

INFORME DE

INSTRUMENTOS DE GESTION

INFORME DE

INSTRUMENTOS DE GESTION

Equipo de Trabajo GCBA

CoPUA Arq. Margarita Charriere

Asesores CoPUA Arq. Nora Clichesvky
Lic. Gustavo Mosto
Arq. María Alejandra Gonzalez

DGPeIU Arq. Cristina Fernández Marty
Arq. Eduardo Faierman

Subsecretaría de Descentralización Arq. Andrés Borthagaray
Arq. Graciela Favilene

Legislatura de la Ciudad Ing. Fernando Fimognare

PRESENTACION

El presente informe es producto del trabajo de un equipo que se conformó con el aporte de distintos áreas y ámbitos del gobierno de la ciudad, con el objeto de recuperar las diversas experiencias y prácticas y al mismo tiempo, construir un pensamiento en común incorporando antecedentes locales y de países vecinos en relación el planeamiento y la gestión urbanística. El objetivo del trabajo fue el de pensar que tenemos y que podemos modificar para poner en marcha un sistema de gestión que permita la puesta en vigencia del plan urbano ambiental.

A los efectos de recuperar el proceso de pensamiento y sistematizar los aportes y los antecedentes del trabajo realizado, es que ahora se presenta una síntesis que apunta a través de la puntualización de unos pocos elementos a perfilar los próximos pasos para la instrumentación del Plan. En este sentido hemos revisado el Capítulo III y focalizado en los instrumentos y procedimientos que debieran concurrir en la implementación del sistema de gestión del Plan Urbano Ambiental.

Buenos Aires, agosto de 2001

PROPUESTA RESPECTO DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTION Y GERENCIAMIENTO

El objetivo del trabajo realizado fue visualizar las potencialidades de cada uno de los instrumentos analizados y su necesaria articulación para concretar una gestión urbanística equitativa y eficaz, cuestión que sin duda, requiere de una toma de posición, en función de las decisiones de política urbana que los mismos conllevan. De allí que lo que ahora se presenta es un conjunto de recomendaciones respecto de que instrumentos son los que se considera más adecuados para encarar las transformaciones que la Ciudad necesita.

INSTRUMENTOS DE CAPTACION DEL MAYOR VALOR

El análisis realizado permitió plantear las siguientes consideraciones respecto de los instrumentos de captación del mayor valor estudiados, para los cuales se plantearon dos alternativas:

- 1** Apuntar a una reformulación del impuesto inmobiliario, que incluya el impuesto progresivo al baldío, y la captación sectorizada del mayor valor, por inversiones públicas urbanas, la incorporación de tierras fiscales y la mejora urbana ambiental producto de los programas de actuación, a través de la actualización permanente de las valuaciones fiscales. Esto significa un trabajo articulado con las áreas competentes y su correlato en la reformulación de la actual contribución territorial.
- 2** Implementar instrumentos específicos de captación de mayor valor para las áreas afectadas a los programas de actuación, en paralelo con la actual contribución territorial. Esta alternativa también supone un proceso de consenso y articulación interfuncional.

En términos de economía y eficiencia en la gestión se concluye que la primera alternativa es la más viable porque la ley tarifaria y el código fiscal prevén estas cuestiones, aunque actualmente no se aplican. Por ello se requiere su consideración específica en función de las expectativas y valorizaciones sectorizadas que la implementación del plan urbano ambiental va a impulsar.

Otro de los instrumentos considerados importantes para la movilización del suelo urbano es el que hemos denominado Impuesto Progresivo al Baldío. Este instrumento previsto en el Código Fiscal debería aplicarse diferencialmente previendo plazos y alícuotas diferenciales en función de los criterios de promoción y desarrollo más adecuados para las diferentes zonas de la ciudad. Por ejemplo, la aplicación de este instrumento, en el área central de la ciudad permitiría promover el completamiento del tejido, desalentando el mantenimiento de "usos en espera".

INSTRUMENTOS DE PROMOCION DEL DESARROLLO URBANO

El estudio de los instrumentos de promoción del desarrollo urbano permitió discriminar entre aquellos que corresponden al marco jurídico general, de ciudad y de la nación respectivamente, de los instrumentos estrictamente urbanísticos, tales como el banco de tierras y el suelo creado, las operaciones interligadas y transferencia de derecho de construir. En este sentido los instrumentos que se visualizan como más eficientes son los siguientes:

- 1** En el marco jurídico general de la ciudad, la Ley N° 238 regula el objeto y los procedimientos de las expropiaciones. A los fines de la gestión urbanística se debería proponer la reglamentación del Artículo 4° en función de perfeccionar las posibilidades de este instrumento para la implementación de los programas de actuación y el desarrollo urbano.
- 2** Por otro lado la ley nacional que redefine y amplía los alcances del fideicomiso en tanto establece la posibilidad del fideicomiso financiero y la emisión de bonos, para el financiamiento de una amplia gama de operaciones, entre ellas las de desarrollo urbano, a cuenta de los beneficios previsible y futuros de las mismas. El Código de Planeamiento urbano ha habilitado este instrumento para iniciativas de desarrollo urbano a través de los convenios urbanísticos.
- 3** El banco de tierras, cuya creación fue dispuesta por la Ley N° 71, es el instrumento que permitirá la disponibilidad de tierras e inmuebles y o el financiamiento de las intervenciones del plan urbano ambiental, a través de la constitución de fideicomisos, según los requerimientos de cada uno de los programas de actuación. Su implementación requiere tanto la definición de sus alcances y objetivos, como su formulación como instancia burocrática concreta. En este sentido se considera que su implementación debe ser una de las prioridades de gestión del plan urbano ambiental.

El conjunto de instrumentos de gestión y promoción del desarrollo urbano que se han enunciado requiere:

- una formulación instrumental específica consensuada con las áreas de gobierno competentes,
- el desarrollo de los criterios de aplicación de cada uno y su articulación concurrente en las intervenciones priorizadas,
- el reconocimiento de las áreas concretas en las cuales estos instrumentos podrán ser aplicados en función de la puesta en marcha de los programas de actuación identificados para concretar el modelo territorial.
- La adecuación de las instancias burocráticas para su efectiva incorporación a la gestión gubernamental.

INSTRUMENTOS DE GERENCIAMIENTO

La implementación de las propuestas formuladas en el Modelo Territorial debe dar lugar, en el ámbito del Poder Ejecutivo, con la supervisión y coordinación del Consejo del Plan Urbano Ambiental, al desarrollo de un conjunto de Programas de Actuación. Estos suponen por un lado la formulación de instrumentos de planificación, los planes de sector, y de instrumentos de gestión particularizados para cada recorte territorial y temático así como, la identificación y desarrollo del conjunto de proyectos y acciones de intervención específicos.

La organización de los Programas de Actuación, permitirá desarrollar mecanismos operativos intersectoriales que articulan sobre un determinado recorte territorial, el conjunto de acciones gubernamentales previstas así como, la articulación de los diversos actores sociales involucrados en el particular recorte territorial que cada programa abarque.

Los criterios generales contenidos en los Programas de Actuación, podrán ser aprobados con la ley que ponga en vigencia el Plan Urbano Ambiental, pero para su desarrollo concreto se requiere la identificación tanto de los procedimientos de gerenciamiento como, el desarrollo de los proyectos y las acciones que los conforman.

En este sentido, existen importantes antecedentes de organización programática de la gestión urbanística, tales como el Programa Recup - Boca, el Programa Ciudad y Río, el Programa de Radicación de Villas, el Programa de Recuperación de Avenida de Mayo, etc. Los componentes básicos para la puesta en marcha de los programas son:

- la delimitación territorial del ámbito objeto de la intervención
- la creación por acto administrativo, de la unidad de gestión a cargo del programa, determinando sus responsabilidades y competencias
- la incorporación en la unidad de gestión de representantes de las áreas funcionales del Gobierno de la Ciudad con competencia técnica para la efectiva implementación del programa.
- la asignación presupuestaria específica a la unidad de gestión y la asignación presupuestaria concurrente de las áreas de gobierno involucradas en el programa.
- la programación y los plazos de realización de los proyectos, los recursos económicos y financieros a utilizar.
- la identificación de los instrumentos normativos y de gestión necesarios y concurrentes en la implementación del programa.
- la identificación de los procedimientos de validación que incluyan tanto los procedimientos de consulta e información permanente y los plazos para la presentación y aprobación de las propuestas con los actores sociales involucrados en el territorio y el o los Centros de Gestión y Participación correspondientes y sus respectivos Consejos Asesores o Consultivos.

La síntesis desarrollada se propuso seleccionar los instrumentos de gestión que se consideran más adecuados y viables para la implementación del Plan Urbano Ambiental y su modelo territorial, en aras de incorporar un corpus articulado de instrumentos para una gestión urbanística eficaz.

El trabajo que se presenta a continuación contiene los antecedentes que permitieron la presentación de esta propuesta de instrumentos normativos y de gestión.

INFORME DE AVANCE 2000

INSTRUMENTOS DE GESTION

INDICE

I LA GESTION URBANISTICA UNA INTRODUCCION	pag 7
II LAS ESCALAS TERRITORIALES	pag 9
1 AGENDA METROPOLITANA	
2 MODELO TERRITORIAL PARA LA CIUDAD DE BUENOS AIRES PROYECTOS ESTRATEGICOS	
3 LA ESCALA LOCAL	
III CRITERIOS NORMATIVOS E INSTRUMENTOS DE GESTION	pag 20
1 NUEVOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION	
2 NUEVOS INSTRUMENTOS DE GESTION	
<i>INTRUMENTOS DE CAPTACION DEL MAYOR VALOR</i>	
<i>INTRUMENTOS DE PROMOCION DEL DESARROLLO URBANO</i>	
<i>INTRUMENTOS DE REGULACION</i>	
<i>FORMAS DE GERENCIAMIENTO URBANISTICO</i>	
3 LA ARTICULACION DE LA GESTION URBANISTICA CON LA ORGANIZACION DE LAS COMUNAS	
IV GESTION DEL PUA	pag 36
1 OFICINA TECNICA DEL PLAN	
V PROCEDIMIENTO DE PARTICIPACION	pag 38
VI GRILLA SINTESIS	pag 39
VII EL CASO DEL SARMIENTO	pag 42

1 | LA GESTION URBANISTICA. UNA INTRODUCCION

INTRODUCCION

El Plan Urbano Ambiental de la Ciudad no se agota en una única presentación, en un documento aislado, ni en una única pieza normativa o código. Los constituyentes de la ciudad y su primera legislatura han elegido, por el contrario la confección de una obra compleja, en permanente reformulación, para atender todos y cada uno de los matices de la realidad también compleja de una ciudad polifacética con plena participación de todos y cada uno de los actores sociales que en ella se desarrollan.

En este entendimiento el CoPUA, que ya ha presentado sendos documentos conteniendo el Diagnóstico Preliminar, el Diagnóstico y Objetivos, y los Lineamientos Estratégicos del Plan Urbano Ambiental. Los ha difundido por todos los medios a su alcance, los ha discutido con organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, profesionales, académicas y vecinos. Todo el material reunido sumado al trabajo de consultores sobre temas específicos y a una serie de propuestas vecinales sirvió como insumo para la elaboración del Modelo Territorial, y políticas generales de actuación.

Sin embargo, la experiencia todavía hoy vigente en nuestra ciudad del Plan regulador de 1962, obliga a aclarar enfáticamente que el Plan no se agota en lo ya hecho ni termina con la presentación del Modelo Territorial, sino que este requiere, ser complementado por el planteo de una serie de nuevos criterios normativos y una batería de nuevos instrumentos de gestión.

En el cumplimiento estricto de las previsiones del artículo 13 de la ley 71:

"El Plan Urbano Ambiental deberá contener, entre otros, los siguientes aspectos:

- diagnóstico de situación y de gestión;
- estados futuros previsibles;
- propuestas alternativas;
- propuesta recomendada con evaluación de sus efectos y
- requerimientos e instrumentos de viabilización (recursos administrativos, económicos, financieros, físicos, etc.)"

En tanto que el Modelo Territorial, entendido como un elemento dentro del sistema del Plan, propone lineamientos estratégicos y objetivos para Buenos Aires, los nuevos criterios normativos e instrumentos de gestión que se presentan, deben ser entendidos como las herramientas que permitirán viabilizarlo y concretarlo.

En este sentido la definición e implementación de nuevos instrumentos de gestión está basada en lo especificado en la Ley 71, Art.14º, que en su punto I, impulsa la:

"Creación de nuevos instrumentos de gestión urbano ambiental, tanto de índole interjurisdiccional como de nivel local".

- 1 Creación de canales que permitan generar una cultura de participación en materia de políticas y acciones urbanas.
- 2 Alentar acuerdos con el Gobierno Nacional, el Gobierno de la Provincia de Bs. As. y los gobiernos municipales de la región metropolitana, para ejercer conjuntamente aquellas competencias y funciones que requieren de la cooperación interjurisdiccional.
- 3 Desarrollo de herramientas y formas organizacionales de gestión para incrementar la cooperación público-privada en proyectos y actuaciones.
- 4 Fortalecimiento de las estructuras de regulación, control y poder de policía del sector público.
- 5 Promover la creación de un banco y un fondo para tierras urbanas y estímulos de financiamiento para el desarrollo de programas de infraestructura, equipamiento y / o renovación urbana.
- 6 Establecer políticas crediticias y tributarias diferenciadas, para poner en valor el patrimonio histórico, reciclar aquellas zonas que arquitectónicamente lo requieran e impulsar el desarrollo de nuevas actividades en las zonas degradadas.
- 7 Desarrollo de mecanismos para la gestión interjurisdiccional de las políticas globales y regulatorias a nivel metropolitano."

Los sistemas de consulta pública previstos en la ley 71 enriquecerán la propuesta y decantarán los criterios e instrumentos para dejar en pie sólo los posibles.

Este documento se propone, por un lado, exponer puntualmente los aspectos territoriales estructurantes del modelo territorial que sustenta el Plan Urbano Ambiental. Por otro, desarrollar y analizar el conjunto de instrumentos normativos y de gestión que requiere su implementación y su articulación con el proceso de descentralización en curso. Al mismo tiempo se aportan algunas consideraciones para la reformulación de aspectos puntuales de los instrumentos de participación ciudadana vigentes. Por último se analizan las incumbencias de gestión y planificación de la agencia que deberá hacerse cargo de la implementación del Plan Urbano Ambiental y que será el instrumento central de la gestión urbanística.

El trabajo que se presenta contiene los avances desarrollados por el equipo de gestión y tiene como objetivo poner a consideración un conjunto de criterios e instrumentos de gestión que deberán pasar por una etapa de selección y consenso. Posteriormente, una vez identificados aquellos que aportarán concretamente a la implementación del Plan urbano Ambiental y su modelo territorial, deberán ser transformados en instrumentos específicos, ajustando sus fundamentos, objeto, alcances y procedimientos, en aras de incorporar un corpus articulado de instrumentos para una gestión urbanística eficaz.

Buenos Aires, julio de 2000

II | LAS ESCALAS TERRITORIALES

La complejidad de la problemática urbana de la ciudad debe considerarse en tanto que Buenos Aires es el centro de la región metropolitana, al mismo tiempo que conforma un territorio urbano con características propias. En estas dos dimensiones, la metropolitana y la urbana es que la ciudad requiere una transformación que le permita insertarse como región en los procesos de cambio global en curso, y aprovechar a escala urbana las oportunidades diferenciales que su territorio ofrece.

Por otro lado, el proceso de descentralización del gobierno de la ciudad con la conformación de las futuras comunas, concretará instancias de planeamiento y gestión urbana local que permitirán implementar y legitimar las decisiones de ordenamiento y desarrollo territorial.

La articulación de estas tres dimensiones de la problemática territorial de la ciudad, es la que fundamenta la consideración de las escalas territoriales para la intervención y gestión urbana - metropolitanas que se desarrolla a continuación.

1 AGENDA PARA LA ARTICULACION METROPOLITANA

Si bien es claro que la Ciudad de Buenos Aires no tiene jurisdicción directa para actuar sobre el Área Metropolitana de la ciudad, consideramos necesario, a los fines de iniciar un proceso de gestión territorial en esta escala, plantear un conjunto de cuestiones, en lo que hemos denominado la "agenda para la articulación metropolitana", que definan las prioridades del Gobierno de la Ciudad en el debate con el conjunto de actores institucionales y sociales con competencias e intereses concretos en este ámbito territorial.

La particular situación jurisdiccional del área, considerada como un dato insoslayable, determina que la estrategia a desarrollar debe centrarse en el impulso de mecanismos de articulación institucional particularizados, en función de cada una de las cuestiones identificadas. Se quiere destacar que no se propicia la generación de entes o autoridades metropolitanas de competencias múltiples, superpuestas a la realidad institucional del área, porque la experiencia nacional e internacional demuestra que se constituyen actores institucionales con escasa inserción en los procesos de decisión metropolitanos.

Por otro lado, los antecedentes de articulación interjurisdiccional en aspectos sectoriales, tal como el caso del CEAMSE, o en la actualidad el reciente Acuerdo celebrado entre la Ciudad de Buenos Aires, y los municipios de San Fernando, Tigre, San Isidro y Vicente López, a los fines de crear una coordinación interjurisdiccional, respecto del frente costero norte del Río de la Plata, permiten afirmar que esta es la estrategia más adecuada para concretar y encauzar las transformaciones territoriales que el área metropolitana demanda.

