



PLAN PROVINCIAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL MENDOZA 2030

HABITAT Y TERRITORIO

5 de diciembre de 2012

INDICE

1- Definiendo el hábitat residencial y el territorio	1
2- Diagnóstico Situacional del Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza 2030	3
3- Diagnóstico e indicadores sobre hábitat residencial y territorio en Mendoza	4
4- Principios rectores del Gobierno Provincial	7
5- Contexto nacional	8
6- Marco legal nacional, provincial y municipal	11
7- Actores involucrados en Hábitat y Territorio	13
8 – Procesos críticos, estrategias, lineamientos y acciones	13
9- Situación deseada	21
10- Referencias bibliográficas	21
11- Anexos	23



1- Definiendo el hábitat residencial y el territorio

Hablar de **hábitat residencial** significa considerar una mirada integradora de los aspectos materiales y simbólicos de los lugares que habitamos. El hábitat es un espacio que se construye materialmente a partir de la construcción de vivienda, equipamiento y obras de infraestructura, y socialmente a partir de la interacción entre los individuos y grupos sociales que habitan un mismo territorio y donde se ven plasmadas sus prácticas sociales y productivas cotidianas.

El **hábitat residencial** considera no sólo el acceso a la vivienda y por ende al alojamiento, sino también la privacidad, el espacio suficiente, la accesibilidad física, la seguridad en el entorno y la seguridad en la tenencia del suelo y la vivienda. Así mismo, se entiende como **necesidad habitacional** al conjunto de requerimientos que tienen los individuos y familias en relación al albergue, en base a estándares de aceptabilidad mínima determinados “desde afuera” de estas personas (Gobierno de Mendoza, 2010).

La **gestión integral del hábitat** demanda la intervención conjunta de numerosos actores sociales, económicos y políticos. Clichevsky (2000) habla de la producción social del hábitat ya que se trata de un proceso colectivo en el que hay distintas modalidades de apropiación que son socialmente producidas y legitimadas.

El **territorio** tiene la gran ‘ventaja’ de constituirse en una ‘encrucijada’ por donde todo el comportamiento social está obligado a pasar (Dematteis, 2006). El territorio es un ámbito de lucha de intereses: económicos, políticos y sociales en la conformación del hábitat. Sin embargo, “no todo territorio cobra el sentido de un hábitat” (Echeverría, 2009, citado en Echeverría, 2011: 3). El Estado adquiere un rol predominante en esta lucha de intereses por el territorio ya que debe ser el controlador y regulador de las acciones cotidianas de todos los actores. El Estado debe asumir el rol protagónico en la conducción del proceso de desarrollo, con una fuerte voluntad política para revertir la inequidad territorial e impulsando un modelo de crecimiento con inclusión social.

Así se entiende al **ordenamiento territorial** como un instrumento de política pública destinado a orientar el proceso de producción social del territorio a partir de la aplicación de medidas por medio de las cuales se busca mantener y mejorar la calidad de vida de la población, su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos económicos, sociales, naturales y culturales. La organización del uso del territorio, se considera como una función indelegable del Estado, resguardando el interés general de la sociedad por sobre los intereses particulares.

Este territorio está influenciado tanto por procesos globales, tales como la crisis financiera y los procesos de desertificación, como por procesos locales, como es el avance del suelo residencial sobre el agrícola, en el caso de la Provincia de Mendoza. A su vez, el ordenamiento territorial influye en procesos económicos, sociales, políticos y ambientales y el establecimiento de diferentes usos de la tierra tiene implicancias económicas, políticas y sociales.



El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza 2030 sienta las bases para una gestión integral del hábitat que pondrá énfasis en tres aspectos: vivienda; acceso al suelo y trabajo coordinado entre los actores involucrados en la gestión del hábitat y el territorio.

La vivienda es un bien que permite satisfacer la necesidad de protección, como una necesidad humana básica. Es un bien que ayuda a generar no sólo protección y abrigo en el sentido material, sino también en el sentido simbólico. Es el ámbito donde se da la reproducción humana y de prácticas y valores a partir de la educación familiar. Es además un bien que incide en la identidad individual y grupal y puede ayudar a la consolidación de grupos con identidades culturales particulares a partir de la reproducción de prácticas, formas de vida, memorias, e imágenes y su manifestación en el espacio. La imposibilidad de satisfacer esta necesidad humana básica no sólo genera problemas físicos y de salud, sino también psicológicos al no estar garantizada la seguridad individual y/o familiar. Además, en aquellos casos en que la vivienda cumple también una función productiva, el no acceso a la vivienda trae aparejadas importantes consecuencias económicas para el grupo familiar.

El **déficit habitacional** es un problema social que debe ser atendido por parte del Estado y en el que también deben intervenir otros actores sociales y económicos. La vivienda, además de proveer empleo en el sector de la construcción, es en esencia generadora y posibilitadora del desarrollo de redes de economía local, en las cuales se activa el comercio, la producción y la oferta de servicios.

Uno de los elementos que incide en el déficit habitacional es la dificultad de acceso al suelo urbano. Las distintas formas de acceso al suelo urbano se encuentran definidas por los precios de la tierra, por el régimen legal de propiedad y por las normas que el Estado implementa para regular el funcionamiento del mercado de tierras (Clichevsky, 1999). La inequidad respecto al acceso al suelo lleva a conflictos sociales que forman parte de la dinámica del territorio. Así se torna esencial el rol jugado por el Estado 'en cuanto regulador de la actuación de los sectores privados, mediador de los conflictos y legitimador o legalizador de la ciudad "legal" (Clichevsky, 1999: 19). El Estado interviene en la producción del suelo y en la comercialización. Estas intervenciones pueden ser directas o indirectas. Entre las políticas directas de intervención se puede mencionar: a) normativas (códigos de uso, planes de ordenamiento territorial, etc.); b) producción de tierra urbana; c) fiscales (tasas, impuestos y sanciones). Así mismo, entre las políticas indirectas que tienen mayor influencia en el mercado de tierras se encuentran: a) políticas dirigidas al sector de la construcción y principalmente la vivienda; b) políticas de inversión pública en infraestructura, transporte y servicios; c) política financiera e impositiva en general (Ibid.).

Los desafíos que atraviesan la disminución del déficit habitacional y un acceso al suelo más igualitario para una gestión integral del hábitat requieren un trabajo coordinado entre todos los actores sociales, económicos y políticos involucrados. Desde el ámbito público es necesario el fortalecimiento del rol de los gobiernos locales para posibilitar una regulación del crecimiento urbano y una gestión de calidad en las zonas rurales. La descentralización de la política de vivienda en la Provincia de Mendoza desde 1992 ha propiciado este fortalecimiento de las administraciones locales, y la mayor autonomía en la toma de decisiones y en el uso de los recursos ha implicado así mismo mayores responsabilidades. Desde la sociedad civil, es importante la participación social de los diferentes grupos, asociaciones e instituciones que trabajan para un pleno derecho a la ciudad, a la



vivienda y al suelo servido, en donde también es necesario el involucramiento y responsabilidad social del sector privado.

