidos. El sector correspondiente a la entrada del ferrocarril por el norte y paralelo al Camino a la Carrindanga, deberá respetar la propuesta referida al Parque “Valle del Napostá”, a ambos márgenes del arroyo. Desarrollando colectoras de conexión con la infraestructura existente y a construirse. En este tramo, las densidades será bajas, para todos los usos propuestos, siendo aquellos usos de corte acordes con el paisaje del valle, quedan excluidos los usos residenciales multifamiliares, para evitar anular las visuales paisajísticas hacia el arroyo Napostá. Se establecerán restricciones al uso y se condicionarán los usos que deberán ser compatibles con los existentes, particularmente entre el predio ocupado por el Centro Científico Tecnológico de CONICET- CRIBABB y el Dique derivador de aguas en el Parque de Mayo.

Otro sector a considerar en este corredor corresponde al tramo del Arroyo Napostá entre el Derivador y Calle Sarmiento, de desarrollo de parque lineal y entubado ocupado por el Paseo de las Esculturas. Se plantea en él, densificar y consolidar con alta densidad, dadas las características morfológicas de amplitud del entorno y respetando el ambiente creado.

Entre calles Sarmiento y la Estación Sud, los usos a admitir se relacionan con las preexistencias tanto en el aspecto residencial como de áreas verdes a crear (en proyecto). Las densidades serán medias y altas, contemplando apertura de cruces ferroviarios.

<sup>13</sup> Vecslir, Lorena. Consultor 4. BID. Informe 3



En cuadro de la Estación Sud, la codificación deberá tener en cuenta las propuestas de desarrollo urbano vinculado al proyecto “Ciudad de las Artes y de las Ciencias”, quedando la normativa sujeta a los proyectos y a la protección del patrimonio histórico arquitectónico que conforma el edificio y el espacio lindero de la estación ferroviaria.

Entre Estación Sud y Estación Spurr, la normativa deberá prever densidades medias y espacios libres verdes, contemplando demandas de espacios deportivos, tanto para recintos cerrados como abiertos, considerándola como área de estudios particularizados.

Entre Estación Spurr y Playa ferroviaria de Ing. White, deberá contemplarse densidades medias y área de estudios particularizados, dada la existencia de barrios carenciados y grandes vacíos correspondientes a la ADIF y tutelados por el Municipio.

#### **42.3.3.2. Corredor Sudeste Aeropuerto**

Este corredor ya ha sido contemplado en parte en la Ronda Sur, se extiende por la Avenida Juan Manuel de Rosas (Indiada), en él las densidades serán medias. Los usos propuestos corresponden a los residenciales con aquellos que sean compatibles con el mismo. La tipología corresponderá a viviendas uni y bi familiares.

#### **42.3.3.3. Corredor Enlace Parques Estuario**

Se inicia en el Camino a la Carrindanga y es comprensivo de los Parques “Valle del Napostá” (propuesto), Parque de Mayo, Parque Campaña al Desierto (a equipar), Parque General Belgrano (a materializar) y continúa por el entubado del Arroyo Napostá y su continuación a cielo abierto desde calle Estados Unidos hasta la desembocadura en el Estuario.

El tramo comprendido entre la calle Sarmiento y Estados Unidos, se deberá considerar como área de estudios particularizados, dada la complejidad de su trazado y el alto grado ocupación, con viviendas, depósitos y pequeñas industrias, cuyos fondos son linderos al trazado del entubado. Debería contemplarse densidades medias, con retiros para mejorar las condiciones actuales de deterioro y abandono.

Desde calle Estados Unidos hasta las proximidades de Ing. White, la presencia de barrios carenciados plantea la necesidad de definir la mejora de dicho espacio, preservando sus características naturales, a partir de la consideración de área particularizada.