En este sentido, y con el objeto de iniciar un proceso de gestión metropolitana lo más abarcativo posible se han identificado cuatro cuestiones, sobre la hipótesis de la generación de condiciones de competitividad en el territorio metropolitano y regional para su inserción en la economía global.

Esto supone, por un lado, el desarrollo de una infraestructura tecnológica adecuada y de un sistema de comunicaciones eficiente que asegure la conectividad del territorio a los flujos globales de personas, mercancías e información. Por otro, la promoción de condiciones de vida satisfactorias para el conjunto de la población, en lo que respecta al acceso a la vivienda, infraestructura, servicios urbanos y calidad ambiental del territorio.

La articulación de estas dos dimensiones, la tecnológica y la urbana-ambiental, constituye la base de la productividad económica de la aglomeración.

Este es el abordaje conceptual que fundamenta la elección de las temáticas de la agenda de articulación metropolitana, en el convencimiento de que las mismas son los que impulsarán la modernización del territorio.

Debe destacarse que las cuestiones seleccionadas son sólo una parte de las posibles de considerar, no obstante se señala que la elección de las mismas involucran tanto el consenso sobre políticas generales para la aglomeración, tales como, la preservación de los espacios vacíos, el sistema metropolitano de movilidad y la política ambiental y de saneamiento, y el proyecto de desarrollo y recuperación de la Cuenca del Matanza - Riachuelo. Este último, es considerado como una iniciativa de intervención territorial que aglutina decisiones conjuntas de intervención inclusivas de la escala metropolitana y urbana del sur de la Ciudad de Buenos Aires, y que ya cuenta con antecedentes de gestión interjurisdiccional, el Comité de Cuenca, en el que interviene el Gobierno de la Ciudad.

Para cada una de los temas identificados se han señalado un conjunto de mecanismos de gestión "indirectos", convencionales, parciales que deberán ser consensuados en función de la particular situación institucional del área.

De esta forma, la Ciudad de Buenos Aires reconociendo el rol que su condición central en la aglomeración demanda podrá impulsar un proceso de articulación para la gestión del territorio metropolitano asumiendo los compromisos, riesgos y deberes que le corresponden.

PRESERVACION DE GRANDES RESERVAS VERDES

La preservación a escala regional de las reservas verdes tiene como objetivo general garantizar la sustentabilidad y eficiencia social de los nuevos desarrollos de infraestructura y servicios, la adecuada provisión de espacios de recreación y esparcimiento y, el equilibrio entre el proceso de urbanización y las condiciones ambientales que lo sustentan.



TEMAS	OBJETIVOS	MECANISMO DE GESTION
ESPACIOS VERDES A ESCALA REGIONAL	Preservar las grandes reservas de tierras para su desarrollo como espacios verdes de la aglomeración, constituyendo así el trípode de los parques metropolitanos Campo de Mayo, Ezeiza y Parque Pereyra Iraola	Celebrar tratado con la Provincia Crear coordinación interjurisdiccional explorando la reconversión del CEAMSE
BORDES Y LÍMITES DE LA URBANIZACIÓN	Consolidar y densificar los ejes de estructuración metropolitana controlando la incorporación de suelo a usos urbanos (countries) Mejorar la calidad de los servicios y la seguridad Reforzar la competitividad de la actividad rural periurbana Completar la infraestructura de servicios	Celebrar tratado con la Pcia. sobre Ordenamiento Urbano Dotar a la Oficina del Plan de Competencias de Coordinación Intersectorial Regional Compromiso intermunicipal municipios ruta 6 para sellar el borde
EL DELTA Y EL RÍO DE LA PLATA	Dotar de un plan de manejo al Delta, declarándolo Patrimonio Mundial de la Humanidad Desarrollar y poner en valor el conjunto costero del Río de la Plata	Completar el Acuerdo celebrado por la Ciudad de Buenos Aires, San Fernando, Tigre, San Isidro y Vicente López sobre el frente costero a los fines de crear una coordinación interjurisdiccional (alternativa de mín.) Crear la Autoridad de la Cuenca (alternativa de máxima)

SISTEMA METROPOLITANO DE MOVILIDAD

La mejora de las condiciones de movilidad y accesibilidad para el conjunto de la aglomeración supone la discusión de políticas tendientes a configurar un sistema metropolitano de transporte a partir de los requerimientos de integración regional y el consenso sobre las estrategias de desarrollo de la región. El sistema metropolitano de movilidad tiene como objetivo principal la racionalización del transporte metropolitano y la dotación de accesibilidad al conjunto del territorio.

TEMAS	OBJETIVOS	MECANISMO DE GESTION
EL SISTEMA PORTUARIO METROPOLITANO	Reafirmar y diferenciar el rol los puertos de La Plata, Ensenada, Dock Sud, Buenos Aires, Zárate y Campana teniendo en cuenta las potencialidades de cada uno articulando un sistema portuario eficiente para la inserción de la aglomeración en el Mercosur	Transformar la Administración General de Puertos en una Consejo de Coordinación Federal Portuario
	Ampliar el puerto de pasajeros de la Ciudad de Buenos Aires	
EL TRANSPORTE DE PASAJEROS	Fomentar la utilización de los transportes públicos masivos	
	Complementar el sistema de autotransporte automotor con el sistema ferroviario articulando radial y transversalmente los principales nodos de desarrollo metropolitanos	Promover el sistema de concesión de obra pública favorecer la articulación modal en el transporte de pasajeros
		Celebrar convenio con la Nación, la Provincia en el que se integren los concesionarios
EL TRANSPORTE DE CARGAS	Configurar un sistema vial y ferroviario integrado al sistema portuario	Celebrar convenios con nación y provincia para la concreción de redes viales y accesos
	Recuperar el transporte fluvial y marítimo de cargas	Celebrar convenio con la Nación para la puesta en valor y reconversión de instalaciones ferroviarias de cargas desactivadas
	Configurar un sistema de centros de transferencia y ruptura de cargas	Celebrar convenio con la Nación, la Provincia en el que se integren los actuales o posibles concesionarios para la concreción centros de ruptura de cargas

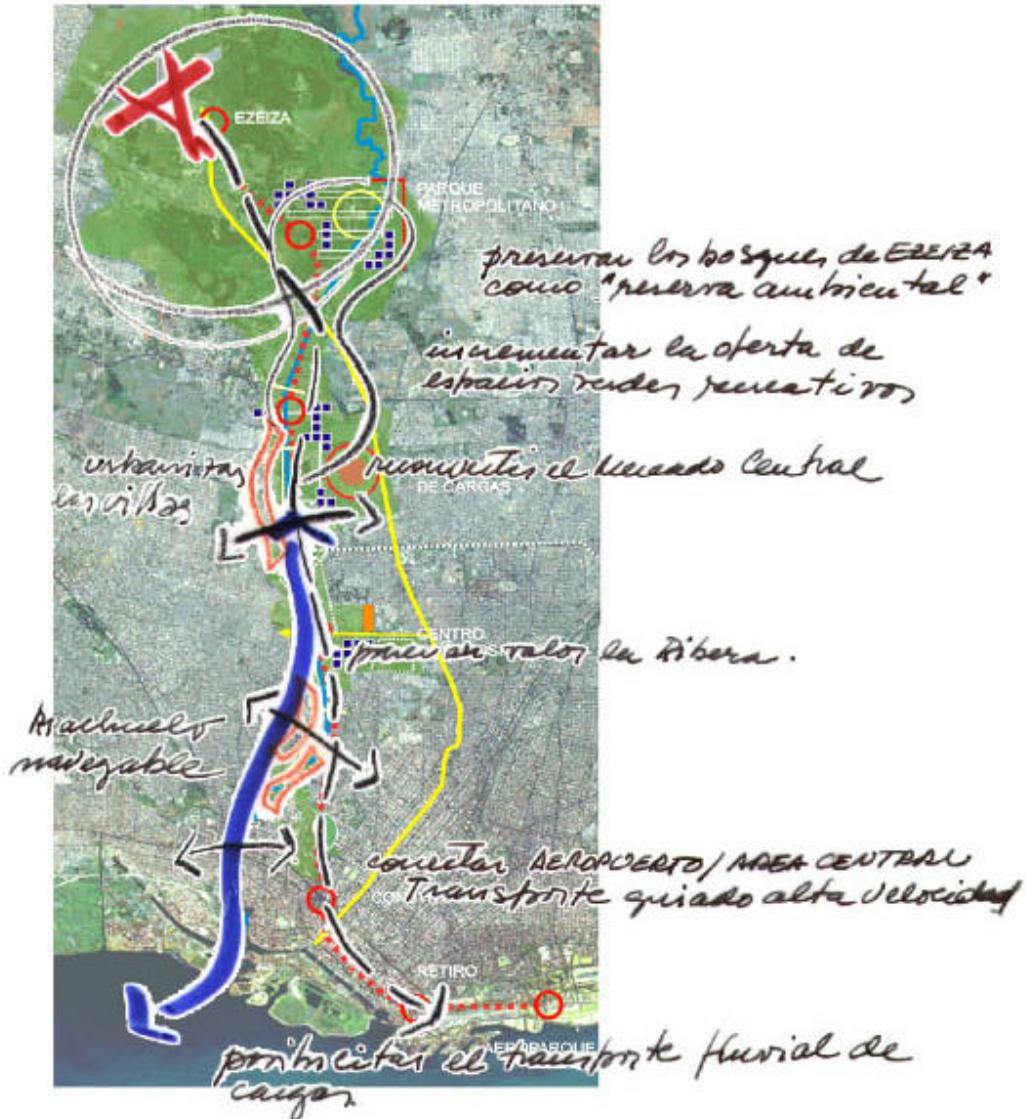
POLITICA AMBIENTAL Y DE SANEAMIENTO

La sustentabilidad del desarrollo de la región y la complejización de los requerimientos de calidad ambiental de la economía globalizada suponen fuertes inversiones para la reconversión "verde" del territorio metropolitano. La naturaleza de la problemática ambiental y de saneamiento no reconoce límites interjurisdiccionales por lo que la política ambiental y de saneamiento tiene como objetivo principal la concreción de mecanismos de gestión ambiental de carácter integral.

TEMAS	OBJETIVOS	MECANISMO DE GESTION
ARTICULACION DE NORMAS Y GESTION CREACIÓN DE UN SISTEMA DE INFORMACION	Integrar la dimensión urbanística y ambiental en un conjunto normativo claro y articulado	Unificar Códigos de Planeamiento, Prevención de la Contaminación, Edificación y Habilitaciones con Ley 123 de Impacto Ambiental Separar normas de fondo de normas reglamentarias Clarificar y simplificar las autoridades y procedimientos de aplicación
TRATAMIENTO Y DISPOSICION FINAL DE EFLUENTES	Incorporar condiciones de sostenibilidad ambiental al conjunto del territorio metropolitano	Celebrar tratado con la Provincia Potenciar la actuación del ETOSS Generar una coordinación interjurisdiccional a cargo de la Oficina del Plan o Ente Coordinador de Servicios
RESIDUOS SOLIDOS	Racionalizar y transparentar la circulación y tratamiento de residuos sólidos en el conjunto de la aglomeración	Celebrar tratado con la Provincia Crear una coordinación interjurisdiccional (explorar reconversión del CEAMSE) Celebrar convenios entre nación y provincia y el concesionario para el análisis de inversiones en saneamiento
RESIDUOS PATOGENICOS Y PELIGROSOS	Racionalizar y transparentar la circulación y tratamiento de residuos patogénicos en el conjunto de la aglomeración	Celebrar tratado con la Provincia Crear coordinación interjurisdiccional (explorar reconversión del CEAMSE) Celebrar convenios entre nación y provincia y posibles concesionarios para el análisis de inversiones en plantas de tratamiento

PROYECTO CUENCA MATANZA RIACHUELO - EJE DEL BICENTENARIO

El proyecto de la Cuenca Matanza / Riachuelo tiene como principal objetivo integrar en el territorio el conjunto de dimensiones sectoriales, transporte, infraestructura y equipamiento para la puesta en valor de un espacio que presenta potencialidades para un desarrollo integral del sur metropolitano.



TEMAS	OBJETIVOS	MECANISMO DE GESTION
EL DESARROLLO Y EQUILIBRIO INTEGRAL DEL AREA SUR DE LA CIUDAD EN EL MARCO DEL DESARROLLO METROPOLITANO	Dotar de grandes equipamientos a escala regional: Parque Metropolitano, Aeropuerto, Centro de exposiciones y Centro de ruptura de cargas	Dotar a la Oficina del Plan de Competencias de Coordinación Intersectorial Regional
	Dotar de nuevas infraestructuras de transporte al sur metropolitano: el ferrocarril de alta velocidad al área central	Potenciar la Autoridad del Comité Cuenca Matanza Riachuelo
	Recuperar el modo fluvial para el transporte de cargas, articulando a través del Riachuelo el centro de ruptura de cargas con el sistema metropolitano de puertos	
	Poner en valor la ribera del Matanza - Riachuelo con operaciones provisión de infraestructura de transporte y saneamiento, espacios recreativos, recuperación de villas y rehabilitación de áreas industriales obsoletas y / o contaminantes	

2 MODELO TERRITORIAL PARA LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

El modelo territorial para Buenos Aires se propone corregir los desajustes y desequilibrios que hoy se dan en el territorio de la Ciudad y potenciar las cualidades de la actual estructura urbana.

En este sentido, "debe tener en cuenta las dinámicas urbanas existentes, pero no para someterse a ellas, sino para orientarlas según los objetivos deseables como son reducir los desequilibrios territoriales y las desigualdades sociales, generar nuevos ejes de desarrollo y nuevas centralidades, promover áreas de actividad para "la nueva economía", regenerar y reactivar viejos tejidos urbanos, (actividades económicas incluidas), distribuir más equitativamente espacios públicos y equipamientos, y transformar los sistemas de transportes y comunicaciones para mejorar su eficacia social y sus impactos urbano-ambientales".¹

La configuración de un modelo territorial deseable para Buenos Aires supone definir un conjunto de criterios que, a partir de las dinámicas y potencialidades urbanas existentes, permitan:

2.1 COMPLETAR EL ACTUAL SISTEMA RADIOCONCENTRICO DE CORREDORES CONSTITUYENDO EL CORREDOR SUR DE LA CIUDAD

La expansión de la ciudad a partir del núcleo fundacional se desarrolló a partir de los ejes que la vinculaban con la región y con el resto del territorio nacional. El trazado ferroviario acentuó esta tendencia consolidando la fragmentación física de la ciudad y la limitada conectividad de la Zona Sur (inundable y apta para la radicación de grandes equipamientos, industrias contaminantes, población de bajos ingresos, etc) con el área Central y con el resto de la ciudad.

¹ Jordi Borja. Plan Urbano Ambiental. Notas. Buenos Aires - Barcelona. Abril de 2000.

La interacción virtuosa entre centralidades y movibilidades en los corredores Norte y Oeste se convierte en el Sur en un círculo vicioso en el que no hay conectividad porque no hay desarrollo y viceversa.

La conformación del Corredor Sur de la Ciudad implica conectar a través de la planificación (normas, gestión, inversiones) lo que la historia y el mercado no hicieron, interviniendo simultáneamente sobre las diversas causas y consecuencias del aislamiento.

El modelo territorial se propone intervenir:

- mejorando la conectividad con el Area Central, otros Centros Urbanos y Barriales y la zona sur del GBA
- densificando el área sur, promoviendo la residencialización y la localización de actividades comerciales y de servicios hoy ausentes
- generando un centro de equipamiento metropolitano y regional, un centro de exposiciones y convenciones y actividades complementarias de escala urbana
- reestructurando y cualificando el espacio público, parques, tierras vacantes y vías circulatorias
- integrando social y urbanísticamente el hábitat degradado de las villas

2.2 VINCULAR TRANSVERSALMENTE LOS CORREDORES JERARQUIZANDO URBANISTICAMENTE LAS VIAS EN CORRESPONDENCIA CON EL DESARROLLO DE LAS NUEVAS CENTRALIDADES COMUNALES

El paso de una estructura centralizada a un sistema policéntrico es el correlato urbanístico de la descentralización política y funcional de la gestión.

Implica la creación de nuevos polos de emisión y atracción de personas y bienes y, por lo tanto, la modificación del sistema de movilidad al interior de la ciudad.

Al mismo tiempo, la consolidación de esas nuevas centralidades depende en gran medida de contar con un sistema de interconexión que se corresponda en términos funcionales y de paisaje urbano con la jerarquía y función de cada uno de estos centros.

Esto determina la necesidad de diseñar un sistema jerarquizado de articulación transversal de los corredores radiales (incluyendo el Corredor Sur proyectado) que permita conducir los flujos interbarriales, privilegiando el transporte público y la calidad paisajística.

Simultáneamente este sistema deberá contribuir a mejorar la accesibilidad de los nuevos equipamientos sobre los frentes costeros de la ciudad (Costanera y Riachuelo).