En el marco del respeto por la autonomía de los gobiernos municipales se busca llegar a un proceso de concertación en el que deberán estar involucrados todos los niveles de gobierno del territorio. Esto forma parte del proceso de madurez y consolidación institucional que atraviesa nuestra provincia.

En síntesis, la dimensión que ha cobrado la gestión integral del hábitat residencial y el territorio requiere de políticas solidarias y concurrentes de los gobiernos locales, del gobierno provincial y del gobierno nacional, y políticas de planificación y ordenamiento territorial de responsabilidad pública indelegable, que garanticen más equidad y justicia social para todos los habitantes.

2- Diagnóstico Situacional del Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza 2030

En relación a la temática de hábitat y territorio, el Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza (PED) (Gobierno de Mendoza, 2010) identificó las siguientes problemáticas:

- Las acciones en materia de vivienda no alcanzan a satisfacer las siempre renovadas demandas habitacionales.
- El sistema provincial de vivienda ha resultado funcional a las tendencias a la concentración territorial y no ha sido suficientemente aprovechado como herramienta o incentivo de políticas integrales y proactivas orientadas a un desarrollo territorial más equilibrado.
- Se agudiza el proceso de segregación socio-espacial y degradación de los espacios públicos debido a inversiones y desinversiones selectivas en infraestructuras, equipamientos y servicios.
- Dificultades de los grupos más pobres para acceder al suelo urbanizado y con servicios restringen sus derechos a la ciudad.
- Existe una desigual distribución del déficit habitacional por departamento: mientras Capital tiene 16% de hogares deficitarios, Lavalle cuenta con 54% de hogares deficitarios.
- Se verifica una tendencia sostenida y constante de crecimiento de la cantidad de hogares en villas y asentamientos informales hasta 2004 y luego una tendencia decreciente.
- Invasión del suelo con alto potencial agrícola a través de urbanizaciones destinadas a la clase alta y media alta.
- Cuanto mayor es el tamaño de las áreas homogéneas en pobreza, los problemas urbanos y sociales para sus residentes se agravan.
- A nivel institucional se destaca la falta de articulación y superposición de competencias entre los tres niveles institucionales del Estado: nación, provincia y municipio.
- Al Estado se lo percibe débil en su función de control y regulación.
- Falta transparencia en las acciones.
- El acceso a la información pública es dificultoso.
- (Algunas) Políticas sociales son asistencialistas y clientelares.

Por otra parte, la temática de hábitat y territorio se vincula con cuatro de los doce ejes estratégicos identificados en el PED. Estos son los siguientes:



Eje Estratégico No 1: Promover un modelo de desarrollo sustentable en lo económico, lo social, lo territorial y lo ambiental.

Eje Estratégico No 4: Fortalecer la participación ciudadana y la gestión asociada que articule a todos los sectores sociales.

Eje Estratégico No 5: Garantizar el pleno ejercicio de derechos esenciales a toda la ciudadanía.

Eje Estratégico No 10: Desarrollar el territorio de manera equilibrada, equitativa y sustentable.

Algunos de los procesos positivos en relación al hábitat y al territorio que se han llevado a cabo en las últimas dos décadas son los siguientes:

- A partir de 1992 se produce una descentralización de los Fondos FONAVI de la nación a las provincias y en el caso de Mendoza de la provincia hacia los municipios.
- Se incorporó a las organizaciones de la sociedad civil como actores principales de la política habitacional.
- Con los Planes Federales se incrementó a partir de 2003 el financiamiento para el sector de la vivienda
- El Plan Pro.Cre.Ar permite organizar nuevas formas de financiamiento desde el Estado mediante mecanismos no clientelares.

3- Diagnóstico e indicadores sobre hábitat residencial y territorio en Mendoza

La Provincia de Mendoza (principalmente en sus oasis) evidencia un crecimiento expansivo caracterizado por la baja densidad y alta dispersión de los tejidos residenciales, con manchas urbanas discontinuas y sin una planificación que lo regule (Mapa 1 – Anexo). Esta expansión se ha producido a partir de la construcción de barrios de interés social (Mapa 2 – Anexo), asentamientos y loteos informales, urbanizaciones cerradas y ocupación residencial en grandes lotes. Cada una de estas modalidades de expansión ha implicado la intervención de diferentes actores y con la provisión de diversas formas de equipamiento que dan lugar a diferentes procesos de construcción de la ciudad. La expansión urbana ha generado problemas por las nuevas demandas de servicios e infraestructura. Al contar con pocos o con escaso desarrollo de los centros urbanos de menor tamaño, las zonas centrales se ven saturadas en la provisión de equipamiento y servicios.

La expansión dispersa y discontinua está estrechamente vinculada al comportamiento del mercado de suelo que, ante la presión de la demanda, eleva los precios. Esto produce una ciudad fragmentada y restringe el acceso de la población socialmente más vulnerable al mercado formal. Paralelamente, la inversión pública en vivienda social, en el marco de un mercado de suelo no regulado, favorece la especulación inmobiliaria por parte de los propietarios de los lotes vacantes intermedios, que se apropian de los beneficios derivados de la extensión de las redes de infraestructura y servicios hacia los límites más alejados de las zonas urbanizadas. Este proceso expansivo suele entrar en conflicto con los usos rurales de las tierras ubicadas en el área periurbana, que constituyen el cordón agrícola de la ciudad y que cuenta con una infraestructura de riego desarrollada, que se destruye con el avance urbano. Así mismo el avance urbano se produce también sobre áreas de protección ambiental o con deficientes condiciones ambientales. Esta expansión urbana descontrolada es uno de los procesos críticos que se está produciendo en el Area Metropolitana de Mendoza.



La expansión urbana ilimitada genera grandes costos sociales, económicos y ambientales. Los costos económicos se vinculan a la provisión y al mantenimiento de todo tipo de servicios, equipamiento e infraestructura urbanos, tanto presentes como futuros. En cuanto a los costos sociales, estos se manifiestan especialmente en el seno de la población más vulnerable, destinada a vivir en las zonas más alejadas y peor dotadas en términos de infraestructura urbana básica o que cuenta con una alta fragilidad y vulnerabilidad ambiental. Los costos ambientales se verifican en la pérdida de áreas protegidas y el aumento de la vulnerabilidad y fragilidad ambiental.