#### 42.3.3.4. Corredor Enlace Parques Maldonado

Comprende el eje desde el Parque de Mayo y calle Cuyo hasta la desembocadura del Canal sobre el Estuario. Conforman un parque lineal entre el Canal y la calle mencionada, donde se propone el desarrollo de áreas verdes. Sobre los bordes de ambos se plantea alta densidad con un perfil morfológico de vivienda multi familiar. Este corredor se complementa con el proyecto de Bahía Ciudad Amigable, que ofrece recorridos a pie o en bicicleta, por senderos verdes. Los usos deberán compatibilizarse con los residenciales. Se excluyen la industria y los depósitos.

#### 42.3.4. Malla base /Clusters Franja de Vulnerabilidad

Corresponde a sectores de alta vulnerabilidad socio-ambiental. Enmarcados por vías de circulación secundarias y terciarias localizadas fuera de lo que actualmente se denomina zona anillo y donde se han desarrollado la vivienda de baja densidad, constituyendo áreas carenciadas en algunos sectores pertenecientes a tierras del ferrocarril. Se ubican en el área comprendida por las vías del ferrocarril y el arroyo, desde la Terminal de Ómnibus y hasta las proximidades de White. Otro tramo de similares características lo constituye un sector aledaño a Calle Don Bosco y las vías del ferrocarril.

En ellos se plantea la consideración de áreas particularizadas, pues se deberán compatibilizar intereses con la población que allí reside.

En vistas a la necesidad de fortalecer la vertebración social y los mecanismos de articulación estratégica, se destaca que:

- la proximidad física no es sinónimo de proximidad social y de coherencia en las representaciones
- los vínculos deberán ser construidos a partir de las representaciones coherentes de problemas, asumidos como tales
- la búsqueda de pautas homogéneas y estructuradas de comportamiento

Se pretende la introducción de innovaciones en el sistema de gobierno local, a partir de la creación de nuevas centralidades barriales al interior de los “clusters”, como una nueva conceptualización de los servicios de interés social, servicios universales o servicios de interés público, donde deberá adaptarse el sistema administrativo a la lógica de la eficiencia



En dichos “clusters”, se deberá promover desde el Municipio, a partir de instrumentos de gestión de participación la construcción de un sistema Centros de Gestión Ciudadana (CGCs), que apunten a lo mencionado precedentemente, cuyas localizaciones deberán definir las los mismos vecinos.

Se deberá prestar especial atención a la densificación de estas áreas a partir de estudios particularizados integrales y coherentes con los proyectos planteados para el área en este Plan de Desarrollo local.

Los usos serán predominantemente residenciales, admitiendo también usos de agricultura familiar de subsistencia, o bien otros cultivos (aromáticas), para lo cual será necesario redefinir el tamaño de las nuevas parcelas.

#### **42.3.4.2. Malla base / Clusters en la Franja Consolidada**

Se trata del sector comprendido entre las vías del ferrocarril y el Canal Maldonado. Allí el tejido urbano es compacto pero abierto.

Se puede subdividir en dos grandes áreas:

- a) la primera que se identifica con el microcentro de la ciudad, con predominio de comercios y servicios entre las calles 11 de abril, Brandsen, Dorrego-Zapiola y Berutti. Se deberá consolidar con alta densidad. El perfil morfológico deberá corresponder a viviendas multifamiliares, promocionando las áreas destinadas a usos comerciales minoristas y servicios administrativos, financieros, educativos, culturales, profesionales de escala local y regional.
- b) Considerado el macrocentro, de densidad media y con arterias comerciales consolidadas (Alem, Almafuerde, Zelarrayán, Perú-Charlone), que conformarían los bordes de alguno de los “clusters”. Sobre estos ejes se promocionará desde la normativa el uso comercial, el cual quedará restringido al interior del cluster correspondiente, donde además se deberá privilegiar el mantenimiento de densidades medias, con tipologías vivienda uni y bi familiar. Estas ideas deberán analizarse y re-proponerse con los vecinos de los distintos sectores, a partir de la utilización de instrumentos de gestión participativa, analizados en el componente 5 actividad 41.