En este sentido el modelo territorial se propone intervenir:

- concentrando equipamientos locales y densificando física y funcionalmente los centros barriales potenciando sus atributos particulares (generando pluricentralidades en coincidencia con el proceso de descentralización),
- suturando la relación norte - sur dificultada por la traza de ex ferrocarril Sarmiento llevándola bajo nivel dotando de mejor accesibilidad a la Costanera y a las márgenes del Riachuelo
- vinculando funcionalmente las centralidades compartidas sobre la Av. Gral. Paz

2.3 CONSOLIDAR Y COMPLETAR EL CENTRO DE LA AGLOMERACIÓN EN SU RIQUEZA POLIFUNCIONAL, PATRIMONIAL, RECREATIVA, DE NEGOCIOS Y HABITACIONAL

Buenos Aires posee un centro histórico y administrativo-financiero con elementos de alta calidad urbana y considerable potencial evolutivo, como el eje Plaza de Mayo-Congreso, la Av. 9 de Julio, la Plaza San Martín, el sistema de avenidas que permiten una expansión continuada del área supercentral y una fácil accesibilidad, calles y avenidas con una fuerte identidad (Corrientes, Florida, Santa Fe), áreas de alta calidad consolidadas o en desarrollo integradas al centro (Recoleta, Puerto Madero), el enorme potencial de centralidad que representan Retiro especialmente y otras estaciones (Constitución, Once, etc.) y la proximidad cada vez mayor de barrios muy característicos y en proceso de transformación (Palermo, la Boca). Sin embargo este conjunto de potencialidades, que configuran sin duda la capital latinoamericana con la centralidad de más calidad, no garantizan actualmente una evolución satisfactoria. El microcentro oscila entre la congestión y el vacío debido a su especialización administrativa pública y privada. Otras zonas próximas, con un interesante contenido residencial y una respetable trama histórica sufren la doble tensión de la congestión y del terciario y tienden a degradarse o especializarse (entornos de la Diagonal y de la calle Corrientes, Montserrat), mientras que el típico barrio de San Telmo se especializa en una función turística que si no se controla puede degenerar fácilmente en un simple mercado de fin de semana. En conclusión, el buen aprovechamiento de las potencialidades del centro, la articulación del micro y el macrocentro y la consolidación de un centro conformado por una pluralidad de ofertas urbanísticas que se extienda idealmente de la Boca a Palermo, requiere un planeamiento integral que trate diversamente los distintos tipos de tejidos urbanos.²

El modelo territorial se propone intervenir:

- limitando el crecimiento del área administrativa y de negocios
- promoviendo la residencialización a través de la reconversión del patrimonio construido
- peatonalizando la city dotándola de un sistema de transporte público adaptada a las particulares dimensiones del espacio público que la caracterizan
- uniendo y recomponiendo la pieza central de la aglomeración con la demolición del tramo sobreelevado de la Autopista 9 de Julio completando a nivel la autopista y parquizando los laterales
- reciclando la Estación Constitución acorde a la magnitud de la misma, articulándola con la Terminal Sur de transporte Automotor
- modernizando el área portuaria y completando el tramo de la autopista ribereña

2.4 UTILIZAR EL ESPACIO PÚBLICO EN SU ROL DE ESTRUCTURADOR DE LA CIUDAD

La diversidad de tejidos urbanos, la calidad de las áreas "monumentales" y de su arquitectura, la vitalidad social de los barrios, la mezcla de poblaciones y actividades que se dan en gran parte de la ciudad, el intenso uso ciudadano de los espacios públicos (desigualmente repartidos por cierto), el potente sistema de grandes avenidas, todo ello ofrece un potencial urbano moderno. Buenos Aires como ciudad es ante todo un espacio público. Es su mayor potencial, que se debe preservar y utilizar. Sin embargo las dinámicas actuales no siempre conducen a su optimización, en bastantes casos ocurre lo contrario.³

En este sentido el modelo territorial se propone intervenir:

- reconvirtiendo el Parque Sur
- calificando paisajísticamente las principales vías y las transversales estructuradoras.
- Calificando funcionalmente el conjunto de vías con bicisendas, sendas peatonales, circuitos de transporte alternativo, troles, etc.

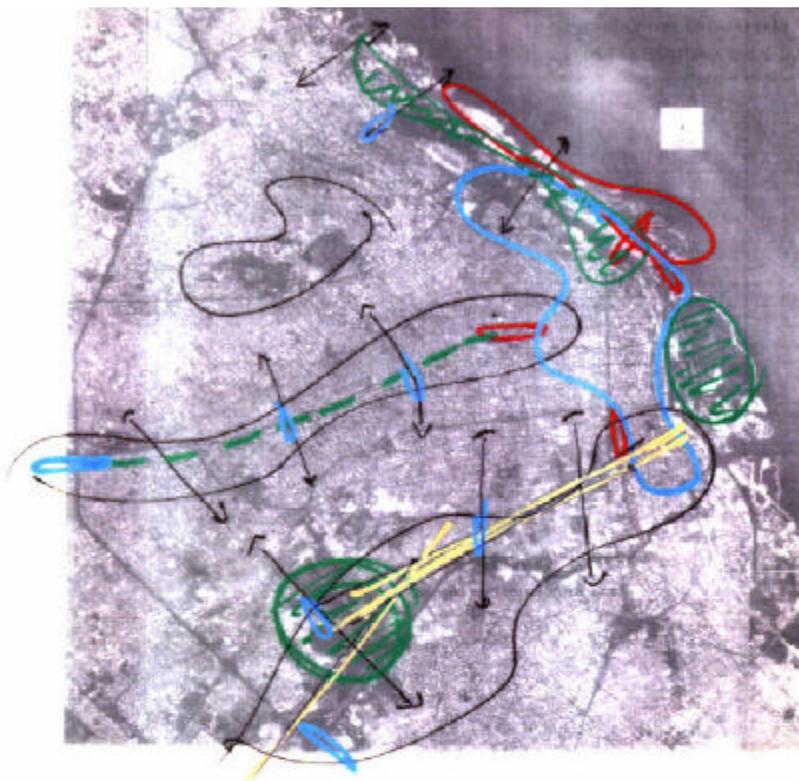
2 Jordi Borja. Notas. Op. cit.

3 Jordi Borja. Notas. Op. cit.

- Calificando con forestación el conjunto de vías circulatorias de jerarquía local.
- Este conjunto de estrategias plasmarán la estructura territorial sobre un plano de ocupación del suelo y orientaciones generales en base a densidades constructivas y características funcionales a mantener y promover lo que implica la distinción de áreas para su tratamiento diferencial.

El modelo territorial deberá en consecuencia definir tejidos urbanos y establecer un plan específico de espacios públicos concebidos no como zonas verdes o equipamientos específicos sino como elementos ordenadores de la vida social y de la edificación urbanas, incluidos centros y barrios, zonas de vivienda e industriales, infraestructuras y áreas de servicios, ya que es la ciudad que debe ser considerada espacio público.⁴

Este conjunto de criterios plasmarán la estructura territorial sobre la base de densidades residenciales a mantener y/o promover, lo que implica la distinción de áreas específicas para su tratamiento diferenciado. (Ver plano Modelo Territorial Propuesto).



- Potenciar y reutilizar las "piezas" que conforman el centro de la Aglomeración (desde Palumbo a la Boca,
- Reclamanjauar y poner en valor los equipamientos de transporte.
- ←→ Pincular transversalmente la ciudad potenciando los subcentros bariales.
- Resaltar el tejido de los grandes Parques (8 Fichas / Reserva A. Borja), reestructurados este último.
- "construir" el corredor Sur y realizar una operación compatible con el P.O.V. tomando como eje el Acreditado.

4 Jordi Borja. Notas. Op. cit.

2.5 PROYECTOS ESTRATÉGICOS

Sobre este modelo territorial se han identificado un conjunto de proyectos estratégicos cuya concreción permitirá cohesionar internamente el territorio de la ciudad.

El Plan es un proceso programático y normativo pero su eficacia política y su potencial transformador lo decidirán la naturaleza y los efectos de los grandes proyectos que se promuevan al mismo tiempo que se apruebe el Plan. No es posible tener muchas prioridades a la vez por lo cual la elección de los grandes proyectos urbanos debe responder a consideraciones estratégicas como: su contribución a generar fuertes ejes de desarrollo y nuevas centralidades, su potencial polivalente y de representar un rol motor y transformador respecto a su entorno y su alta visibilidad física y funcional.⁵

Los proyectos identificados y que se enuncian a continuación, son aquellas que poseen un carácter estructurante o estratégico y representan un compromiso público de realización, aunque luego la ejecución corresponda en parte a los agentes privados.

- Recuperación de la costa
- Reconversión de la traza del ex Ferrocarril Sarmiento
- Integración y desarrollo del sur de la Ciudad
- Recalificación del centro de la aglomeración.

Los proyectos estratégicos identificados representan aquellas intervenciones donde se articulan los objetivos deseables y las oportunidades son de carácter polivalente y establecen compromisos concretos entre objetivos de cohesión social, competitividad y sostenibilidad.⁶

3 LA ESCALA LOCAL

La descentralización del gobierno de la ciudad por Comunas supone la obligación de concretar las determinaciones locales del modelo territorial en estos ámbitos territoriales. Si bien los proyectos estratégicos o las grandes actuaciones de infraestructura y logística, que significan fuertes inversiones públicas y la negociación con el sector privado serán competencia del gobierno de la ciudad, este planeamiento global demandará como contrapartida una instancia local de planeamiento y gestión que será competencia de las comunas.

Los componentes identificados en el modelo territorial que determinarán la estructura física de las futuras comunas son el sistema de centros y subcentros locales, la red vial secundaria, los espacios verdes y los equipamientos locales. Este conjunto articulado de elementos conformará la estructura urbana significativa de la escala local.

La consideración de los componentes que determinan las estructuras físicas locales debe articularse con la consideración de las demandas y propuestas de las organizaciones sociales territoriales. La articulación de las organizaciones territoriales permitirán incorporar en las instancias de planeamiento comunal, la valoración social de los elementos estructurantes de la escala local antes mencionados, así como identificar las prioridades de intervención pública desde las necesidades y los valores de la comunidad local. De allí que los proyectos y acciones de nivel local identificados en el modelo territorial requieren de los consensos locales necesarios previos a toda intervención concreta.

5 Jordi Borja. Notas. Op. cit.

6 Jordi Borja. Plan Urbano Ambiental. Notas. Op. cit.

III | CRITERIOS NORMATIVOS E INSTRUMENTOS DE GESTION

El Plan debe partir de una convicción ambiciosa: "como dice el Piano Regolatore romano en proceso de debate la estrategia urbanística orienta la política urbana", es decir se confía en los instrumentos propios del urbanismo, en las políticas territoriales de inversión, promoción, regulación, gestión y disciplina que desarrollan los planes y proyectos, para realizar los objetivos económicos, sociales y culturales propuestos. No se trata de una creencia idealista en la omnipotencia del urbanismo sino en la voluntad política de contribuir desde la política territorial a la consecución de objetivos de crecimiento y bienestar sin ceder por otra parte a la tentación de abandonar lo que es propio del urbanismo -la actuación sobre el territorio- en aras de un discurso retórico copiado a ideólogos (economistas o sociólogos) que casi siempre evitan cuidadosamente localizar sus propuestas y aun menos diseñarlas y no establecen tampoco el procedimiento normativo y financiero para ejecutarlas.⁷

La implementación del Plan Urbano Ambiental y su modelo territorial supone necesariamente una nueva concepción de la gestión urbanística en la Ciudad que, de ser concebida en términos estrictos de regulación y fiscalización, debe transformarse incorporando criterios operacionales y desarrollando mecanismos de intervención concreta en el territorio. En este sentido los objetivos sobre los que se sustenta esta nueva concepción de la gestión urbanística de la Ciudad son:

- transparentar los procesos de valorización inmobiliaria producto de diversas iniciativas públicas y privadas sobre el territorio a fin de captar plusvalías para su reinversión en la ciudad,
- orientar las intervenciones del sector inmobiliario en función de objetivos de interés general sostenidos por el Plan Urbano Ambiental
- poner en valor los activos de tierras e inmuebles del Gobierno de la Ciudad,
- definir un nuevo marco de regulación en materia de usos de suelo, ambiente, espacio público protección del patrimonio y densidades de ocupación.

Este conjunto de objetivos requiere el desarrollo de nuevos instrumentos de gestión y la adecuación y aplicación efectiva de los ya existentes y permitirá un desarrollo específico de los criterios normativos y de gestión que se sustentan y que suponen el desarrollo de:

- Nuevos instrumentos de planificación
- Nuevos instrumentos de gestión
- La Articulación de la gestión urbanística con la organización de las comunas

7 Jordi Borja. Notas. Op. cit.

Operacionalizar el modelo territorial en sus diversas escalas requiere la formulación de un conjunto de instrumentos normativos y de gestión que articulados permitan encauzar procesos y concretar las transformaciones territoriales consensuadas para los diferentes ámbitos de intervención identificados. En este sentido se han identificado:

- 1 El conjunto de instrumentos de planificación determinados por los diferentes niveles de intervención urbana según objetivos concretos y que ajustan las determinaciones del plan a sectores del territorio con problemáticas y oportunidades diferentes identificados en la agenda metropolitana, el plano de ocupación del suelo y acciones de ordenamiento y los proyectos estratégicos.
- 2 El conjunto de instrumentos de gestión urbana cuyo componente más destacado es asegurar la utilización del suelo urbano conforme a los criterios del plan identificando instrumentos de promoción, regulación y recuperación de plusvalías urbanas producto de la valorización por acciones de planeamiento.
- 3 El conjunto de instrumentos que permitan asegurar la implementación del plan organizado sobre modelos asociativos que articulen la iniciativa pública y la privada.

Lo antes enunciado debe conformar las bases de una nueva conceptualización de la gestión urbanística requiere la conformación de un nuevo aparato administrativo en el gobierno de la ciudad, en el que debe destacarse el actual proceso de generación de Comunas, lo que conlleva una racionalización normativa. En este contexto los nuevos criterios normativos deberán distinguir:

- Los principios y elementos generales aplicables en todo el territorio de la ciudad
- Los derechos y obligaciones de los actores públicos y privados. Sus formas de coordinación y un claro sistema de resolución de controversias
- Las normas principales de los aspectos reglamentarios y estos de las decisiones meramente de servicio
- Las recomendaciones que la Administración central pueda hacer a la Administración descentralizada
- Los procedimientos
- La generación de normas especiales aplicables sólo en determinados ámbitos territoriales

El conjunto de instrumentos que se desarrollan a continuación, a los que hemos clasificado como instrumentos de planificación, económicos - financieros para la captación del mayor valor, para la promoción del desarrollo urbano, de regulación y de gerenciamiento, son los que se estima necesario incorporar para la concreción de una gestión urbanística eficaz en el marco del Plan Urbano Ambiental.

1 NUEVOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION

La implementación del Plan Urbano Ambiental y de su Modelo Territorial, a través de la instrumentación de los Proyectos Estratégicos y las Actuaciones Prioritarias, requieren del desarrollo de instrumentos específicos de planificación que reconozcan las diferentes escalas de intervención, ámbitos territoriales involucrados.

El objeto de estos instrumentos particularizados es la planificación e implementación de las intervenciones, y la programación en el tiempo de las mismas con criterios de eficacia y economía de recursos.

Esto implica por un lado la delimitación del polígono que será objeto de la intervención urbanística

y su planificación a través de alguno de los instrumentos de planificación de diverso carácter y alcances que se desarrollan a continuación:

- **Plan de sector:** planes referidos a los ámbitos físicos caracterizados por una determinación abarcativa tal como la costa, el riachuelo, la traza del sarmiento, el sur de la ciudad, el área central, los corredores de estructuración, los subcentros y centros locales.
- **Plan comunal**⁸: planes referidos a la instancia local, que suponen la compatibilización de la escala global explicitada en el modelo territorial y la inserción de los diversos proyectos de desarrollo urbanístico como los determinantes de la estructuración de las futuras comunas.
- **Plan sectorial:** planes referidos a un aspecto específico tales como la movilidad urbana, los espacios verdes, la extensión de la red de subterráneos, las nuevas infraestructuras de transporte y logística.

Cada uno de estos instrumentos permitirá el desarrollo de los proyectos estratégicos o actuaciones prioritarios a través de un plan integral que contemple: el plan de obras y de espacios públicos, la normativa particularizada, los recursos necesarios, el plan de inversiones, los instrumentos de financiamiento, las formas de gerenciamiento, los mecanismos de gestión con actores involucrados y los procedimientos de modificación o adecuación. Los planes resultantes contarán con aprobación exclusiva del Poder Ejecutivo en la medida que el Modelo Territorial esté aprobado por la Legislatura de la Ciudad.

AREAS DE DESARROLLO PRIORITARIO

Con la promulgación del Código de Planeamiento Urbano está en vigencia una nueva figura de planeamiento, y de gestión urbanística la denominada "áreas de desarrollo prioritario". Esta figura tiene por objeto delimitar en forma particularizada polígonos de intervención concebidos como ámbitos a desarrollar a través de la iniciativa pública y / o privada. Estos polígonos deben ser propuestos por el Poder Ejecutivo en consonancia con los lineamientos del Plan Urbano Ambiental y deben ser aprobados por la Legislatura. Esta nueva figura es la que permitirá determinar los polígonos de intervención objeto tanto de los instrumentos de planificación como los instrumentos de gerenciamiento

2 NUEVOS INSTRUMENTOS DE GESTION

El desarrollo de instrumentos de gestión que se detalla a continuación recupera tanto aquellos instrumentos ya vigentes, pero no aplicados o aplicados parcialmente, y analiza las potencialidades de otros a crear. El objeto de este análisis es sentar las bases de un "corpus" normativo y de gestión en los que se fundará el proceso de intervención urbana producto de la implementación del modelo territorial y el que permitirá la concreción de los objetivos de equidad que se sustentan en la Ley N°71.