La provincia de Mendoza ocupa una superficie de 150.839 km². Según el censo de 2010, la provincia cuenta con 1.738.929 habitantes concentrados en tres grandes centros urbanos: Oasis Norte, Oasis Centro, Oasis Sur. Ha tenido un crecimiento del 10%, (Ver Tabla 1 en Anexo) lo que la ubica con un crecimiento algo inferior tanto al promedio nacional como a la media de las provincias de la región Cuyo (INDEC, 2011).

El Área Metropolitana de Mendoza (AMM) está conformada por seis municipios: Capital, Guaymallén, Godoy Cruz, Las Heras, Luján de Cuyo y Maipú. Cuenta con el 62.5% de la población total y el 71% de la población urbana provincial. El índice de urbanización es relativamente alto, pero inferior al promedio nacional: la población urbana total de la provincia representa el 79,4% y la población rural alcanza el 20,6%. Aunque existen departamentos netamente rurales como: Lavalle, Santa Rosa y Tupungato en donde la población urbana no supera el 50%. Como muestra la Tabla 1 (Anexo) los municipios que más crecieron durante el período censal 2001-2010 están ubicados fuera del Área Metropolitana: Malargüe 20%, Tunuyán (17%), San Carlos (15%), Tupungato (14%) y Lavalle (14%). Dentro del AMM Luján de Cuyo creció 15%, Guaymallén 13%, Maipú 12% y Las Heras 11%. Capital y Godoy Cruz tuvieron un crecimiento bajo ya que no cuentan con suelo urbano disponible en su territorio (INDEC, 2011) (Mapa 3 – Anexo).

Según los datos del Censo 2001, el 29% de los hogares de la Provincia de Mendoza vivía en condiciones deficitarias (Tabla 2, Anexo). Del total de los hogares en viviendas deficitarias, 32% presenta déficit cuantitativo (o déficit absoluto), es decir que vive en viviendas irre recuperables o presenta hacinamiento de hogar, mientras el 68% restante presenta déficit cualitativo (o déficit relativo), es decir, vive en viviendas que pueden ser ampliadas para resolver el hacinamiento por cuarto o mejoradas y recuperadas.

En 2004, 3.4% total de hogares de Mendoza estaba ubicado en villas o asentamientos informales, disminuyendo levemente a 2,8% de los hogares provinciales en 2007. Más del 60% de los hogares que habitan en villas o asentamientos se encuentra ubicada en el Área Metropolitana de Mendoza (Lentini y otros, 2010).

En 2006, el 65% de los hogares de la provincia era propietario de la vivienda y el terreno en el que habitaba (este porcentaje aumenta a 72% en el caso de las zonas urbanas), 11% de los hogares eran inquilinos o arrendatarios y también 11% de los hogares eran ocupantes de la vivienda por préstamo o servicio y 9% por relación de trabajo, mientras 0.5% era ocupante de hecho (DEIE, 2006).

La tenencia de la tierra y la vivienda evidencia fuertes disparidades entre las zonas urbanas y rurales. En 2006 el 58% de los hogares rurales eran propietarios de las viviendas que habitaban y el 35%



ocupaban viviendas prestadas o cedidas a cambio de especies o servicios. El 90% de las viviendas están ubicadas en zonas con otras viviendas cercanas, sólo el 10% están aisladas. Malargüe es el departamento con mayor proporción de viviendas aisladas, (45%), le siguen Tunuyán, San Rafael y Maipú que no superan el 14% de viviendas aisladas (Ibid.).

El acceso a servicios también da cuenta de una gran desigualdad a nivel territorial. En el caso del acceso a la red cloacal, mientras el 86% de los hogares en zonas urbanas cuentan con red cloacal en su domicilio, sólo el 21% de los hogares de las zonas rurales tiene este servicio (Tabla 3, Anexo). Cuando se analiza a las zonas rurales, también se observa una gran disparidad: mientras el 48% de las zonas rurales de secano tienen acceso a cloacas, sólo tienen este servicio el 18% de los hogares de zonas rurales irrigadas. A nivel provincial en su totalidad, el 58% de las viviendas cuenta con red cloacal, el 91% con agua corriente en la vivienda, el 98% con energía eléctrica por red domiciliaria, el 86% con alumbrado público, el 67% con gas en red, el 69% con calles pavimentadas, el 80% con servicio de recolección de residuos domiciliaria y un 13% cuenta con basurales a 300 metros o menos. El acceso a la red de gas domiciliaria es otro de los indicadores que más refleja las disparidades entre las zonas urbanas y rurales: mientras el 92% de las viviendas urbanas cuentan con red de gas, sólo el 36% de las viviendas rurales tiene red de gas (Ibid.).

En cuanto al acceso a servicios básicos, también se evidencia las disparidades entre las zonas urbanas y rurales. En las zonas urbanas el centro de salud u hospital más cercano se encuentra a 1,1 km, mientras que en las zonas rurales está a 3,2 km. La escuela se encuentra a 0,2 km en las zonas urbanas y a 1,8km en las zonas rurales. La distancia a la parada de transporte público más cercana es de 0,2 km en las zonas urbanas y 1,3 km en las zonas rurales. La distancia a la comisaría es de 1,4km en las zonas urbanas y 4,2 km en las zonas rurales (Ibid.).

A partir de los '90s se empezaron a evidenciar notables cambios en la política de vivienda de América Latina, dando mayor integración a los programas de vivienda con el desarrollo urbano, impulsando un rol protagónico de la gestión municipal y fortaleciendo la organización de la sociedad civil y su participación en la implementación (y decisión en algunos casos, pero en pocos) de las políticas. Este proceso también se desarrolló en la Provincia de Mendoza. Así en 1992 se descentralizó la política de vivienda desde el nivel de gobierno provincial al municipal, se amplió la oferta de programas habitacionales y se incorporó a las organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, uniones vecinales, cooperativas de vivienda y organizaciones comunitarias) como actores protagónicos en la implementación de los programas habitacionales (Lentini y Palero, 2001).

La descentralización posibilitó a los municipios una distribución más armónica y equilibrada de los recursos asignados como respuesta al déficit habitacional de cada departamento, permitiendo llegar con soluciones habitacionales a áreas antes postergadas (zonas rurales y zonas no irrigadas) que por sus características especiales pudieron recibir soluciones habitacionales mediante programas específicos.