2.1 INSTRUMENTOS ECONOMICOS / FINANCIEROS.

Con este conjunto de instrumentos se busca aportar al financiamiento de las intervenciones, promover determinadas áreas y actividades urbanas así como promover una gestión urbanística sustentada sobre criterios de equidad social, territorial y ambiental para el conjunto de la ciudad.

⁸ Este tipo de planes supone instancias de articulación específicas entre la Oficina Técnica del Plan, con los futuros gobiernos locales y los consejos consultivos permanentes.

INSTRUMENTOS PARA LA CAPTACIÓN DEL MAYOR VALOR GENERADO POR EL DESARROLLO URBANO

Los instrumentos tributarios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires plantean dos cuestiones pendientes de resolución en materia de gravámenes inmobiliarios. En primer lugar, sería necesario discriminar los componentes, distinguiendo el impuesto inmobiliario propiamente dicho - actual Contribución Territorial - de las tasas de servicios prestados - Alumbrado, Barrido y Limpieza - con el de objetivo reconocerlos como instrumentos separados y por lo tanto con características de aplicación diferentes. En tal sentido, el cómputo de una valuación fiscal razonablemente actualizada como base imponible del impuesto inmobiliario tiene un carácter de indicador cercano a la capacidad contributiva. Sin embargo, no se justifica el cálculo de las tasas de Alumbrado, Barrido y Limpieza sobre la misma base. Estas deberán representar adecuadamente la contraprestación de los servicios prestados.

El segundo aspecto está relacionado con las valuaciones. En este sentido, existe una diferencia importante entre las valuaciones fiscales y los correspondientes valores de mercado, que son muy superiores a aquellas. Aquí aparecen dos facetas, por un lado la mencionada diferencia y por otro la alta dispersión que se verifica en torno al valor promedio. Así, si bien se estima una valuación promedio que representa el 30% del valor de mercado, este no es un nivel uniforme y es frecuente encontrar propiedades con coeficientes muy inferiores al promedio y otras, en cambio, con valores cercanos a los venales, lo que implica una situación de desigualdad manifiesta.

Otra cuestión a considerar en el marco de las políticas de intervención generadas con la formulación del Plan Urbano Ambiental, es el reconocimiento de situaciones diferenciales con relación a la localización de oficinas, comercios y viviendas dentro de la ciudad que no tiene correlato con la aplicación de tasas inmobiliarias diferenciales. En efecto, actualmente oficinas de similares características constructivas pagan la misma tasa tanto si están ubicadas en el microcentro como en un barrio periférico de la ciudad. Esto fomenta la concentración, ya que tiene las tasas inmobiliarias tienen un efecto neutro en las decisiones de localización, a gravámenes y valuaciones fiscales equivalentes, la preferencia será por los lugares de mayor aglomeración urbana, reflejando la ausencia de criterios de promoción del desarrollo urbano equilibrado en la aplicación de este instrumento.

Por otro lado, existen otros procesos de valorización inmobiliaria, que deberían ser considerados en tanto rentas urbanas. En este sentido la captación de la valorización inmobiliaria, es decir, el cobro a los propietarios de los aumentos del valor de la tierra atribuibles a las inversiones públicas e incorporación de tierra fiscal al área urbana tiene por objetivo recuperar parcialmente los mayores valores generados en aras de una gestión urbanística equitativa. En este sentido se plantea la cuestión de decidir si se cobrará a través de la actualización permanente del impuesto inmobiliario o de un nuevo impuesto.

A continuación se desarrolla el análisis que fundamentará la adecuación de los instrumentos vigentes según los nuevos criterios de gestión.

EL IMPUESTO INMOBILIARIO PROGRESIVO⁹

El impuesto inmobiliario es uno de los principales recursos de origen propio que tienen el gobierno de la ciudad. Pero su recaudación en la ciudad se realiza de manera "plana", es decir, sin diferenciar entre zonas más o menos valorizadas por lo que falta un criterio redistributivo. Esta situación, implica subsidiar a los propietarios en áreas donde ha existido un fuerte proceso de valorización, así como en el caso de los propietarios de terrenos baldíos.

9 Nora Clichevsky. Resumen Ejecutivo e Informe de Consultoría. Plan Urbano y Ambiental. Buenos Aires. Mayo de 2000.

La validez del impuesto predial como instrumento para movilizar ingresos se apoya en los siguientes hechos: es una fuente de ingresos estable y minimiza las distorsiones de eficiencia porque la base no es elástica¹⁰; tiene un buen rendimiento conforme a los principios de equidad porque refleja la posibilidad de pagar y beneficia a los contribuyentes por medio de los servicios que financia.

La propuesta es definir una política tributaria distributiva atendiendo al principio de equidad, distinguiendo dos aspectos: a. la definición del impuesto para la totalidad de los predios; y, b. sumado al anterior, la definición del impuesto progresivo, para aquellos terrenos o predios no utilizados o subutilizados.

Los objetivos de la implementación del impuesto territorial progresivo implementando y perfeccionando el artículo 188 del Código Fiscal de la Ciudad, son:

- a Reactivar y dinamizar el mercado de tierras y vivienda.
- b Utilizar tierras vacantes o subutilizadas
- c Redistribuir, la mayor recaudación de impuestos permitirá destinar parte de los mismos para créditos y / o subsidios a los sectores más pobres.
- d Densificar áreas urbanas por uso de la tierra actualmente vacante, mejorando la economía urbana.

Puede preverse un impacto dinamizador sobre el conjunto de la ciudad, pero más especialmente en las áreas y predios subutilizados o vacantes y por lo tanto, potencialmente, sobre la totalidad de la población.

La reformulación de la contribución territorial atendiendo al principio de equidad en la política tributaria, debe distinguir entre:

- a a definición del impuesto para la totalidad de los predios
- b la definición del impuesto progresivo, para aquellos terrenos o predios no utilizados o subutilizados.
- c la creación de una tasa por valorización inmobiliaria producto de inversiones públicas o bien su incorporación como porcentaje de la alícuota del actual impuesto inmobiliario.

LA MODIFICACIÓN DEL ACTUAL IMPUESTO INMOBILIARIO¹¹

Para la propuesta de modificación de actual impuesto inmobiliario se han considerado dos alternativas. La primera supone mantener el impuesto inmobiliario actual pero modificando los criterios contributivos respecto de terrenos vacantes (lo que implica definir un impuesto con mayor progresividad que el actual) para lo cual se requeriría la elaboración de otro instrumento para captar específicamente las valorizaciones inmobiliarias producto de las inversiones públicas y la incorporación de tierra fiscal a la ciudad. Esta alternativa tiene a favor que no implica una modificación en la tradición tributaria por la cual en el impuesto inmobiliario no se traduce en contraprestaciones, es decir que el impuesto no tiene relación con la prestación de un mayor o mejor servicio urbano (como significan las inversiones que realiza el Gobierno de la ciudad y que se traducen en una mayor valorización de las propiedades, que es lo que se pretende captar).

La segunda alternativa plantea la definición de un solo impuesto inmobiliario que incorpore al actual impuesto inmobiliario la tributación por la valorización inmobiliaria producto de las inversiones

¹⁰ A corto plazo la oferta de edificios es fija; la oferta de suelos es fija y la ubicación es perfectamente inflexible, por lo tanto, un aumento en las tasas del impuesto del suelo, acompañado, claro está, por una mejor recaudación de impuestos, no producirá distorsiones económicas

¹¹ Nora Clichevsky. Informe de Consultoría. Op. cit.

públicas y la incorporación de tierra fiscal a la ciudad. La ventaja de esta alternativa es que no se genera un nuevo impuesto, y por lo tanto, no se discute cuanto de la valorización de las propiedades es generada por las inversiones del gobierno de la ciudad, y cuanto es producto del propio funcionamiento del mercado inmobiliario, pero supone una contraprestación, es decir configura un criterio tributario que no es de aplicación común de que exista en la tradición impositiva argentina.¹²

EL IMPUESTO AL BALDIO

Como forma de exigir a los propietarios de tierras no edificadas o subutilizadas, su aprovechamiento, correspondería generar una contribución específica a la que hemos denominado impuesto progresivo al baldío. Se define como progresivo porque los valores del mismo se incrementarían con el paso del tiempo, hasta la expropiación. Si los valores del impuesto no puede ser solventados por los propietarios, éstos podrían resolver vender, aunque sea a bajos precios relativos.

La progresividad del impuesto debería ser tal que al cabo de 5 años al propietario le convenga construir o vender. Una cuestión que ha ocurrido en otros países con la aplicación de un impuesto similar, es que los propietarios construyen aunque sea una edificación muy precaria, como forma de evitar el pago de dicho impuesto, por lo que la consideración de "baldío" debe especificarse claramente.

Otra cuestión a considerar es la de los terrenos que poseen usos provisorios, "a la espera de valorización" o de cambio en las normas constructivas. Esto también debe quedar claramente expresado en la legislación. Es decir, qué tipo de actividades se permitirá desarrollar en este tipo de terrenos, si deberán pagar y en que proporción el impuesto progresivo. Asimismo la localización de este tipo de usos debería contar con una aprobación municipal como usos "a la espera", según donde se hallen localizados. No se desconoce la relación entre precios del suelo e impuestos, por la cual, cuando éstos últimos suben, pueden incidir en una baja de los precios de mercado de las propiedades. Esta es una dificultad operacional importante en el momento de concreción del instrumento de aplicación.

En la ciudad no existe una cantidad importante de tierras vacantes, pero de cualquier forma, sería importante la aplicación de este instrumento en determinadas áreas emblemáticas, tal como es el área central. Es decir, este instrumento debería aplicarse diferencialmente, según los criterios de promoción y desarrollo más adecuados para las diferentes zonas de la ciudad.

IMPUESTO A LA VALORIZACION INMOBILIARIA

Este instrumento tiene por objetivo recuperar parcialmente el mayor valor generado en los inmuebles derivado de la gestión estatal como es, habitualmente, toda intervención urbanística a cargo del estado. En general en nuestro país no existen antecedentes de implementación de este tipo de tributos cuyo objeto es gravar los incrementos de los precios del suelo y la edificación atribuibles a inversiones públicas. Las cuestiones que deben considerarse en el planteo de este instrumento son de diferente naturaleza. La primera es el recorte territorial donde se considera legítimo su aplicación, con relación a la inversión que le dá origen. Este recorte puede ser toda la Ciudad o sectores de la misma. Por otro lado, los porcentajes de valorización a cobrar y sus gradientes en función de la incidencia territorial de la inversión. Por último la instancia temporal del cobro es decir, si es una renta anticipada, se cobra como un impuesto a la propiedad sumado a la contribución territorial o si ingresa directamente como una nueva valuación fiscal.

12 Es importante distinguir el Impuesto a la Valorización de la contribución por mejoras, que está destinado sólo al pago -generalmente parcial- de la obra, y no a retribuir la mayor valorización del suelo y edificación. En nuestro país no hay antecedentes de aplicación de este impuesto -sólo ha habido proyectos parlamentarios que no llegaron a ser tratados en recinto- sí, en cambio, existen antecedentes de contribución de mejoras: el "Fondo permanente para la ampliación de la red de subterráneos", creado en 1987 pero de parcial implementación.

El Código Fiscal vigente se contempla la mayor valorización provocada por inversiones. Aunque actualmente ello no es aplicado, el Código Fiscal prevé la incorporación del pago de valorizaciones por inversiones estatales, a través de una actualización de las valuaciones fiscales que determina el monto de las alícuotas de la contribución territorial.

Si se considerara la posibilidad de que el cobro se realice independientemente de la contribución territorial habría dos alternativas. La primera, el cobro como una tasa exigible al momento del traslado de dominio de los inmuebles, o bien, la posibilidad de exigirse en el momento de solicitarse el permiso de construcción de obras. La Ciudad no tiene control sobre el traspaso del dominio de las propiedades en su territorio, cuyo registro se mantiene en la jurisdicción nacional, mientras que el otorgamiento de permisos de construcción es competencia exclusiva del Gobierno de la Ciudad

Un primer avance respecto de la posibilidad de implementar este tipo de instrumentos concretos es el que hemos denominado:

DERECHO DE CONSTRUCCION POR USUFRUCTO DE DESARROLLO URBANO AMBIENTAL.

Toda intervención, producto de la implementación del modelo territorial, que determine mejoras urbanas y ambientales tales como, la creación de nuevos parques, creación de nuevas plazas, reurbanización de playas ferroviarias y reconversión de infraestructuras de transporte, etc, supone la valorización inmobiliaria de los inmuebles en relación con intervención. Es necesario entonces, la determinación de un polígono de afectación directa de la obra, que tiene como objetivo la efectivización del cobro del derecho por usufructo de desarrollo urbano ambiental en el caso de realización de obras que requieren permisos de construcción, edificios nuevos o de renovación o ampliación de los ya construidos.

Este derecho se liquidaría sobre el valor estimado de las obras. Dicho valor se establece por cada metro cuadrado de superficie cubierta que las mismas comprenden, computada en la forma que determina el artículo 1.3.2 "Superficies Cubiertas" del Código de Edificación, de acuerdo con las categorías y aforos que fije la Ley Tarifaria.

El pago de este derecho adicional es previo al otorgamiento del permiso de construcción y deberá efectuarse conjuntamente con el derecho de construcción por declaración jurada el día de la presentación de la documentación, sin perjuicio de las diferencias que pueden surgir con motivo de la liquidación de control que se efectúe al terminar las obras o durante su ejecución y como condición previa al otorgamiento del certificado de inspección final.

La alícuota de este derecho se fijaría el 3% sobre el valor estimado de las obras, salvo aquellos casos especialmente previstos en la Ley Tarifaria. El valor de las obras y su clasificación se determinará conforme los aforos por cada metro cuadrado de superficie cubierta estipulado en los artículos 14° y 15° de la Ley Tarifaria para los Derechos de Delineación y Construcción.

CONSIDERACIONES OPERACIONALES

Para la definición de una propuesta de modificación al Código Fiscal y Ley Tributaria es necesario la concreción de un ámbito de articulación y trabajo intersectorial con la Secretaría de Desarrollo Económico. Las tareas que se prevén suponen tanto la elaboración de criterios metodológicos para la actualización de las valuaciones, según supuestos de equidad tributaria incorporando implementando efectivamente los mecanismos previstos para la captación del mayor valor inmobiliario.

Esto supone la consecuente redefinición de las tablas de la Ley Tarifaria, que son la base para la especificación de las alícuotas, actualmente desactualizadas, y que tienden a aumentar la inequidades en la aplicación del actual impuesto inmobiliario.

Otra de las cuestiones a especificar en este ámbito de articulación es lo referido a la implementación del impuesto progresivo para el caso de las tierras vacantes o subutilizadas. Esto tiene como correlato en términos territoriales, la necesidad de definir las áreas prioritarias a dinamizar en la ciudad, en las cuales se aplicará, en primera instancia, el impuesto progresivo. De cualquier forma, habría que definir en función de las prioridades de desarrollo e implementación del modelo territorial del Plan Urbano Ambiental, los recortes territoriales en los que efectivamente convendría aplicar el impuesto. Es decir, toda la ciudad, en las áreas o, en las áreas en las que surjan proyectos particularizados

2.2 INSTRUMENTOS PARA LA PROMOCION DEL DESARROLLO URBANO

El conjunto de instrumentos que se exponen a continuación, para los cuales se han desarrollado los criterios generales y fundamentos para su implementación, son competencia exclusiva de la Secretaría de Planeamiento a propuesta del Plan Urbano Ambiental. Cabe aclarar que los instrumentos identificados como Adquisición Fiduciaria de Inmuebles y la Expropiación son instrumentos de carácter general vigentes, pero que pueden ser adecuados y / o desarrollados para su aplicación urbanística eficaz.

BANCO DE TIERRAS¹³

La conformación de un Banco de Tierras en el marco del Plan Urbano Ambiental, según lo dispuesto por la Ley N° 71, supone poner en valor el conjunto de activos físicos del Gobierno de la Ciudad para disponer de suelo público 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 el impuesto inmobiliario progresivo, 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.

LA CONSTITUCION DEL BANCO DE TIERRAS¹⁴

La constitución del Banco de Tierras debe definirse con relación a dos cuestiones. Por un lado, a las diversas fuentes posibles de adquisición de inmuebles y por otro el ámbito burocrático de su implementación.

13 Nora Clichevsky. Resumen Ejecutivo e Informe de Consultoría. Plan Urbano y Ambiental. Buenos Aires. Mayo de 2000.

14 Nora Clichevsky. Informe de Consultoría. Op. cit.

Respecto de la primera cuestión, debe discriminarse entre los activos fiscales del Gobierno de la Ciudad, de otras jurisdicciones y la incorporación de tierras o inmuebles privados.

Con respecto de los inmuebles del Gobierno de la Ciudad, su movilización permitiría aprovechar recursos existentes que, en una situación de fuertes restricciones presupuestarias, constituyen activos que dinamizarían el funcionamiento del mercado inmobiliario con otros parámetros. Respecto de las tierras fiscales de otras jurisdicciones, es necesario conocer y evaluar los inmuebles que son patrimonio de otros propietarios fiscales en el territorio de la ciudad y promover mecanismos de articulación y concertación respecto de la venta, concesión y / o cesión de esos inmuebles con el objeto de su desarrollo urbanístico. La conflictividad que plantean los inmuebles del Estado Nacional dentro de la Ciudad, es evidente por lo cual es necesario estudiar alternativas para su tratamiento concertado.