Con el objetivo de lograr una reducción del déficit habitacional y una gestión integral del hábitat, al inicio del presente año el Instituto Provincial de la Vivienda lanzó el Plan Estratégico Provincial de Viviendas 2012-2016 que contiene los siguientes programas:

- Fideicomiso



- Terrenos Fiscales
- Lotes, Servicios y Escritura
- Vivienda Rural
- Ahorro Previo
- Individuales Urbanos
- Integración Socio-comunitaria
- Mejor Vivir
- Viviendas Industrializadas
- Pro.Me.Ba.
- Viviendas para Trabajadores Sindicalizados
- Vivienda Social, Rural y por Ayuda Mutua

4- Principios rectores del gobierno provincial

El déficit habitacional ha sido reconocido como una de las prioridades en la política del actual gobierno de la Provincia de Mendoza dirigido por el Sr. Gobernador Dr. Francisco Pérez.

Tal como se explicitó en el discurso del 1ero de mayo de 2012, la actual política provincial se rige por los siguientes principios:

PRINCIPIO 1: La Política es Más que la Administración

PRINCIPIO 2: No Entiendo al Estado como Problema. El Estado es Solución

PRINCIPIO 3: Los Más Débiles Primero

PRINCIPIO 4: Una Provincia con identidad propia en un Modelo de País

Así mismo se establece la existencia de:

- Desafíos estructurales y de larga data
- Desafíos actuales y transversales
- Desafíos como oportunidades y generación de identidad

El déficit habitacional es uno de los desafíos estructurales, así como el uso del agua, la generación de energía, la explotación hidrocarburífera y minera, la construcción de infraestructura para la producción y la integración regional. En el discurso del Sr. Gobernador se mencionó que durante el presente año el Plan Estratégico de Viviendas 2012–2016, con sus 12 programas o líneas de acción, implicó la construcción de 2.273 viviendas en toda la Provincia y la licitación para su construcción de otras 2.107 viviendas. Además se está trabajando en la ampliación y mejoras de otras 879 viviendas.

Gran parte del empréstito que tomará la Provincia será dedicado a la vivienda y se buscará realizar una acción conjunta entre la Provincia y el Banco Nación a fin de crear un fideicomiso que otorgará créditos individuales destinados a la construcción y/o ampliación para familias con ingresos superiores a los \$6.000 del grupo familiar, a una tasa fija en pesos y de 12,9 % y con un máximo de 20 años para su cancelación. Esta nueva alternativa permitirá otorgar hasta 2.000 créditos anuales entre los \$200.000 y \$400.000.



5- Contexto Nacional

Lineamientos estratégicos para una política nacional de urbanización

En el trabajo denominado “Argentina Urbana” Tomo 3 del Plan Estratégico Nacional 2011, se explicita la propuesta de una serie de lineamientos estratégicos que deberían vertebrar una política de urbanización a lo largo de todo el territorio nacional. Como principales ejes temáticos se destacan: la estructuración del sistema urbano nacional; las pautas de crecimiento urbano; la sostenibilidad económica de la urbanización y los nuevos desafíos del gobierno local. Los mismos se sintetizan a continuación:

I. **La estructuración del sistema urbano nacional**

Se propone diseñar políticas públicas que superen la noción de competitividad urbana –entendida como acumulación de atributos individuales que fomentan el clima de inversiones en una ciudad– apuntando a mejorar el desempeño urbano en términos de complementación, cooperación y solidaridad territorial. Los lineamientos propuestos:

- a- **Concurrencia y articulación de políticas públicas**, considerando fundamental la articulación de las políticas urbanas con las políticas económicas, sociales, de educación y de salud como eje esencial para lograr un efecto sinérgico en el territorio.
- b- **Infraestructuras generales, de conectividad regional y equipamiento social**: La inversión pública en infraestructura y equipamiento social es considerada de vital importancia para conformar un esquema policéntrico de ciudades. El buen suministro de energía, de redes de comunicaciones y de transportes es condición fundamental para la radicación de actividades productivas y de servicios. Se destaca con una mención particular las destinadas a la conectividad interregional, ya que cumplen un rol fundamental en la redistribución de funciones, respondiendo a una mirada integral del territorio. En este sentido, es indispensable el fortalecimiento de los gobiernos locales, de su capacidad de interlocución e incidencia en las decisiones de fuerte impacto territorial públicas y privadas.
- c- **Planificación regional en el marco del PET**, señalando que constituye un marco privilegiado para instalar políticas que apuntan al desarrollo de un sistema urbano policéntrico, planteado en dos escalas: la del territorio nacional y en el interior de los territorios provinciales. Desde la mirada federal se propuso esta visión de organización futura retomada en cada uno de los Modelos Deseados Provinciales concertados en el avance del PET, los cuales coincidieron en la estrategia de promover un esquema policéntrico de núcleos urbanos, como idea rectora complementaria a las de promover la integración nacional e internacional, el fortalecimiento y reconversión productiva, y la conectividad interna del territorio nacional.

En el caso de la Argentina, con un sistema urbano marcadamente concentrado que ha sido definido como primate y macrocefálico, la aspiración a fortalecer un sistema urbano policéntrico requiere de políticas activas en pos de un cambio de configuración: “Consolidar un sistema policéntrico de ciudades apunta a revertir los rasgos descriptos, equilibrando la oferta de dotaciones y servicios del territorio, con un doble objetivo: garantizar el arraigo de la población en su lugar de origen, proveyendo condiciones para su reproducción con una calidad de vida digna y ofrecer condiciones atractivas para el desarrollo de las actividades productivas generadoras de empleo local y regional. Lograr que se desarrolle a lo ancho del territorio nacional una red de centros intermedios que complementen a las ciudades principales en lo que respecta a las ofertas de salud, educación, vivienda, recreación,



servicios institucionales y financieros, etc., resulta fundamental para ofrecer a los habitantes del país posibilidades equitativas de desarrollo económico y social, fortaleciendo su identidad y desalentando en paralelo la migración a las grandes aglomeraciones” (PET, 2011: 15).

El PET propone la elaboración e implementación de políticas diferenciadas que puedan aportar a construir capacidades en aquellos centros que presentan un punto de partida con severas restricciones para implementar procesos de desarrollo endógeno. Esto implica contribuir al desarrollo local con la articulación del potencial endógeno, pero también con políticas activas planteadas en otros niveles estatales (Ibid).

Algunos de los lineamientos para avanzar hacia un sistema urbano policéntrico son:

- Equilibrar la oferta de recursos sociales, institucionales y tecnológicos, que se han concentrado históricamente en las grandes ciudades y capitales provinciales.
- Propiciar el desarrollo de subcentros regionales que complementen a las ciudades principales en dotaciones de salud, educación, cultura y vivienda.
- Promover la inversión en infraestructura necesaria para el desarrollo de actividades productivas generadoras de empleo local y regional.
- Diseñar nuevas plataformas e instrumentos de planificación y gestión, susceptibles de adecuarse a las necesidades de las distintas escalas urbanas.

II. Las pautas de crecimiento urbano

En las áreas centrales y barrios consolidados:

- Promover la recuperación y la vitalidad de los centros.
- Desarrollar programas de vivienda de integración social.
- Intervenir en los mercados de alquileres mediante subsidios y garantías a la demanda, incentivos a la oferta, y otros.
- Mejorar la calidad y la oferta de los espacios públicos y los equipamientos asociados a la residencia.
- Acondicionar el área central para un acceso masivo en transporte público y desarrollar redes peatonales en condiciones de seguridad y confort.

En las áreas sin consolidar:

- Consolidar los tejidos urbanos completando la construcción de infraestructuras y dotaciones básicas, como las redes sanitarias, equipamientos comunitarios, espacios públicos, redes de transporte, etc.
- Implementar políticas de mejora del hábitat construido, para integrar a los habitantes de villas y asentamientos a la ciudad mediante procesos de regularización dominial y extensión de redes y servicios.
- Fomentar la urbanización de los vacíos intersticiales con operaciones de vivienda pública o pública-privada, con densidades residenciales medias y usos mixtos que promuevan la formación de centralidades barriales.
- Aplicar normativas que premien el completamiento de tejidos y graven la vacancia de usos o la subutilización de la edificabilidad.



En las áreas de expansión:

- Establecer una delimitación normativa para la expansión urbana, que prevea áreas de reserva para futuras expansiones, así como de infraestructuras y equipamientos de escala urbana.
- Aumentar la densidad promedio del tejido residencial.
- Incorporar la planificación de la movilidad para mejorar las condiciones de acceso a la red de transporte público.
- Garantizar que las nuevas urbanizaciones se adecuen a las condiciones ambientales del territorio, impedir la urbanización de áreas ambientalmente frágiles que comprometan servicios ambientales básicos o que comporten riesgos para el asentamiento humano.
- Preservar la productividad rural del borde periurbano con lineamientos coincidentes con líneas estratégicas que promueven la agricultura sustentable.

III. La sostenibilidad económica de la urbanización:

- **Temática catastral**, los catastros son considerados como una herramienta fundamental para la planificación urbana y regional. Con un avance tecnológico potenciado cumplen múltiples funciones debido a la información que proveen.
- **La tributación inmobiliaria**, está generalizada la noción de que la administración del impuesto a la propiedad inmobiliaria, es el recurso más adecuado para financiar la urbanización y fortalecer la gestión.
- **La recuperación pública de plusvalías** del proceso de urbanización considerando que el Estado debe contar con herramientas -a efectos de financiar la urbanización y de redistribuir beneficios- que permitan recuperar parte de los incrementos del valor del suelo en manos de los propietarios, es decir que los propietarios de suelo deben participar en el financiamiento de las inversiones que requiere la urbanización porque, de lo contrario, se estarían apropiando de rentas que no derivan de su esfuerzo, hecho que atenta contra el principio civilista al promover el enriquecimiento sin justa causa. Este mecanismo de financiamiento se sustenta en la noción de que la propiedad supone deberes y derechos –en relación con su función social– y en la separación del derecho de propiedad y del derecho de construcción.
- **La formación de bancos de suelo**: sea rural o urbano, es un instrumento que ha comenzado a instalarse en la agenda de los gobiernos locales y provinciales como herramienta para dar respuesta a la movilización social en demanda de acceso a la tierra. La creación de bancos de suelo puede realizarse mediante procedimientos y formatos administrativos distintos, y constituye una herramienta de mucha utilidad y que depende de la eficiencia de la administración urbanística en su conjunto.

IV. Los nuevos desafíos del gobierno local:

La siguiente enumeración resume algunas líneas de acción en pos del fortalecimiento de la planificación y la gestión de los territorios municipales, dado que apuntan a que la vida urbana se realice en el marco de un verdadero sistema policéntrico de ciudades más eficientes, democráticas e inclusivas:

- Consolidar las áreas de planificación territorial dentro de los organigramas municipales, otorgándoles competencias efectivas para el ordenamiento urbano o urbano-rural.
- Fortalecer la gestión de gobierno mediante la capacitación de recursos humanos, la racionalización de procedimientos administrativos y la dotación de equipamiento técnico.



- Fomentar la integración de las políticas públicas de impacto territorial mediante la coordinación de las políticas sectoriales en la esfera municipal y su articulación interjurisdiccional con los organismos provinciales y nacionales.
- Integrar la planificación urbana en sus dimensiones socioespacial y fiscal, a efectos de intervenir en el mercado de suelo para garantizar la equidad en la distribución de la urbanización y la inclusión social.
- Fortalecer la capacidad política y la legitimidad social del gobierno del territorio mediante el equilibrio entre la acción, el liderazgo público y la participación ciudadana.
- Construir instrumentos, instancias o plataformas de concertación y gobierno de las problemáticas metropolitanas acordes con sus límites reales.
- Propiciar el asociativismo o concertación intermunicipal para la prestación de servicios, en el marco de una perspectiva regional o microrregional de armonización y solidaridad territorial.

Varios de estos lineamientos planteados a nivel nacional son coincidentes con lo que se plantea a nivel provincial, tal como se verá en la Sección 8 de este documento.

6- Marco legal nacional, provincial y municipal

La problemática del hábitat residencial y el territorio se encuentra reglamentada en un amplio conjunto de normas legislativas de alcance nacional, provincial y municipal.

6.1: Normativa nacional

- Ley 13512 de 1948: Ley de Propiedad Horizontal
- Ley 24441 de 1994: Ley de Financiación de la Vivienda y fideicomiso y su ley de prórroga Ley 24781 de 1997
- Ley 24464 de 1995: Ley del Sistema Federal de la Vivienda, Ley 24718 de 1996, Ley 24748 de 1996, Ley 24934 de 1998, Ley 25079 de 1999 (estas leyes son de prórroga o modificación de la Ley 24464) y su modificatoria: Ley 26182 de 2006
- Ley 25675 de 1995: Ley de Política Ambiental Nacional
- Ley 26158 de 2006: Ley de Incentivos para la adquisición y construcción de vivienda única, familiar y permanente.

6.2. Normativa provincial

- Ley 4341 de 1979: Ley de Loteos
- Ley 4416 de 1980: Ley de Obras Públicas
- Ley 4886 de 1983: Ley de piedemonte (uso del suelo zona oeste del Gran Mendoza)
- Ley 5804 de 1991: Ley de Expropiación tierras oeste.
- Ley 5961 de 1992: Ley del Ambiente
- Ley 7751 de 2007: Ley de Loteos, fraccionamientos y terrenos Instituto Provincial de la Vivienda
- Ley 8051 de 2009: Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo

En relación a la Ley 8051, es importante destacar los siguientes artículos que hacen referencia a la temática del hábitat: Art. 1, 3, 4 y 21 (inc. d, f, k, l, q, s, y, z, aa y cc).