En relación con el desarrollo de los programas de actuación, es necesario identificar el conjunto de los inmuebles privados que resulten importantes para su desarrollo, con el fin de iniciar negociaciones con los titulares de dominio correspondientes. El traspaso de dominio podría realizarse por compra directa o por expropiación.

Con respecto a la compra, existe una figura posible de ser implementada, el "Derecho Preferencial de Compra". Este instrumento supone la obligación del propietario de manifestar públicamente su intención de vender su propiedad, con la obligación de venderlo si el inmueble es considerado relevante a los fines de desarrollo urbano que sustenta el plan urbano Ambiental. La definición de los precios de compra deberían determinarse a través de los organismos competentes con los instrumentos de valuación vigentes.

Otra de las formas de incorporación de inmuebles relevantes para el desarrollo urbano es la expropiación. La sanción de la Ley N° 238 introduce interesantes matices respecto de las posibilidades de declaración de utilidad pública, de los bienes objeto de la misma.

CONSIDERACIONES OPERACIONALES

La conformación del banco de tierras requiere un análisis jurídico institucional particularizado de las formas por las cuales la ciudad puede constituirlo, el de las formas de su utilización y su organización burocrática funcional. En este sentido se considera necesario un ámbito de gestión interfuncional que permita definir estas cuestiones en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 71.

Con relación a la constitución del Banco de tierras se ha mencionado a la expropiación como uno de los mecanismos que permitiría la obtención de inmuebles para su desarrollo en función de proyectos estratégicos o de intervención prioritaria. A continuación se puntualizan algunos aspectos novedosos de la recientemente sancionada Ley de Expropiaciones de la Ciudad de Buenos Aires.

LA EXPROPIACION

La expropiación suele ser analizada desde el punto de vista pasivo, es decir desde la óptica del titular de dominio del bien expropiado. En este sentido la expropiación es una limitación administrativa que genera un sacrificio patrimonial de un particular por causas de utilidad pública. Es la limitación máxima pues genera la extinción del dominio de los particulares y el traspaso de la propiedad al Estado.

La Ley N° 238 del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, introduce interesantes matices respecto de las posibilidades de declaración de utilidad pública de los bienes posibles de ser objeto de expropiación. Asimismo instituye nuevas modalidades de constitución de sujetos expropiantes. Pueden actuar como sujetos expropiantes tanto el Gobierno de la Ciudad en forma directa, cualquiera de las personas jurídicas públicas dependientes del mismo, o un particular. Es decir prevé la posible actuación de particulares como sujetos expropiantes.

La misma ley que declare una expropiación debe determinar el destino a asignarse a los bienes una vez que su dominio pase a manos del Estado. Esta prevista la posibilidad de que algunos bienes se expropien al sólo efecto de pagar la obra pública motivo principal de la expropiación.

Estas nuevas modalidades determinan las posibilidades y alcances de esta figura jurídica con relación a las intervenciones de desarrollo urbano (en particular los contenidos de su artículo 4º. No obstante este instrumento debe ser analizado estrictamente para cada caso particular, considerando el conjunto de instrumentos de gestión y de gerenciamiento con los que debe articularse.

ADQUISICION FIDUCIARIA DE INMUEBLES

El fideicomiso se constituye en la figura jurídica vigente desde el derecho patrio, pero nunca utilizado hasta la sanción de la Ley 24.441. Con la sanción de esta ley, que reglamenta su aplicación a operaciones de construcción y financiamiento de viviendas, el fideicomiso aparece como una herramienta multifacética y dúctil, tan plena de posibilidades como desconocida en su manejo y resultados prácticos.

La regulación de fondo se encuentra en los artículos 26 del Código Civil y de la ley 24.441. A partir de la promulgación de la Ley 24.441 es la figura jurídica común a:

- La securitización de activos¹⁵
- La adquisición de inmuebles para afectarlos a desarrollos urbanísticos
- La generación de fondos de intervención
- La generación de consorcios para actuaciones urbanas
- La generación de carteras de movilización de inmuebles hoy inutilizables por: defecto de títulos, contaminación u otra forma de insalubridad, Interdicción por litigios o liquidaciones de entidades financieras
- La instrumentación de los fondos operativos de los convenios de colaboración
- La instrumentación de los fondos operativos de los Formas asociativas públicas o privadas
- El manejo de los activos de otras formas posibles de intervención concertada por convenio

La utilidad del fideicomiso en la gestión urbanística se verifica en la posibilidad de obtener la propiedad fiduciaria de inmuebles para su desarrollo y transformación convenida por convenio entre partes. Este puede involucrar intervenciones de desarrollo urbano complejas tales como los Proyectos Estratégicos.

El fideicomiso adquiere el carácter de "Fideicomiso Financiero" cuando actúa como fiduciario una Entidad Financiera o Sociedad especialmente autorizada. La Comisión Nacional de Valores será autoridad de aplicación respecto de los fideicomisos financieros, pudiendo dictar normas reglamentarias.

¹⁵ Securitizar implica representar con un título una obligación. Permite acelerar el ciclo de flujo de distintos negocios, utilizando como base diversos activos agrupados y creando con ellos estructuras convenientemente aisladas para que aseguren un grado suficiente de garantías a las fuentes de financiamiento, El ciclo se completa con la colocación de títulos - valores o participaciones en el flujo de fondos producidos por esos activos subyacentes. El proceso de titulización es la transformación de activos en títulos valores que se ofrecen al público inversor con ventajas para quienes los colocan como para quienes los toman. Esta operación la realizan quienes tienen en su activo una cartera de derechos susceptible de cobro. El atractivo principal de esta fuente alternativa de financiamiento es que favorece el proceso de desintermediación financiera que sufren las economías y conllevan una reducción de costos financieros. En nuestro país la institución que recoge los beneficios de la operatoria de securitización es el fideicomiso, cuya regulación se realiza por la Ley 24.441. El proceso de financiamiento de hipotecas son la securitización de un crédito hipotecario, y las cuotas partes de un Fondo Común de Inversión son la securitización de la participación en un portafolio de inversiones.

Las posibilidades que ofrece el fideicomiso son muy amplias, desde el momento en que la definición de bienes abarca un concepto muy extenso: Bonos Brady, créditos prendarios, títulos específicos, facturas conformadas, inmuebles, prestamos garantizados con impuestos coparticipados o certificados de depósito a tasa variable ajustados por la evolución de determinados activos. Gustavo Mosto. Informe de Consultoría. Plan Urbano y Ambiental Buenos Aires. Marzo de 2000.

La ventaja para el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en la utilización activa del fideicomiso como instrumento para el financiamiento de sus proyectos, es que el fideicomiso puede operar como vehículo de la securitización de activos urbanos y así accederse a un financiamiento de largo plazo y baja tasa de interés.

El Código de Planeamiento Urbano vigente ha incorporado la alternativa de adquisición del dominio fiduciario de uno o diversos inmuebles a través de la figura del convenio urbanístico general. El objeto de la constitución del fideicomiso es el financiamiento de intervenciones de renovación urbana, incorporando en las mismas a la iniciativa privada tanto como aportante de los fondos o los inmuebles, o como desarrollador urbanístico de los mismos o, como administrador del fideicomiso.

El Gobierno de la Ciudad y sus socios privados y públicos en la ejecución de proyectos constituidos, podrán constituir sociedades para la realización y operación de emprendimientos pudiendo revestir el carácter de fiduciante o fideicomitente. A través de esta figura se podrán aislar bienes, créditos fiscales incluyendo la recaudación de gravámenes específicos que servirán de garantía para la emisión de títulos y valores. La garantía así estructurada es la que permitirá una óptima calificación de riesgo con una fácil y rápida colocación en el mercado financiero a una baja tasa de interés. Este tipo de fideicomisos permite la obtención de financiamiento en este caso para intervenciones de desarrollo urbano a partir de la emisión de certificados de participación y títulos de deuda serán considerados títulos valores y podrán ser objeto de oferta pública.

SUELO CREADO, OPERACIONES INTERLIGADAS Y TRANSFERENCIA DEL DERECHO DE CONSTRUIR¹⁶

Los objetivos del denominado suelo creado y operaciones interligadas son:

- a Permitir una mayor capacidad constructiva en algunos predios, contra pago de una cuantía de dinero, a ser utilizada para fines previamente establecidos
- b Con ello se logra constituir un fondo destinado a programas que de otra forma el Gobierno de la ciudad no puede financiar.

El objetivo de la transferencia del derecho de construir es:

- c Liberar áreas donde el gobierno proyecta realizar algún programa social (áreas verdes, equipamiento, etc.)

Este instrumento está directamente relacionado con el Código de Planeamiento Urbano 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 FOT y FOS y el estudio de las áreas posibles de transferir tanto suelo creado como derechos de construcción.

2.3 INSTRUMENTOS DE GERENCIAMIENTO

Los instrumentos de gerenciamiento tienen como objetivo general concretar eficazmente las intervenciones determinadas por el plan, aplicar el marco y los instrumentos legales vigentes pertinentes y promover la participación de la iniciativa privada en la gestión urbanística. Los supuestos que guían la propuesta de implementación de este tipo de instrumentos se fundamentan en que el desarrollo urbano debe fomentar y promover la iniciativa privada en la transformación del territorio de la ciudad.

¹⁶ Nora Clichevsky. Resumen Ejecutivo e Informe de Consultoría. Plan Urbano y Ambiental. Buenos Aires. Mayo de 2000.

Las formas asociativas e instrumentos contractuales necesarios para la ejecución del planeamiento deberán tener su correlato normativo y de procedimiento y establecer claramente las relaciones entre la administración y los interesados, sean propietarios o promotores, instituciones públicas o privadas, a fin de intervenir en las instancias de ejecución de las previsiones programáticas del Plan y de los instrumentos que lo desarrollan.

Los instrumentos que se han identificado y que pueden clasificarse genéricamente como las agencias específicas de gestión, los instrumentos contractuales y las diversas formas asociativas son los siguientes:

- Oficina Técnica del Plan.
- Convenios Urbanísticos.
- Consorcios de Desarrollo Urbano
- Convenios de Colaboración.
- Convenios de Gestión Interjurisdiccional.

Los instrumentos de gerenciamiento específicos que se proponen tales como la las agencias concretos para la implementación del Modelo territorial son, por un lado, la Oficina del Plan, y por otro los Comités Técnicos Específicos para la gestión de cuestiones de alcance interjurisdiccional. Los alcances de la Oficina Técnica del Plan han sido desarrollados en forma particularizada en el apartado IV.

LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS

Con respecto a las diversas formas asociativas se destaca que, con la promulgación del Código de Planeamiento, entró en vigor la figura del Convenio Urbanístico, como una forma asociación pública - pública o pública - privada, para promover el desarrollo y la renovación urbana. La figura de Convenio urbanístico ha sido definida en el Código de planeamiento Urbano recientemente promulgado de la siguiente forma:

"Los acuerdos celebrados entre organizaciones de la administración de la Ciudad entre sí o con otras organizaciones gubernamentales o particulares para la realización de los objetivos de Renovación Urbana se llaman en este Código, Convenios Urbanísticos".

Al mismo tiempo se determina que los Convenios Urbanísticos podrán ser de dos tipos:

- a) Convenios Urbanísticos Generales: los relativos a cualquier sector de la ciudad
- b) Convenios Urbanísticos Especiales: los relativos a la preservación del patrimonio artístico, arquitectónico y paisajístico y/o a las áreas de desarrollo prioritario.

Los Convenios Urbanísticos Generales podrán tener como objeto :

- Adquisiciones fiduciarias de inmuebles
- Consorcios de desarrollo urbano
- Englobamientos para desarrollos urbanos
- Baldíos aptos para recalificación ambiental
- Estructuras o edificios inconclusos
- Desarrollos que garanticen la conservación de inmuebles de interés patrimonial artístico, arquitectónico, histórico o paisajístico
- Los edificios de conventillos, inquilinatos, casas de pensión u hoteles que no reúnan condiciones sanitarias adecuadas a los efectos de su saneamiento.
- Toda otra acción, obra, programa que desarrolle actividades productivas o que tienda a alcanzar los objetivos establecidos para la planificación de la Renovación Urbana.

El procedimiento previsto para la aprobación de los Convenios Urbanísticos Generales es una Ley.

También se prevé la figura de Convenios Urbanísticos Especiales. Los objetivos de esta figura particularizada son los siguientes:

- la preservación del patrimonio artístico, arquitectónico y paisajístico y/o
- la intervención en las áreas de desarrollo prioritario, a través de la modificación del tejido y usos de inmuebles de características tipificadas. Se prevén incrementos del Factor de Ocupación Total y la compensación urbanística con cesiones mínimas del 10 % de la superficie del inmueble para uso público.

El procedimiento previsto para la aprobación de los Convenios Urbanísticos Especiales es un decreto conjunto de la Secretarías de Planeamiento Urbano y Gobierno, y la toma de conocimiento de la Legislatura.

CONSORCIOS DE DESARROLLO URBANO

El objeto de la creación de los Consorcios de Desarrollo Urbano es el ejercicio de la gestión urbanística coordinada de las obras y o servicios que demande el desarrollo de los proyectos estratégicos o de las actuaciones prioritarias.

Esta figura de gestión puede ser integrada por el Gobierno local, por el Gobierno local y la administración de otras jurisdicciones concurrentes o no en el territorio de la Ciudad Autónoma, pudiendo incorporarse particulares.

El Consorcio de Desarrollo Urbano se podrá conformar como una entidad interadministrativa con personalidad jurídica y capacidad propia, que puede contar con patrimonio y presupuesto propios, adjudicar contratos, enajenar bienes mediante concurso público y ser beneficiario de expropiaciones en el polígono de intervención que se delimite como objeto de la ejecución del planeamiento y de gestión urbanística a desarrollar.

El Código de Planeamiento Urbano ha introducido la figura de Consorcio Urbano en los siguientes términos:

"Se llaman consorcios de desarrollo urbano a la adquisición del dominio fiduciario por parte de la Ciudad de una o más propiedades aportadas por las partes de un Convenio Urbanístico para afectarlos mediante la constitución de un fideicomiso a la realización de los objetivos de Planificación de la Renovación Urbana, con el cargo de realizar efectivamente el objeto convenido y asegurar la transferencia de los bienes a los beneficiarios que se designen o consolidar el dominio en cabeza de la Ciudad una vez vencido el plazo establecido en el programa a desarrollar. El poder ejecutivo tendrá participación con voz y voto en el consejo directivo del consorcio".

El nuevo marco normativo vigente ha desarrollado una importante batería de instrumentos de gestión que favorecen fuertemente la articulación público / privado en el desarrollo urbano.

Por último se ha previsto que la articulación entre los grandes lineamientos estructurales y los objetivos del modelo territorial y la implementación concreta de las actuaciones prioritarias en las diversas escalas de intervención identificadas se hará a través de la figura del "Programa de Actuación".

PROGRAMAS DE ACTUACION¹⁷

La implementación de las propuestas formuladas en el Modelo Territorial debe organizarse en el ámbito del Poder Ejecutivo, con la supervisión y coordinación de la Oficina Técnica del Plan, el conjunto de Programas de Actuación.

Los programas de actuación, concebidos para la implementación del conjunto de intervenciones prioritizadas, permiten desarrollar mecanismos operativos transectoriales que articulan sobre un determinado recorte territorial, el conjunto de acciones identificadas por el modelo territorial y organizadas con los instrumentos de planificación y de gestión correspondientes. Por ellos los Programas de Actuación son concebidos como formas operativas concretas de la intervención a realizar, a partir de la articulación de diversos instrumentos normativos y de gestión.

La implementación del Modelo Territorial a través de la formulación de instrumentos de planificación y gestión particularizados para cada recorte territorial y la organización de programas de actuación permitirá:

- Una asignación presupuestaria eficaz
- La articulación territorial de los diversos actores involucrados en el particular recorte territorial que cada programa involucre.
- La racionalización de la gestión articulando objetivos y estrategias generales con acciones específicas.

2.4 NUEVOS INSTRUMENTOS DE REGULACION: CODIGO DE PLANEAMIENTO URBANO AMBIENTAL Y DEL ESPACIO PUBLICO

El Código de Planeamiento Urbano es el instrumento normativo del Plan Urbano Ambiental y, por lo tanto resultado de un amplio proceso de discusión de la problemática de la ciudad en sus dimensiones físico ambientales, como condicionantes y a la vez producto de las actividades que desarrollan los habitantes de la Ciudad y del conglomerado metropolitano. Debe poner en funcionamiento los nuevos mecanismos de gestión del desarrollo urbano, para ello debe regular la subdivisión, tipos e intensidades de uso del suelo, definiendo una morfología adecuada para cada zona de la ciudad en función de sus potencialidades y persistencias.

El nuevo Código de Planeamiento Urbano conformará un único instrumento que se fundamenta en la definición de criterios morfológicos para la regulación de los espacios parcelarios (volúmenes máximos a construir, altura de fachada) y para la conformación del espacio público, con el objetivo de propender a la unificación de la imagen urbana en función de los requerimientos de homogeneidad o de caracterización del tejido y del espacio público, la preservación del patrimonio tanto en su dimensión edilicia como urbanística.

Será necesario conceptualizar nuevos criterios normativos respecto de las siguientes dimensiones que articuladas conformarán el nuevo código de planeamiento:

- El espacio público y su relación en términos morfológicos con los espacios parcelarios reconociendo los valores actuales de las diversas tipologías de los tejidos urbanos, consolidados, patrimoniales y los nuevos tejidos previstos en el modelo territorial, articulados con la identificación de los componentes
- Ambientales necesarios para garantizar la sustentabilidad de un medio completamente antropizado.
- Usos de suelo calificados por compatibilidad e intensidad de usos según grado de molestia.