La vinculación con la Ley 5961 se refiere principalmente a lo mencionado en el Anexo 1 (Punto II-2) que establece la evaluación de impacto ambiental por parte del municipio para la instalación de nuevos barrios o la ampliación de los mismos.

Asimismo, es importante considerar los siguientes decretos provinciales:

- Dec. Prov. 3462 de 1992: Establece la descentralización de la política de vivienda provincial.
- Dec. Prov. 2109 de 1994: Reglamenta el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental
- Dec. Prov. 1077 de 1995: Reglamenta la ley 5804.
- Dec. Prov. 1939 de 1996: Establece un Plan de Acción para la gestión ambiental.
- Dec. Prov. 1535 de 2009: Reglamenta la conformación del Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza.
- Dec. Prov. 1795 de 2010: Reglamenta la creación y conformación del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial y de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial.

De particular importancia resulta el **Decreto Provincial 1939/96** que establece en su artículo 8 sobre protección de los suelos productivos: *“Hasta tanto se promulgue la norma legal reguladora de los usos del suelo y del ordenamiento territorial de la Provincia, establézcanse las siguientes acciones para controlar el avance de la urbanización sobre suelos productivos:*

VACÍOS URBANOS - En materia de política de vivienda, los cupos asignados a los municipios con destino a vivienda urbana se asignarán exclusivamente a las áreas de suelo vacante aptas para uso residencial. El Instituto Provincial de la Vivienda, para el cumplimiento de esa disposición, se ajustará al límite urbano establecido por los municipios con anterioridad al dictado del presente decreto-acuerdo.

ADICIONAL POR BALDÍO - En el plazo de NOVENTA (90) días el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas elevará un proyecto incrementando el adicional del Impuesto Inmobiliario sobre terrenos baldíos.

FACTIBILIDADES DEL AGUA - Instrúyase al Ente Provincial del Agua y de Saneamiento (E.P.A.S.) para que disponga la restricción del otorgamiento de factibilidades para la provisión de agua potable en las Áreas de Expansión y Remanentes de los operadores de servicios regulados por Ley No 6044”

Por otra parte, el Artículo 23 se refiere a Vivienda Rural y establece: *“Instrúyase al Instituto Provincial de la Vivienda, para que en la asignación de los recursos adicionales que para la financiación de la construcción de viviendas obtenga de conformidad con el Anexo I del presente decreto-acuerdo. priorice una distribución equitativa de los mismos hacia la vivienda rural.*

REGISTRO DE PUESTEROS - La Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano deberá, en el plazo de UN (1) año, organizar el Registro de Puesteros de conformidad con la Ley de Arraigo No 6086, a fin de proceder al otorgamiento de la titularidad de la tierra. A tal efecto, coordinará con los municipios el cumplimiento de estos objetivos.

INFRAESTRUCTURA SOCIAL BÁSICA - El Programa de Infraestructura Social Básica priorizará en su ejecución una distribución equitativa de sus recursos, brindando oportunidades a los habitantes de los departamentos con mayor proporción de necesidades básicas insatisfechas”.

6.3. Normativa municipal

Existen numerosas normas que tienen relación con el hábitat, el territorio y el ordenamiento territorial a nivel municipal, tales como las ordenanzas sobre zonificación municipal, los códigos urbanísticos y de edificación.

7- Actores involucrados en Hábitat y Territorio

Los actores involucrados en el desarrollo del hábitat provincial pueden dividirse en cuatro grandes grupos:

- A) Estado: Instituto Provincial de la Vivienda (IPV), Dirección de Catastro Provincial (Consejo de Loteos), Ministerio de Infraestructura, Ministerio de Desarrollo Social, gobiernos municipales y Ministerio de Desarrollo Social (de la Nación); EPAS; EPRE, Enargas; Aysam.
- B) Sociedad Civil: Cooperativas, mutuales y sindicatos; asociaciones profesionales, asociaciones comunitarias.



- C) Sector Privado: desarrolladores, empresas constructoras, agencias inmobiliarias; propietarios de tierra; entidades financieras e inversoras; profesionales independientes.
- D) Instituciones científico-académicas: universidades públicas y privadas, centros de investigación.

8 – Procesos críticos, estrategias, lineamientos y acciones

A partir del trabajo conjunto entre el Instituto Provincial de la Vivienda y el equipo Técnico de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial se llegó a la identificación y priorización de cuatro **procesos críticos** referidos a Hábitat y Territorio, identificando como proceso más importante el tema de la dificultad de acceso al suelo urbano servido. Los otros tres procesos críticos se desprenden de este primero:

- 1- **Dificultad para acceder al suelo urbano servido, principalmente por parte de los grupos sociales de bajos y medios ingresos.**
- 2- **Deficiente financiamiento del Sector Vivienda, que no atiende todas las necesidades.**
- 3- **Debilidad institucional del Estado (provincial y municipal)**
- 4- **Expansión urbana sobre zonas productivas y/o ambientalmente frágiles y desequilibrio territorial**

A partir de estos procesos críticos se identificaron cuatro **estrategias**:

- 1- Dar mayor acceso al suelo servido a los grupos sociales de bajos recursos económicos.
- 2- Lograr mayor acceso al financiamiento para la solución habitacional desde el sector público y privado.
- 3- Fortalecer el rol del Estado (provincial y municipal) como regulador, controlador y sujeto activo del Ordenamiento Territorial frente a la lógica del mercado.
- 4- Promover un crecimiento urbano equitativo, sostenible y sustentable, protegiendo las zonas productivas y/o ambientalmente frágiles.

Para dar respuesta a los procesos críticos identificados y a las estrategias establecidas, se establecen los siguientes **lineamientos organizados de acuerdo a las estrategias**. Algunos de estos lineamientos se refieren a más de una estrategia, pero son consignados sólo una vez para evitar repeticiones:

Estrategia 1: Mayor Acceso al Suelo Urbano Servido

1. Asegurar un uso racional del suelo a través de la planificación territorial sostenible.
2. Desarrollar mecanismos que permitan combatir las prácticas especulativas y desalentar los usos suntuarios del suelo en áreas productivas.
3. Buscar una distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso de urbanización, especialmente en casos de cambios de uso del suelo y de obras nuevas que cambian el paisaje urbano.
4. Promover la democratización de la gestión de las ciudades favoreciendo la participación de la población y de las asociaciones de la sociedad civil, tanto en la definición como en la implementación y seguimiento de las leyes, decretos, planes, programas, proyectos y convenios de desarrollo urbano y Ordenamiento Territorial.



5. Garantizar la dotación de infraestructura y equipamiento (por ejemplo, energía, redes de comunicación y transporte) para un acceso equitativo al suelo urbano.

Estrategia 2: Mayor acceso al financiamiento del hábitat

6. Diversificar y ampliar la oferta del fondo de financiamiento para vivienda desde el sector público y el sector privado.

Estrategia 3: Fortalecimiento Institucional del Estado provincial y municipal

7. Diseñar una Política Integral de Hábitat y Territorio: La articulación de las políticas urbanas con las políticas económicas, sociales, de educación y de salud es esencial para lograr un efecto sinérgico en el territorio. Para que ello ocurra resulta fundamental la articulación de las diferentes políticas sectoriales y de los diferentes niveles de gobierno –local, provincial y nacional– en el marco de una visión integral del territorio.
8. Ampliar, diversificar, flexibilizar y adecuar los programas habitacionales para posibilitar el acceso a la misma por parte de los distintos grupos sociales con necesidades habitacionales. Reforzar la función social del Estado (IPV y Municipios).

Estrategia 4: Crecimiento urbano equitativo y sostenible

9. Promover el abordaje inter-jurisdiccional e integral en las áreas urbanas, peri urbanas y rurales que por sus características y/o condicionantes así lo requieran.
10. Densificar los centros urbanos existentes si la capacidad disponible de los servicios lo permiten.
11. Potenciar y fortalecer las ciudades intermedias favoreciendo un sistema poli-céntrico de ciudades.
12. Promover políticas integrales de desarrollo económico-productivo-laboral-educacional (por ejemplo a partir de la agricultura familiar y de la instalación de delegaciones de universidades) para el arraigo poblacional desalentando las migraciones hacia centros de mayor jerarquía.
13. Preservar la productividad rural del borde periurbano mediante acciones de penalización de los suelos rurales improductivos, la creación de parques agrarios o la promoción de cultivos intensivos y programas de agricultura familiar, lineamientos coincidentes con líneas estratégicas que se promueven desde otras áreas del gobierno.
14. Regular la construcción de nuevas urbanizaciones cerradas que fragmenten el territorio y generen impactos negativos.

Los lineamientos desarrollados deberán ponerse en práctica a través de **acciones** tales como:

Estrategia 1: Mayor Acceso al Suelo Urbano Servido

1. Generar las herramientas necesarias para la unificación de la información territorial, garantizando el acceso público a la misma. Una de estas medidas es la creación de nodos informáticos por parte de los organismos estatales involucrados en la gestión del hábitat.
2. Implementar políticas de mejora de hábitat construido, para integrar a los habitantes de villas y asentamientos a la ciudad mediante procesos de regularización dominial y extensión de redes y servicios.
3. Reconocer e incorporar experiencias organizativas y prácticas de los sectores populares estimulando procesos de autogestión del hábitat.

Estrategia 2: Mayor acceso al financiamiento del hábitat



4. Adecuar el decreto reglamentario 2109/94, para el caso de financiamiento de vivienda social, indicando que el dictamen sectorial del IPV deberá ser obligatorio.
5. Generar un fondo de financiamiento provincial propio, tomando como fuente de ingresos a un porcentaje del PBI e incrementar el porcentaje del Gasto Público Social para vivienda.
6. Establecer acuerdos marco con el sector privado para procurar ampliar la oferta de financiamiento para los sectores medios a tasas de interés accesibles (compra de lote, construcción, ampliación y refacción de viviendas).

Estrategia 3: Fortalecimiento Institucional del Estado provincial y municipal

7. Articular acciones entre los municipios, los organismos dependientes del Poder Ejecutivo y las empresas prestadoras de servicios públicos, para realizar un abordaje conjunto de los temas y problemas del hábitat.
8. Revisar la concurrencia y pertinencia de la normativa territorial vigente y adecuarla a los fines de la Ley 8051.
9. Formular, reformular, implementar y evaluar políticas, planes, programas, proyectos y normas provinciales de vivienda y hábitat (compra de terreno, regularización de las tenencias y posesión de tierra) que atienda al déficit habitacional tanto cuantitativo como cualitativo.
10. Adecuar programas integrales de hábitat rural que contemplen principalmente tierra, vivienda, agua, trabajo en el marco de las particularidades de la zona geográfica.
11. Generar mesas de gestión participativa coordinada, para la acción en el territorio entre actores públicos, privados y las organizaciones de la sociedad civil.

Estrategia 4: Crecimiento urbano equitativo y sostenible

12. Recuperación y puesta en uso de los vacíos urbanos para una eficiente utilización de los recursos y servicios.
13. Aplicar e implementar mecanismos de recupero de plusvalías y otras herramientas, como impuestos progresivos a vacíos urbanos, pago de los servicios en relación a las características socio-económicas de la población, actualización y adecuación de los valores fiscales, en el marco de la localización y categorización de la vivienda, para ser destinada a la política social habitacional de interés público.
14. Definir futuras áreas de crecimiento de núcleos urbanos de distintas jerarquías, según la capacidad de acogida del territorio y la disponibilidad de servicios
15. Fortalecer los centros de población intermedios y menores, asegurando su accesibilidad y conectividad regional, el equipamiento social y la infraestructura necesarios para lograr un desarrollo homogéneo y equilibrado del territorio..
16. Planificar los cambios de uso del suelo con las evaluaciones consideradas en Ley 8051/2009.
17. Establecer la obligatoriedad de la EIA para todos los proyectos de Urbanizaciones Cerradas, sin importar su tamaño, e impulsar el desarrollo de proyectos de escala reducida que tengan impactos negativos más reducidos.
18. Establecer la obligatoriedad de muros verdes y la construcción de veredas y accesos peatonales fuera del barrio en los proyectos de Urbanizaciones Cerradas.
19. Garantizar que las nuevas urbanizaciones se adecuen a las condiciones ambientales del territorio, lo que implica limitar la urbanización de áreas ambientalmente frágiles que comprometan servicios ambientales básicos o que supongan riesgos para el asentamiento humano.



20. Establecer una delimitación normativa para la expansión urbana, que prevea áreas de reserva para futuras expansiones, así como de infraestructuras y equipamientos de escala urbana y regional –vialidad, transporte y logística, espacios públicos regionales, entre otros–sobre la base de los riesgos y oportunidades propios de su ámbito de inserción territorial.
21. Aumentar la densidad promedio del tejido residencial urbano mediante operaciones públicas o público-privadas, que fomenten la mixtura social y garanticen la continuidad de las nuevas urbanizaciones con la ciudad existente.
22. Incorporar la planificación de la movilidad como dimensión específica en todos los proyectos de nueva urbanización para mejorar las condiciones de acceso a la red de transporte público en pos de minimizar las distancias y los tiempos de viaje, priorizando los trayectos cortos.
23. Mejorar la calidad y la oferta de los espacios públicos y los equipamientos asociados a la residencia –educación, salud, cultura, esparcimiento, deporte, comercio de proximidad, etc.–asegurando paralelamente la protección, recuperación y mantenimiento de los ámbitos con valor patrimonial. La dotación de espacios públicos y equipamiento deberá ser establecida al iniciar las obras de construcción de viviendas.
24. Acondicionar el área central para un acceso masivo en transporte público y desarrollar redes peatonales en los que se consideren especialmente las condiciones de seguridad y confort.