¹⁷ Modelo territorial y Políticas Generales de Actuación. Plan Urbano Ambiental. Marzo de 2000

En la Ciudad se verifica que casi ningún sector o barrio se completó con las normas anteriores al actual Código de Planeamiento Urbano o con el mismo. Los nuevos criterios normativos suponen la definición de polígonos que recorten áreas relativamente homogéneas, según grado de consolidación morfológica discriminando entre los tejidos consolidados y los nuevos tejidos o tejidos de promoción.

Los criterios morfológicos para los tejidos consolidados articularán altura máxima, capacidad edificatoria, tejido carpeta y altura de fachada según características del espacio público y retiros de fondo.

Respecto de los nuevos tejidos o tejidos de promoción los criterios morfológicos suponen una intencionalidad de imagen, oferta inmobiliaria diversa según segmentos de demanda, o bien la concreción de los proyectos emblemáticos identificados en el modelo territorial.

Los nuevos criterios normativos para el espacio público requieren el recorte de un sistema de espacios públicos segmentado según entorno de plazas, parques, playas ferroviarias, corredores, barrios, área central, áreas de protección patrimonial, etc. En cada uno de estos ámbitos se determinarán alturas máximas de fachada, forestación, mobiliario, señalización, materiales para el solado de veredas, iluminación, publicidad, toldos, marquesinas, instalaciones de empresas públicas, etc, con el objeto de conformar ámbitos de paisaje y morfologías homogéneas en función de las particularidades del espacio público a valorizar.

RECOMENDACIONES

El desarrollo de estos nuevos criterios normativos requiere la conformación de un sistema de información geográfica que complete con volumetrías la información parcelaria actual y que, permita la realización de verificaciones particularizadas así como la detección de áreas de transición pasibles de ser desarrolladas en función de criterios morfológicos.

La articulación del conjunto objetivos de desarrollo territorial y de los instrumentos analizados se visualizan en la Grilla Síntesis que se adjunta.

3 LA ARTICULACION DE LA GESTION URBANISTICA CON LA ORGANIZACION DE LAS COMUNAS

La descentralización del gobierno de la ciudad por Comunas ofrece una gran oportunidad de desarrollar una gran parte del Plan por estos ámbitos territoriales puesto que si bien las grandes actuaciones complejas en los tejidos en transformación, que incluyen infraestructuras, fuertes inversiones públicas y la negociación con grandes agentes privados en general corresponderán al gobierno de la ciudad, el planeamiento global demandará unos desarrollos parciales, especialmente en áreas consolidadas, que serán competencia comunal. Por otra parte una de las grandes ventajas del gobierno comunal será su capacidad de expresar las demandas específicas de cada territorio y de los grupos sociales del mismo, que muchas veces no son escuchados por que su voz no llegaba al "centro", lo cual permitirá no solamente adaptarse mejor a las necesidades y posibilidades de cada lugar y aplicar políticas públicas integradas y con mas capacidad de obtener cooperación social por la gestión de proximidad, sino que también hará necesario debatir los impactos de las políticas de ciudad en cada territorio.¹⁸

La decisión de descentralizar supone en primer lugar deslindar lo que serán competencias propias de las comunas de las competencias ajenas (tanto del propio gobierno de la ciudad como de los restantes estamentos del estado), que es lo que permitirá conformar ámbitos reales de organización, donde todas y cada una de las competencias se articulen con base territorial.

18 Jordi Borja. Notas Op. cit.

Como criterio ordenador las comunas no se limitarán a ejercer sus respectivas competencias propias, sino que deben plantear las soluciones para los problemas no resueltos por el error, la desidia, la falta de aproximación a la realidad, la ignorancia o la impericia en el ejercicio de las competencias ajenas.

Para facilitar este proceso deben sistematizarse las relaciones con el gobierno central de la ciudad y deben armonizarse las relaciones entre las respectivas comunas.

En este sentido la agenda para la articulación de la gestión urbanística con la organización de las comunas supone la definición de dos dimensiones, la territorial concreta y la de la gestión.

Respecto de la primera la gestión urbanística deberá desarrollar los mecanismos para el consenso y la articulación con los futuros gobiernos y organizaciones locales, respecto de los proyectos y acciones identificadas para la concreción del modelo territorial de la Ciudad, en lo que hace a centralidades, jerarquía e vías, espacios verdes, localización de equipamientos de escala local, urbana o metropolitana, la densificación selectiva o protección de las morfologías consolidadas de subsectores barriales.

Esto significa la necesaria definición de especificaciones concretas de regulación, que permitirán delimitar competencias locales y centrales, en el Código de Planeamiento Urbano, Ambiente y Espacio Público respecto de:

- La jerarquía de vías
- Los espacios verdes
- El espacio público y su marco de regulatorio para la concepción, construcción y mantenimiento
- La densificación selectiva de subsectores
- La protección de ámbitos de valor patrimonial y urbanístico

La segunda dimensión, la de la gestión concreta implica la articulación de los instrumentos de gestión identificados, económicos / financieros de gerenciamiento y de regulación incorporando la escala local la definición de sus procedimientos.

En este sentido, deberá definirse la participación de las comunas en:

- la recuperación de las plusvalías producto de las acciones de planeamiento en su territorio,
- las empresas, consorcios urbanísticos que se creen para llevar a cabo los proyectos priorizados,
- en los convenios de gestión entre las comunas y la Oficina de Gestión del Plan
- los mecanismos de gestión que articulen con institutos de participación vigentes (audiencia Pública, derecho a la información, consulta popular) y
- la generación de ámbitos de coordinación intercomunal con la coordinación de la oficina técnica del plan para la construcción de convenios de gestión de proyectos de desarrollo que involucren a diversas comuna

En este sentido la compatibilización de la escala global explicitada en el modelo territorial y la escala local supone en términos de gestión urbanística, la creación de instancias de articulación específicas entre la oficina técnica del plan con los futuros gobiernos locales y los consejos consultivos permanentes para la concreción de los consensos necesarios respecto de las decisiones de ordenamiento y desarrollo urbano de las futuras comunas.

IV | GESTION DEL PUA

1 OFICINA TECNICA DEL PLAN

Al enunciar los instrumentos de gestión referidos al "Gerenciamiento" colocamos en primer lugar a la "oficina central" del Plan.

La conformación de las comunas dentro del territorio de la Ciudad implica por sí mismo un cambio profundo en la Administración.

Las dependencias existentes no podrán quedar al margen y las actividades de la estructura administrativa deberán distinguirse entre las reservadas a la Administración Central, a las Comunas y las competencias concurrentes. La futura Oficina del Plan no podrá ser ajena a estas transformaciones.

Es necesario aclarar que:

- 1 la reflexión sobre la "Oficina del Plan" va mas allá de su carácter de "gerente" de determinadas intervenciones
- 2 a conformación institucional de la ciudad sobre la base de la descentralización en comunas implica la coexistencia de una "oficina central" con oficinas en los bancos
- 3 la inevitable presencia de actores de la órbita del Gobierno Nacional actuando en nuestra ciudad plantea delicadas cuestiones de competencia
- 4 la necesidad de encauzar la iniciativa privada va mas allá de un rol meramente normativo o pasivo en la actuación sobre el territorio
- 5 la necesidad de un contacto permanente con los vecinos para atender sus inquietudes y resolver sus problemas de carácter urbano

En consecuencia, creemos que la reflexión debe iniciarse respecto de las tareas de la Oficina Central del Plan, para luego centrarse, en su organización y composición mas adecuada, en los elementos técnicos y de apoyo con que debe contar, y en los procedimientos para su actuación así como también sus facultades para generar o no normas especiales.

En cuanto a las tareas estas debieran abarcar:

- el seguimiento, la revisión, y la reformulación del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad la generación de planes especiales
- la coordinación de los planes de las comunas
- la coordinación de las actuaciones de los organismos del estado Nacional en el territorio de la ciudad
- la coordinación con las oficinas de planeamiento y medio ambiente del área metropolitana
- el estudio de las potencialidades de renovación urbana el estudio de las áreas y edificios de valor patrimonial el asesoramiento a las oficinas de planeamiento y medio ambiente de las comunas

- la vinculación con las oficinas de planeamiento y medio ambiente del área metropolitana
- la relación con los organismos del estado Nacional en el territorio de la ciudad
- el asesoramiento a los vecinos y a las entidades barriales
- la conformación de una red con otras ciudades
- el gerenciamiento de proyectos y actuaciones en el territorio
- la formulación de normativas
- el estudio de la solución de problemas urbanos concretos
- La generación de información relevante de la Ciudad y su área de influencia para la toma de decisiones en el ámbito de Consejo del Plan Urbano Ambiental.
- la compilación y sistematización de información vinculada a la legislación urbana, como así el estudio y generación de propuestas legislativas.

En cuanto a la organización, esta debiera ser acorde con los nuevos postulados de la administración, flexible, adaptable a las circunstancias y dotada de recursos humanos, técnicos y económicos acordes con las tareas a su cargo. En una primera aproximación la organización de la Oficina Técnica del Plan debiera contemplar los siguientes componentes:

- el ámbito para la organización de las tareas de planificación y programación,
- el ámbito para la organización de las tareas de gestión, articulación interjurisdiccional y asesoramiento
- el ámbito para la organización de un sistema de información geográfica, legislativa y normativa

V | PROCEDIMIENTO DE PARTICIPACION

Uno de las cuestiones que deben ser abordadas específicamente en relación con la concreción del modelo territorial y la implementación del plan y las intervenciones urbanas, es la ley de Audiencias Públicas.

En este sentido es necesario modificar la Ley de Audiencia Pública en lo referente a lo urbanístico, porque no todas las cuestiones que se tratan en las mismas son de la misma categoría, por lo que se debe definir un procedimiento diferente cuando el objeto de la Audiencia es un tema urbano.

Esto supone diferenciar las cuestiones globales o integrales tales como la aprobación del plan Urbano Ambiental y su modelo territorial o, la Modificación del Código de Planeamiento Urbano, de las locales o las de carácter integral pero de contenidos acotados por las problemáticas particulares de que se trate, tal como el caso de los proyectos estratégicos y otros proyectos urbanos.

La modificación de la Ley 6 con relación a estos temas debería incluir:

- la conformación de una comisión de composición mixta, ejecutivo / legislatura, que realice un informe respecto de la audiencia, el cual deberá ser público y donde se analicen las intervenciones a realizar. Dicho informe no vinculante, deberá formar parte del expediente de la segunda sanción, refrendado por los legisladores miembros de la comisión de planeamiento, como si fuera un despacho.
- la obligación de agregar al despacho de la Ley de Segunda Sanción la nómina de expositores de la Audiencia Pública.
- el establecimiento de plazos entre la Audiencia Pública y la Segunda Sanción, prorrogables, pero nunca indeterminados.
- la obligación de tratar al mismo tiempo la totalidad de la intervención y de la gestión, esto es la normativa urbana, los mecanismos tributarios que la acompañan, el sistema de gestión adoptado, los mecanismos financieros, la valoración social y la intervención de las organizaciones sociales en el proceso, así como la inclusión de toda la normativa concurrente vigente en lo que hace a convenios, expropiación, ley fiscal, etc. en los cuales se pueda analizar el tema de las normas, el reintegro y/o apropiación de plusvalías, etc.
- la Incorporación en el tratamiento de ciertas problemáticas urbanas de un proceso de gestión compartido por el Legislativo, el Ejecutivo y las comunas sobre las que impacte, incluyendo el proceso de generación del proyecto, programa o acción.
- la previsión de una tipología de audiencia pública en el marco de las incumbencias de las futuras comunas así como la reglamentación audiencias convocadas desde estas, en relación con la escala del tema y con el proceso de la doble lectura.

VI | GRILLA SINTESIS

PROYECTO DE LEY

Visto, las propuestas generadas por el Plan Urbano Ambiental y las acciones previstas en el modelo territorial, y considerando:

Que es necesario generar instrumentos que cumplan la función de recuperar los mayores valores generados en el suelo urbano, que se deriven de intervenciones públicas, tales como cambios en la normativa urbana y construcción de obras públicas.

Que una ciudad equitativa exige disponibilidad de instrumentos de redistribución de recursos que permitan compensar el esfuerzo financiero de la comunidad para atender las erogaciones extraordinarias que implican las obras de gran envergadura.

Que es necesario definir los polígonos de afectación directa de las obras que impliquen creación de una nueva normativa urbana, nuevos parques y plazas, reurbanización de playas ferroviarias, reconversión de infraestructura de transporte y todo emprendimiento que genere mayor valor al suelo urbano comprendido en dichos polígonos.

La situación particular de desequilibrio en el desarrollo urbano de la zona sur definida en el marco del Exp. T.P.N° 700

La Legislatura Resuelve:

DERECHO DE CONSTRUCCIÓN POR USUFRUCTO DE DESARROLLO URBANO AMBIENTAL

Artículo 1°.- La realización de obras que requieren permisos para su construcción, en los casos de edificios nuevos o de renovación o ampliación de los ya construidos en polígonos afectados por obras de mejora urbanística y ambiental, obliga al pago de un derecho adicional por usufructo de desarrollo urbano ambiental.

Artículo 2°- El derecho a que se refiere el presente se liquida sobre el valor estimado de las obras. Dicho valor se establece por cada metro cuadrado de superficie cubierta que las mismas comprenden, computada en la forma que determina el artículo 1.3.2 "Superficies Cubiertas" del Código de Edificación, de acuerdo con las categorías y aforos que fije la Ley Tarifaria.

Cuando se trata de construcciones que, por su índole especial, no pueden ser valuadas conforme lo previsto en el párrafo precedente, el gravamen se determina de acuerdo al valor estimado de las mismas.

Artículo 3°- Para determinar el derecho se aplican las disposiciones vigentes en el momento en que se solicita en forma reglamentaria el permiso de construcción correspondiente, o se pide la reanudación del trámite.

En el caso de ampliaciones tramitadas en el curso de las obras originarias o cuando el interesado efectúa el cambio de proyecto, se aplican asimismo las disposiciones vigentes en el momento que los planos son sometidos a la aprobación pertinente.

Se considera reanudación del trámite cuando en una actuación se ha dispuesto el archivo o ha tenido entrada al mismo. En tal supuesto los derechos se liquidan con arreglo a las disposiciones vigentes en el momento en que se realiza la gestión, salvo que los derechos por usufructo de desarrollo urbano ambiental hayan sido pagados en su totalidad.

Artículo 4° - El pago de este derecho adicional es previo al otorgamiento del permiso de construcción y debe efectuarse conjuntamente con el derecho de construcción por declaración jurada el día de la presentación de la documentación, sin perjuicio de las diferencias que pueden surgir con motivo de la liquidación de control que se efectúe al terminar las obras o durante su ejecución y como condición previa al otorgamiento del certificado de inspección final.

Artículo 5° - Queda exceptuada de la aplicación del Derecho por Usufructo de Mejora Urbano Ambiental el área asignada a la Corporación del Sur.

Artículo 6° - Las exenciones al pago de los derechos adicionales por usufructo de desarrollo urbano ambiental se realizarán conforme a las disposiciones del artículo 224 del Código Fiscal sobre exenciones pago de derechos de delineación y construcción.

Artículo 7° - A los efectos de lo dispuesto en el artículo 1°, fijase en el 5% la alícuota de este derecho para las propiedades frentistas al nuevo desarrollo urbano ambiental y una alícuota del 3% para el resto del área beneficiada por el desarrollo urbano ambiental que se aplica sobre el valor estimado de las obras, , salvo aquellos casos especialmente previstos en la Ley Tarifaria.

Artículo 8°: Fijase una alícuota del 5% para los polígonos favorecidos por cambios de normativas que amplíen las posibilidades de uso del suelo para desarrollos urbanos privados y conlleven aumentos en los valores de mercado de bienes raíces.

Artículo 9° - El valor de las obras y su clasificación se determina conforme los aforos por cada metro cuadrado de superficie cubierta estipulado en los artículos 14° y 15° de la Ley Tarifaria para los Derechos de Delineación y Construcción.

En los casos de construcciones que por su índole especial no hubieran sido previstas en la clasificación que antecede se abonará el 3% del valor estimado de las mismas.

APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO Y GESTIÓN DEL PLAN URBANO AMBIENTAL

MARCO JURIDICO - NORMATIVO DE CARACTER GENERAL PROPUESTO Y A IMPLEMENTAR	MODELO TERRITORIAL	PROCEDIMIENTO		GESTIÓN Y GERENCIAMIENTO	PROGRAMAS DE ACTUACIÓN	
<p>CONVENIOS DE GESTIÓN INTERJURISDICCIONAL a aprobar en cada caso, por ley</p> <p>CONVENIOS DE COLABORACIÓN a aprobar en cada caso</p>	<p>AGENDAMETROPOLITANA Sistema portuario. Tratamiento de residuos. La cuenca matanza - riachuelo. Preservación de valores. Recuperación de La costa del río.</p>	<p>DELIMITACIÓN DE ÁREAS DE INTERVENCIÓN</p>	<p>PLAN DE SECTOR Vigente Sección 9 Código de Planeamiento Urbano</p>			<p>ADQUISICIÓN FIDUCIARIA DE INMUEBLES</p> <p>CONSERVACIONES DE DESARROLLO URBANO</p>
<p>IMPUESTO TERRITORIAL PROGRESIVO: modificación código fiscal</p> <p>IMPUESTO PROGRESIVO AL BALDIO: modificación código fiscal</p> <p>BANCO DE TIERRAS. Reglamentación Ley N°71</p> <p>EXPROPIACIÓN: Ley N° 238, reglamentación del artículo 4°</p>	<p>CIUDAD DE BUENOS AIRES Desarrollo del Corredor Sur de la Ciudad. Vinculación transversal de la ciudad, jerarquizando la red vial secundaria en función del desarrollo de centralidades comunales. Consolidación y completar el centro de la aglomeración. Recuperación del Espacio Público como estructurador de la Ciudad.</p>	<p>DELIMITACIÓN DE ÁREAS DE DESARROLLO PRIORITARIOS SECCIÓN 8 CPU</p> <p>DELIMITACIÓN DE ÁREAS DE INTERVENCIÓN POR CONVENIO SECCIÓN 8 CPU</p>	<p>PLAN COMUNAL</p> <p>PLAN SECTORIAL</p>	<p>CONVENIOS Y GERENCIAMIENTO</p>	<p>CONVENIOS DE DESARROLLO URBANO Sección 8 CPU</p>	<p>CONVENIOS URBANÍSTICOS GENERALES</p> <p>CONVENIOS PARA DESARROLLO</p> <p>BALDIOS PARA RECALIFICACIÓN AMBIENTAL</p> <p>EDIFICACIÓN FORZOSA</p>
	<p>PROYECTOS ESTRATÉGICOS Desarrollo e integración del sur. Reconversión traza ferroviaria del Surriente. Recuperación de la costa. Recalificación de Área.</p> <p>CentralCOMUNAS Espacio público y red viaria local. Árbitos de interés patrimonial y cultural Centralidades locales. Espacios Verdes</p>					<p>CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO</p> <p>INMUEBLES EN ADP CON USOS DEL ES EN I Y EZ. Se prevé figura de compensación urbanística</p> <p>CONVENIOS URBANÍSTICOS ESPECIALES</p>

instrumentos aprobados vigentes con el nuevo Código de Planeamiento Urbano

VII | EL CASO DEL SOTERRAMIENTO DEL FERROCARRIL SARMIENTO

A efectos de analizar como pueden combinarse los instrumentos mencionados anteriormente en un caso específico de intervención se consideró un proyecto estratégico para los cometidos del Plan Urbano Ambiental como lo es el Soterramiento del Ferrocarril Sarmiento (SFS) en la Ciudad de Buenos Aires.

El objetivo de la obra mencionada es soterrar las vías del Ferrocarril General Sarmiento desde la calle Hidalgo hasta la Av. Gral. Paz , en una extensión de 9450 metros, de modo de completar la trinchera que hoy existe desde estación Once de Setiembre hasta calle Hidalgo para que todo este ramal ferroviario quede bajo nivel en jurisdicción de la ciudad de Buenos Aires. Paralelamente cubrir y parquear la trinchera ya existente entre Once y Caballito

Las características del proyecto y sus efectos múltiples en la dinámica de la Ciudad ofrece un complejo sistema de causas y efectos, y la necesidad de coordinación interinstitucional. Desde la situación actual donde predominan la contaminación ambiental, la desvalorización de activos urbanos y la accesibilidad restringida norte/sur, pasando por la ejecución misma de la intervención que implica una articulación de esfuerzos conjuntos entre los diferentes actores intervinientes (G.C.B.A., el Estado Nacional, el concesionario y los vecinos y usuarios del ferrocarril), hasta llegar finalmente a la identificación de los diferentes beneficiarios de la obra que, además de constituir un salto cualitativo en términos de calidad de vida global de la Ciudad, ofrece un espectro amplio de beneficiarios, en particular propietarios frentistas al nuevo corredor verde proyectado, los habitantes localizados en los aledaños a la traza actual del ferrocarril y el tránsito pasante por los veintidós pasos a nivel que funcionan en la actualidad.

I FINANCIAMIENTO

CAPTACION DEL MAYOR VALOR CREADO POR EL EMPRENDIMIENTO

La definición del polígono de intervención admite criterios diferentes si se trata de una fuerte inversión urbana acotada temporal y territorialmente o si se trata de una intervención acotada territorialmente, pero de regulación y no de inversión directa.

Ante la primera de las alternativas, una inversión localizada, es necesario definir el polígono según escenarios de influencia de dicha intervención, específicos según áreas urbanas atravesadas por la intervención.

En el caso del Soterramiento del Ferrocarril Sarmiento (SFS) en la Ciudad de Buenos Aires, la intervención es acotada temporal y territorialmente con un alto nivel de inversión¹. La definición del polígono requiere formular escenarios de los potenciales beneficiarios de la intervención.

1 395 millones de pesos en 30 meses de ejecución.

Al analizar el perfil del proyecto se estableció un primer escenario con un polígono de actuación cuya zona de influencia se expande tres cuadras a cada lado de las vías desde la estación Once a Liniers². El área mencionada contiene una superficie construida total de 13.7 millones de metros cuadrados (8% del total de la ciudad), en el que habitan 250 mil personas (8.3% de la población total) de las cuales 138.000 se encuentran ubicadas en el trecho de mayor afectación entre Caballito y Liniers.

Será necesario considerar en particular áreas relativamente homogéneas en términos de:

- tipos de usos del suelo,
- densidades de los mismos,
- población residente,
- población residente usuaria de los servicios del área (comerciales, esparcimiento, etc.) densidades de tráfico.
- usuarios de los servicios no residentes en el área,
- precios del suelo y edificación,
- código de planeamiento actual y proyectos futuros,
- expectativas de desarrollo futuro (independientemente del proyecto en cuestión).

Asimismo, se debe atender el proyecto específico de intervención, sus distintas propuestas y por lo tanto impactos determinados que tendrá en las distintas áreas que atraviesa el mismo, dado que no es igual el impacto que podrá tener un área pública a escala casi de ciudad, que un equipamiento social, como un centro comunitario a escala barrial.

Lo más adecuado sería que con todas las informaciones, se pudiera utilizar un modelo matemático, tipo cluster análisis, utilizados ya desde la década del setenta para la definición de áreas urbanas a los fines de la planificación. La cantidad de variables que se le puedan introducir al modelo definirá la mayor confiabilidad del mismo. Pero lo más importante de este tipo de modelos, es poder elaborar escenarios alternativos, para poder tomar decisiones.

Será necesario cargar a este modelo con las informaciones anteriormente definidas y darle un peso relativo a cada una. La carencia de alguna de las informaciones, daría imprecisiones al mismo.

La nueva configuración del espacio urbano que generará el soterramiento del ferrocarril Sarmiento permite mejorar la calidad de vida y propende a un desarrollo económico y social más equilibrado con la valorización de activos urbanos en las áreas anteriormente marginadas³, la generación de oportunidades para la creación de suelo urbano, el aumento de la productividad social con el ahorro de horas / hombre y energía y la disminución del riesgo de tránsito que disminuye la mortalidad por accidente.

El soterramiento del ferrocarril Sarmiento implicará una mejora en la calidad de vida de los vecinos que habitan en propiedades circundantes a las vías ya sea como residentes o en calidad de industriales y comerciantes. Esos beneficios se traducen en aumento del valor de las propiedades, disminución de la contaminación sonora y del aire, facilidad de acceso hacia y desde otras zonas de la Ciudad. Dicha creación de valor debe estar ligada al aporte de la comunidad beneficiada, superior a los tradicionales aportes en materia de impuesto territorial y patentes de automotores.

Las características mismas del proyecto en materia de ingresos y egresos generados, lo convierte en un proyecto público en el que la dimensión social determina el flujo de ingresos generado. En efecto, tanto en materia de costos en la época de construcción como gran parte de los beneficios son solo mensurables socialmente dado que los mayores ingresos surgen por "fuera del proyecto", vale decir, no provienen de ningún producto o servicio vendido del que surja un flujo de caja. Esta corriente de ingresos creada es capturada por la sociedad a través de la valorización de las viviendas, ahorro de horas / hombre, ahorro de combustible, valorización social del espacio verde, etc.

2 De Caballito a Liniers las obras incluye la realización de la trinchera, cobertura con losa y parquización. De Once a Caballito donde ya existe la trinchera, se propone la reubicación en subsuelo de la estación Once, cobertura con losa de la trinchera y parquización en superficie.

3 la valorización de las propiedades de la zona se calcula en 360 millones de pesos

De tal manera, la identificación de los beneficiarios es clave para la definición de los instrumentos que posibiliten capturar parte del valor creado por parte de los ejecutores del proyecto. El soterramiento del Ferrocarril Sarmiento permite detectar siete perfiles de beneficiarios:

- i) los propietarios de activos urbanos frente al nuevo espacio verde creado por el emprendimiento
- ii) los propietarios de activos urbanos que se encuentran en las proximidades de la obra y se ven favorecidos por la valorización de sus propiedades⁴
- iii) los desarrolladores privados que inicien proyectos constructivos aprovechando las ventajas urbanísticas de la zona
- iv) el tránsito pasante⁵ por los pasos a nivel
- v) el concesionario del ferrocarril que aumenta sus ingresos⁶
- vi) los usuarios del ferrocarril
- vii) los desarrolladores privados que reciban en concesión parte de las tierras liberadas para equipamiento y servicios en el corredor

A partir de la identificación de los beneficiarios y la estimación de las rentas generadas, corresponde evaluar la factibilidad de capturar parte del mayor valor creado de la obra a efectos de su financiación. En este sentido, se visualizan los siguientes instrumentos:

- a) Revaluación fiscal de propiedades en consonancia con lo estipulado por el artículo 197 del Código Fiscal y la Ley Tarifaria, a aplicar a los beneficiarios directos mencionados en el acápite i) frentistas y ii) población del polígono afectado.
- b) Aplicación de un Derecho por Usufructuo de desarrollo urbano ambiental⁷ sobre los beneficiarios identificados en iii) sobre los permisos de construcción solicitados por desarrolladores privados en el lugar.
- c) Ingresos en concepto de canon por utilización de nuevas tierras liberadas sobre los concesionarios mencionados en vii).
- d) El concesionario del Ferrocarril debe por contrato realizar 10 pasos bajo nivel cuyo costo estimado (61 millones de pesos) Este monto puede destinarse a la financiación de la trinchera y obtenerse de los mayores ingresos generados por la duplicación de vías y el aumento de frecuencia mencionado en v)
- e) El tránsito pasante (iv) tiene ahorros promedio de 30 centavos por vehículo/día. La posibilidad de establecer aumentos generales por patentes de automóviles (ya gravados en un 10% adicional por la Ley 23.514 que compone el fondo para subterráneos) es limitada.
- f) La factibilidad de incluir un aumento de tarifas a usuarios del ferrocarril esta acotada por los contratos de concesión que ya tienen un componente importante de subsidios a los concesionarios para sostener la tarifa.

Cabe remarcar que en todos los casos pero particularmente en materia de revaluación fiscal, es conveniente que la factura correspondiente al impuesto territorial contenga el detalle del porcentaje del mayor valor generado en las propiedades y su contrapartida en el desarrollo urbano generado.

La captación de valor se hará a través de la definición de áreas diferenciales:

- Sobre áreas consolidadas por edificación, usos, estado.
 - Cantidad de metros cuadrados por manzana
 - Superficie construida actual
 - Áreas de renovación por antigüedad y estado
 - Áreas subutilizadas

4 por disminución de contaminación sonora y del aire, mejora de accesibilidad y proximidad al espacio verde

5 tránsito medio diario anual de 245.000 vehículos que atraviesan los 22 pasos a nivel

6 con la duplicación de vías aumenta la frecuencia y mejora la operación general del ferrocarril aumentando los ingresos del concesionario.

7 se propone un nivel del 3% sobre el monto de la obra valorizado según los aforos aplicados por la Ley Tarifaria: equivale en el caso del Sarmiento a un ingreso de un millón de dólares anuales adicionales a los derechos constructivos que son del 1%

- Sobre áreas consolidadas se realizará sobre la base de considerar como derecho adquirido la potencialidad constructiva de cada parcela según el código de planeamiento hoy vigente
- Definición particularizada de mayores capacidades constructivas en función de las iniciativas de densificación a propuesta del plan.
- Areas de recupero por mejora ambiental que se corresponden con los lotes frentistas a las vías, supone la implementación de una contribución territorial diferencial
- Suelo creado en sectores a urbanizar ya sea en terrenos correspondientes a playas ferroviarias liberadas o emprendimientos a instalar sobre la cobertura de la trinchera.⁸

EXPROPIACIONES

Al definir el área de afectación directa se tomaron trescientos metros a cada lado de la traza. Sin embargo la envergadura de la obra y los beneficiarios enumerados previamente permiten definir el ejercicio con diferentes zonas de afectación, lo que conlleva a formular diferentes hipótesis de base imponible en materia de activos urbanos que rodean el emprendimiento. Particularmente cuando existen subproyectos complementarios al emprendimiento principal, como las playas ferroviarias de Liniers y Caballito, la localización de la estación Once en subsuelo y los centros de transbordo.

También será necesario evaluar, la posibilidad de efectuar las expropiaciones necesarias para la ejecución de la obra, tal como lo prevé la ordenanza 24.802 del 19.1.1970 que establece que se destina a vía pública una franja de ancho mínimo de 48 metros que comprenden las actuales zonas de vías ferroviarias del Sarmiento y del Gral. San Martín.

Los motivos de las expropiaciones son dos, por un lado, el desarrollo de la obra que en ciertos tramos debido al ancho necesario requiere considerar la viabilidad de espacios actualmente ocupados y, por otro, proceder a las relocalizaciones necesarias para posibilitar que las externalidades positivas que tendrá la obra se extiendan por toda la zona favorecida, revirtiendo situaciones de deterioro urbano que puedan verificarse en el área.

II GERENCIAMIENTO

Si la condición de fortaleza de las empresas viene dada por su situación patrimonial, los mercados que atienden y la masa crítica de recursos que maneja, en caso del Gobierno de la Ciudad como Buenos Aires está claro que su capacidad de negociación se acrecienta en la medida que es capaz de movilizar ingentes recursos y paralelamente mantener una situación equilibrada en las cuentas públicas. Ello permite, además, mejores condiciones de acceso a fuentes de financiamiento y el uso de modernos instrumentos financieros que sirvan de respaldo a las inversiones.

La solución institucional es un aspecto importante que debe ser analizado en particular en el caso del soterramiento del Ferrocarril Sarmiento. La tarea comprende el diseño de la estructura organizativa básica, ubicar la responsabilidad gerencial y desarrollar los aspectos fundamentales de la organización administrativa del proyecto dentro de criterios de conveniencia y funcionalidad.

Para ello es conveniente analizar

- i) la capacidad del ente que ser responsabiliza de la actuación en una determinada zona,

⁸ el 15% de la superficie se prevé destinarla a equipamiento y servicios comunitarios.

- ii) estudio de la composición del capital que se constituya para emprender el proyecto (naturaleza y número de aportantes, montos de participación y expectativas de los aportantes sobre su nivel de intervención en el manejo del proyecto).
- iii) diferenciación de las etapas de desarrollo de las actividades, ya que puede concebirse una solución que acometa integralmente la ejecución del proyecto en todas su fases o varias soluciones institucionales sucesivas, de acuerdo a las características y requerimientos de cada fase.

Entre las modalidades institucionales pueden seleccionarse las siguientes: a) asimilación del proyecto a una empresa, entidad o dependencia del Gobierno de la Ciudad ya existente, b) coordinación institucional entre varias entidades existentes, estableciendo las responsabilidades que cada una llevaría a cabo con relación al programa o proyecto, c) creación de una entidad específica para la ejecución y administración del proyecto y d) contratación de la ejecución del proyecto o de alguna de sus fases con otras entidades. Esta modalidad puede darse en combinación con alguna de las otras alternativas.

A nivel local e internacional se observa un creciente proceso de transformación en las organizaciones empresarias que llevan a poner en el centro de la escena al proyecto. En efecto, las empresas o partes de ellas se asocian para un fin determinado aunque paralelamente compitan en otros mercados. Este nuevo modelo de operación empresaria a nivel mundial genera importantes cambios en las condiciones de competitividad de las empresas y organizaciones valorizando a aquellas que, independientemente de su tamaño, promuevan su integración en red para la consecución de objetivos específicos. Un ejemplo de ello, son las políticas que el Gobierno Nacional proyecta para las instrumentando medidas que favorezcan su nivel de asociatividad e integración en estas redes.

En materia de proyectos de infraestructura económica y social se observa una tendencia similar en las modalidades de actuación. Desarrolladores privados y autoridades locales reconocen las ventajas de funcionar coordinadamente. Esta cooperación ha implicado internacionalmente diversos tipos de acuerdos cuyas características varían en función de cada situación. El desarrollador privado necesita del poder compulsivo del estado local. Por el otro, las autoridades pueden requerir la experiencia y conocimiento del desarrollador privado y sus fuentes de financiamiento. En este sentido las modalidades de actuación comprenden dos grandes líneas:

- i) el Gobierno de la Ciudad puede adquirir los terrenos y proveer la infraestructura y luego lo licitar a desarrolladores individuales. Este método implicaría menores erogaciones de capital parte del G.C.B.A dado que la responsabilidad del desarrollo queda a cargo de desarrolladores individuales, mientras que retiene el control sobre el plan de desarrollo. El costo de la infraestructura puede ser cubierto por los ingresos generados por la adjudicación del predio al desarrollador.
- ii) el Gobierno de la Ciudad se integra en compañías en sociedad con desarrolladores privados. En este caso el G.C.B.A mantiene su responsabilidad en materia de terrenos e infraestructura y el desarrollador dentro de las condiciones pactadas identifica el mejor uso y obtiene financiamiento.

En el caso del soterramiento del Ferrocarril Sarmiento, la empresas concesionaria TBA tiene comprometidas obras sobre la base de construir 10 pasos bajo nivel que de acuerdo a estimaciones de costo implican un desembolso del orden de los 61 millones de pesos. Estos fondos pueden ser un aporte de capital para una sociedad constituida con el Estado Nacional que a través del Enavief es el propietario de las tierras y el Gobierno de la Ciudad que posee el poder compulsivo de determinar los posibles usos de los terrenos, asegurar las obras de infraestructura necesarias para la reconversión de usos y capturar la creación de valor generada por la obra, traducida en aumentos de valores de las propiedades y aplicación de la normativa de contribución por mejoras establecida en la nueva Constitución de la Ciudad.

En este marco se propone la constitución de un Fondo Fiduciario del Corredor Oeste de acuerdo a la Ley 24.083 y la ley 24.441 (regulan en el ámbito nacional los fideicomisos y fondos comunes de inversión), cuyo objetivo es el desarrollo urbano de los terrenos que hoy están destinados al Ferrocarril General Sarmiento, mediante su soterramiento en trinchera y la puesta en valor de las playas ferroviarias y desarrollo de centros de transbordo multimodales.

El control de dicho Fondo⁹ se realizará a través de una Sociedad Gerente, la Compañía Urbanizadora del Sarmiento, constituida por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, los Centros de Gestión y Participación de la zona a desarrollar, el Concesionario del Ferrocarril General Sarmiento (TBA), y el Estado Nacional a través del ENABIEF.

Las funciones de la Compañía Urbanizadora del Sarmiento S.A. serán promover las obras físicas atinentes al soterramiento en trinchera del ferrocarril, decidir sobre la concesión o venta de terrenos y licitar proyectos de desarrollo inmobiliario en el área afectada. Asimismo, la Compañía administrará la operación del Fondo, los egresos e ingresos producidos por la comercialización de sus activos y confeccionará la información contable y los reportes periódicos a ser distribuidos entre los cotopartistas

Dichos activos son los recursos obtenidos durante los primeros 30 años de:

- i) la recaudación por canon de concesión de terrenos.
- ii) la recaudación del excedente de contribución territorial por revalorización de los bienes raíces. Actualmente el valor fiscal de las propiedades radicadas en Buenos Aires representa aproximadamente el 30% de su valor de mercado. Paralelamente se estimó la valorización del polígono afectado (tres manzanas alrededor de la vía desde Once a Liniers) cuyo promedio ponderado es del 6% sobre los precios de mercado relevados ¹⁰. De tal manera una revalorización fiscal del 20% reflejaría dicha mejora en los precios de mercado.
- iii) la mayor recaudación del ferrocarril por la ampliación del servicio.
- iv) la recaudación del derecho por usufructo de desarrollo urbano ambiental a ser abonado por los desarrolladores privados al momento de obtener el permiso de construcción.

Una quinta fuente de recursos ¹¹, es la contribución territorial proveniente del crecimiento constructivo por encima de la media de la Ciudad de Buenos Aires que es previsible se produzca dadas las mejores condiciones de localización que presentará el área bajo estudio con las obras propuestas¹².

El Banco Ciudad asume el rol de Fiduciario a cargo de la custodia de contratos, escrituras y demás documentos del Fondo, de la colocación de títulos y percepción de los importes abonados por los inversores y el reembolso correspondiente al momento del rescate, entre otras responsabilidades.

- 9 Un antecedente a nivel local de fondos fiduciarios para financiar obras de infraestructura son los Bonos emitidos por el Municipio de Bariloche (Río Negro) ("Títulos B.E.M" Bariloche Emprendimientos y Mejoras); han tenido las siguientes condiciones de emisión:
Se han autorizado por hasta u\$s 6 millones, con un único destino (la financiación de obras públicas específicas). Los B.E.M. tienen un plazo de vencimiento de tres años para cada serie, con una amortización semestral y devengan intereses a una tasa del 12,5% anual. Se estableció la cesión en fideicomiso de la contribución por mejoras originada en las obras que financie este endeudamiento; en segundo término se estableció un Fondo de Reserva por \$1 millón y en tercer orden de prelación y para el caso de que los beneficiarios incurrieran en mora la cesión en garantía notarial de los montos que le corresponden al municipio de la coparticipación provincial.
Los B.E.M cotizan en la Bolsa de Buenos Aires.
- 10 El ponderado de 6% incluye valorizaciones que van desde un 20% en la primer manzana lado norte en Liniers a 3% en lugares donde ya existe la trinchera como Almagro y Once para los cuales se consideró el mayor valor generado por la presencia de un nuevo espacio verde.
- 11 Por su magnitud relativa y las dificultades para predecir su evolución dada la nueva situación urbana en la zona es conveniente no incluir en el cálculo de fondos del fideicomiso.
- 12 En este sentido tomando como base el cálculo del incremento mencionado en el punto 7.3 se aplicó la tasa de contribución territorial de acuerdo la revalorización fiscal propuesta en el punto ii)

El Banco tiene experiencias en el seguimiento de fideicomisos, participando, por ejemplo, en la operatoria de privatización de las compañías telefónicas que implicó la constitución de un fideicomiso con las acciones asignadas al personal de la empresa. El Banco es persona jurídica pública y autárquica. En su carta orgánica se establece que los fondos del Gobierno de la Ciudad deberán ser depositados en el Banco, como así también las sumas de dinero o valores entregados en garantía a la orden del G.C.B.A. Es el agente financiero del Gobierno y por ende interviene por cuenta de este en las operaciones de crédito y demás gestiones financieras que realice. Es asimismo agente pagador de títulos y bonos emitidos con arreglo a convenios que, en cada caso formalice el G.C.B.A.

El patrimonio del Fondo tendría un mínimo de 100 millones de pesos y un máximo de 400 millones de U\$. Las inversiones del Fondo Fiduciario administrado por la Compañía urbanizadora tendrán como fin valorizar los activos urbanos comprendidos en la zona mediante la planificación integral de obras de infraestructura, desarrollo ambiental a través de un desarrollo armónico, cuidadoso del medio ambiente coherente con un desarrollo urbano integrado. El Fondo será evaluado por calificadoras de riesgo, con antecedentes internacionales en la materia.

III PROCEDIMIENTO DE GESTION

A efectos de ilustrar como pueden combinarse los instrumentos desarrollados anteriormente en un Programa de Actuación específico, se presenta a continuación un ejemplo desarrollado sobre un proyecto estratégico del Plan Urbano Ambiental: la Reconversión de la Traza del Ferrocarril Sarmiento, caracterizada como una de las intervenciones estructurales identificadas en el Modelo Territorial. La elección de este Programa se fundamenta en que su implementación requerirá la utilización de varios de los instrumentos antes reseñados.

El procedimiento de gestión sugerido para la concreción de esta intervención es el siguiente:

- 1 Firma de un Convenio Urbanístico Interjurisdiccional entre GCBA, ONAB, Ministerio de Economía y Concesionarios de los Servicios de Transporte de Pasajeros y Cargas, donde se fijen los términos de referencia del proyecto, compromisos de obra, plazos y coparticipación financiera. El GCBA podrá firmar Convenios con las futuras Comunas involucradas en función de las competencias urbanísticas que especifique la futura Ley de Comunas.
- 2 La determinación del Area de Desarrollo Prioritario según la Sección 8 del Código de Planeamiento Urbano, que encuadrará el polígono de intervención más allá de la traza ferroviaria.
- 3 El desarrollo del Plan de Sector, donde se especifiquen los destinos y afectaciones de suelo urbano para transporte, circulación, espacios verdes, otros usos públicos y áreas de promoción inmobiliaria, especificando los indicadores urbanísticos del suelo a crear, acorde con los requerimientos de financiamiento del proyecto.
- 4 La identificación dentro de este polígono de intervención del suelo en condiciones de ser expropiado por parte del GCBA.
- 5 La determinación para este polígono de las condiciones de avalúo y para la captación del mayor valor, así como la identificación de áreas de específicas para la aplicación de los derechos de construcción por usufructo urbano ambiental.
- 6 La propuesta de Convenios Urbanísticos Específicos según lo establecido en la Sección 8 del Código de Planeamiento Urbano, que permitan encuadrar la iniciativa privada.
- 7 La conformación del Fideicomiso del Corredor Verde del Oeste.

ANEXO | ANALISIS URBANISTICO DEL PROYECTO DE URBANIZACION DE LA PLAYA DE CARGAS CABALLITO

La operacionalización de las determinaciones del modelo territorial supone la definición de un conjunto de instrumentos de gestión. Para analizar los alcances de estos instrumentos se ha intentado modelizar las variables urbanísticas para valorar las alternativas de captación del mayor valor generado por suelo creado en relación la urbanización potencial de la Playa de Cargas Caballito.

AREA DE INFLUENCIA DIRECTA: trescientos metros a cada lado de la traza

1 | CANTIDAD DE POBLACION AFECTADA

2 | ANALISIS DE LAS SUPERFICIES COMPRENDIDAS DENTRO DE LOS 400 m DE LA TRAZA DEL EX FERROCARRIL SARMIENTO:

a Superficie Construída	12.375.276 m ²
b Superficie Potencial Global	15. 414.726 m ²
c Superficie Parcelarias Comerciales	867.558 m ²
d Superficie Parcelarias Industriales	250.081 m ²
e Superficie Parcelarias Unifamiliares y Casas de Velatorios	1.042.951 m ²
f Superficie Parcelarias Unifamiliares	7.865.762 m ²

3 | ANALISIS DE LA PLAYA DE CARGAS CABALLITO

a) Superficies a recuperar como espacios verdes	12.4 has
b) Superficies a recuperar como espacio a urbanizar	5.0 has
c) Superficies a recuperar sobre la traza ferroviaria	3.6 has

4 LA CAPTACION DE LA VALORIZACION SE HARÁ A TRAVES DE LA DEFINICION DE AREAS DIFERENCIALES

A | Areas consolidadas por edificación, usos, estado

- Cantidad de m² por manzana
 - a) *Superficie construída actual*
 - b) *Areas de renovación por antigüedad y estado*
- Areas subutilizadas

B | Sobre áreas consolidadas se hará sobre la base de considerar como derecho adquirido la potencialidad constructiva de cada parcela según el código de planeamiento hoy vigente

- Distritos de Código C3I, C3II y R2all
- Cantidad de m² potenciales por manzana
- Superficie potencial a construir s/ CPU

Definición particularizada de mayores capacidades constructivas en función de iniciativas de densificación a consideración del plan.

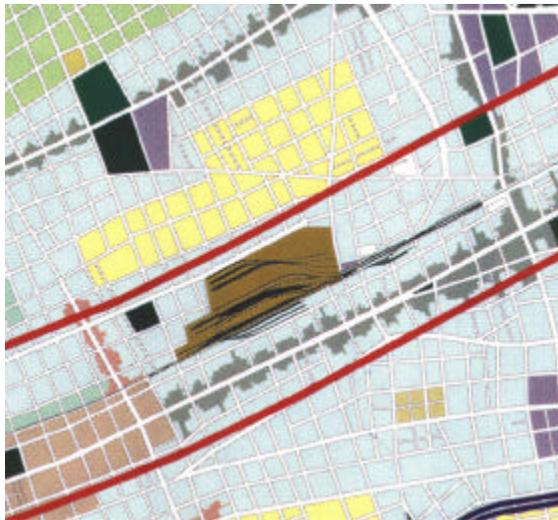
AREAS DE RECUPERO POR MEJORA AMBIENTAL

- Se corresponden los lotes frentistas a vías, supone la implementación de una contribución territorial diferencial.

AREAS DE SUELO CREADO EX NOVO

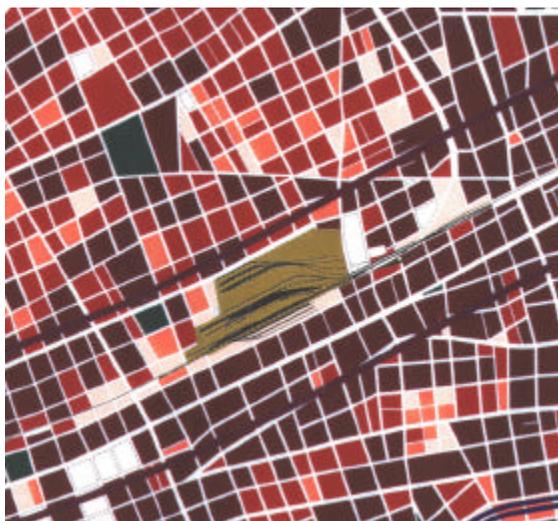
- Según proyecto 13,7 has se corresponden con los sectores a urbanizar de las playas de cargas de Caballito y Liniers
- La captación de la valorización por suelo creado es total

ANEXO | GRAFICOS



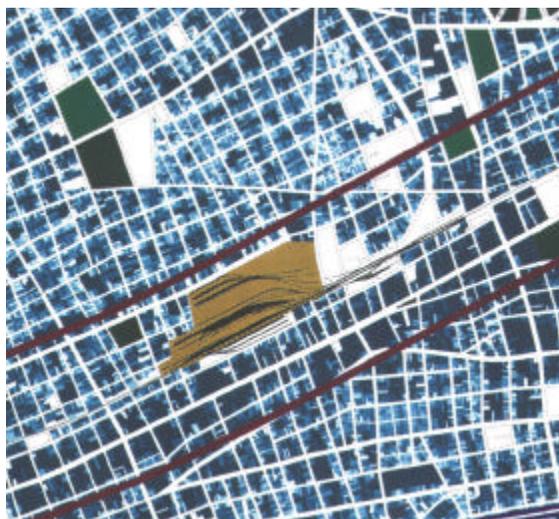
1 | Distritos

APH1	R2b II	U27
C1	R2b III	U28
C2	RU	U29
C3 I	RUA	U3
C3 II	U1	U31
E1	U10	U32
E2	U11	U33
E3	U12	U4
E4	U13	U5
I	U15	U6
NE	U16	U7
P	U17	U8
R1a	U19	U9
R1b I	U2	UF
R1b2	U20	UP
R2a I	U21	UP1
R2a II	U22	UP11b
R2b I	U23	



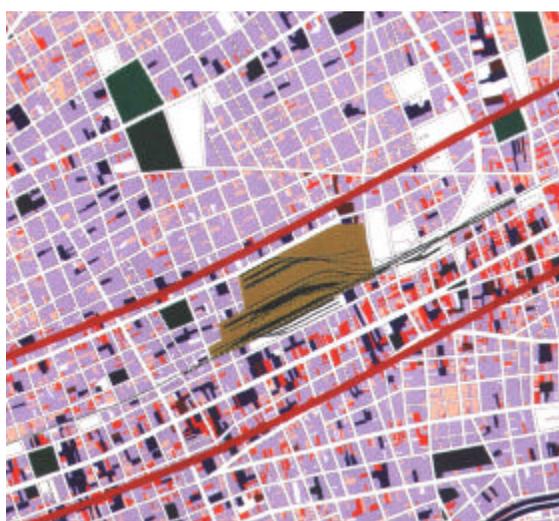
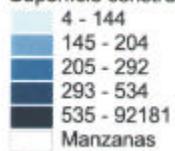
2 | Población

0 - 100
100 - 150
150 - 300
más de 300
Manzanas



3 | Fot Real

Superficie construida - Real (m2)



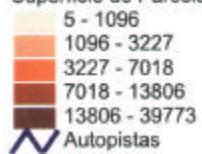
4 | Fot Potencial

Superficie construida - Potencial - Real (m2)



5 | Parcelarias Comerciales

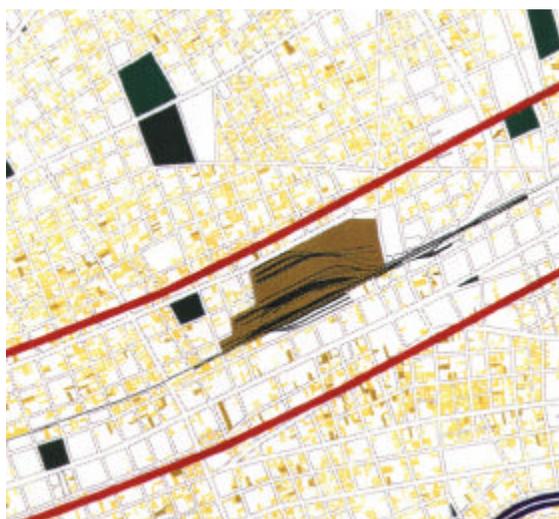
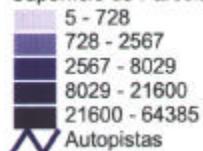
Superficie de Parcelas Comerciales (m2)





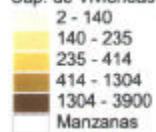
6 | Parcelas Industriales

Supérficie de Parcelas Industriales (m2)



7 | Parcelas de Viviendas unifamiliares y casas de velatorios

Sup. de Viviendas unifamiliares y casas de velatorios



8 | Parcelas de Viviendas unifamiliares

Sup. de Viviendas unifamiliares