CUADRO DE SINTESIS de estrategias, lineamientos, acciones y responsables (página siguiente).



Estrategias	Lineamientos (o directrices)	Acciones (o medidas)	Responsables
Mayor Acceso al Suelo Urbano Servido	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar un uso racional del suelo a través de la planificación territorial sostenible. - Desarrollar mecanismos que permitan combatir las prácticas especulativas y desalentar los usos suntuarios del suelo en áreas productivas. - Buscar una distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso de urbanización, especialmente en casos de cambios de uso del suelo y de obras nuevas que cambian el paisaje urbano. - Promover la democratización de la gestión de las ciudades favoreciendo la participación de la población y de las asociaciones de la sociedad civil, tanto en la definición como en la implementación y seguimiento de las leyes, decretos, planes, programas, proyectos y convenios de desarrollo urbano y Ordenamiento Territorial. - Garantizar la dotación de infraestructura y equipamiento (por ejemplo, energía, redes de comunicación y transporte) para un acceso equitativo al suelo urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> - Generar las herramientas necesarias para la unificación de la información territorial, garantizando el acceso público a la misma. Una de estas medidas es la creación de nodos informáticos por parte de los organismos estatales involucrados en la gestión del hábitat. - Implementar políticas de mejora de hábitat construido, para integrar a los habitantes de villas y asentamientos a la ciudad mediante procesos de regularización dominial y extensión de redes y servicios. - Reconocer e incorporar experiencias organizativas y prácticas de los sectores populares estimulando procesos de autogestión del hábitat. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno Provincial (AFIP - Dirección General de Rentas - Catastro - otros a fin) - Secretaría Medio Ambiente - Consejo de loteos - Dirección de Catastro - Instituto Provincial de la Vivienda - Municipios - Sociedad Civil y ONGs - Sector privado (propietarios del suelo)
Lograr mayor acceso al financiamiento para la solución habitacional desde el sector público y privado.	Diversificar y ampliar la oferta del fondo de financiamiento para vivienda desde el sector público y el sector privado.	<ul style="list-style-type: none"> - Adecuar el decreto reglamentario 2109/94, para el caso de financiamiento de vivienda social, indicando que el dictamen sectorial del IPV deberá ser obligatorio. - Generar un fondo de financiamiento provincial propio, tomando como fuente de ingresos a un porcentaje del PBI e incrementar el porcentaje del Gasto Público Social para vivienda. - Establecer acuerdos marco con el sector privado para procurar ampliar la oferta de financiamiento para los sectores medios a tasas de interés accesibles (compra de lote, construcción, ampliación y refacción de viviendas). 	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno Provincial - Secretaría Medio Ambiente - Consejo de loteo - Dirección de Catastro - Instituto Provincial de la Vivienda - Municipios - Sociedad Civil y ONGs - Empresas constructoras - Propietarios del



<p>Fortalecer el rol del Estado (provincial y municipal) como regulador, controlador y sujeto activo del Ordenamiento Territorial frente a la lógica del mercado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Diseñar una Política Integral de Hábitat y Territorio: La articulación de las políticas urbanas con las políticas económicas, sociales, de educación y de salud es esencial para lograr un efecto sinérgico en el territorio. Para que ello ocurra resulta fundamental la articulación de las diferentes políticas sectoriales y de los diferentes niveles de gobierno –local, provincial y nacional– en el marco de una visión integral del territorio. - Ampliar, diversificar, flexibilizar y adecuar los programas habitacionales para posibilitar el acceso a la misma por parte de los distintos grupos sociales con necesidades habitacionales. Reforzar la función social del Estado (IPV y Municipios). 	<ul style="list-style-type: none"> - Articular acciones entre los municipios, los organismos dependientes del Poder Ejecutivo y las empresas prestadoras de servicios públicos, para realizar un abordaje conjunto de los temas y problemas del hábitat. - Revisar la concurrencia y pertinencia de la normativa territorial vigente y adecuarla a los fines de la Ley 8051. - Formular, reformular, implementar y evaluar políticas, planes, programas, proyectos y normas provinciales de vivienda y hábitat (compra de terreno, regularización de las tenencias y posesión de tierra) que atienda al déficit habitacional tanto cuantitativo como cualitativo. - Adecuar programas integrales de hábitat rural que contemplen principalmente tierra, vivienda, agua, trabajo en el marco de las particularidades de la zona geográfica. - Generar mesas de gestión participativa coordinada, para la acción en el territorio entre actores públicos, privados y las organizaciones de la sociedad civil. 	<p>suelo urbano</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gobierno Provincial - Secretaría Medio Ambiente - Consejo de loteos - Dirección de Catastro - Instituto Provincial de la Vivienda - Municipios - Sociedad Civil y ONGs - Sector privado
<p>Promover un crecimiento urbano equitativo, sostenible y sustentable, protegiendo las zonas productivas y/o ambientalmente frágiles.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Promover el abordaje inter-jurisdiccional e integral en las áreas urbanas, peri urbanas y rurales que por sus características y/o condicionantes así lo requieran. - Densificar los centros urbanos existentes si la capacidad disponible de los servicios lo permiten. - Potenciar y fortalecer las ciudades intermedias favoreciendo un sistema poli-céntrico de ciudades. - Promover políticas integrales de desarrollo económico-productivo-laboral-educacional (por ejemplo a partir de la agricultura familiar y de la instalación de delegaciones de universidades) para el arraigo poblacional desalentando las migraciones hacia centros de mayor jerarquía. - Preservar la productividad rural del borde 	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicar e implementar mecanismos de recupero de plusvalías y otras herramientas, como impuestos progresivos a vacíos urbanos, pago de los servicios en relación a las características socio-económicas de la población, actualización y adecuación de los valores fiscales, en el marco de la localización y categorización de la vivienda, para ser destinada a la política social habitacional de interés público. - Definir futuras áreas de crecimiento de núcleos urbanos de distintas jerarquías, según la capacidad de acogida del territorio y la disponibilidad de servicios - Fortalecer los centros de población intermedios y menores, asegurando su accesibilidad y conectividad regional, el equipamiento social y la 	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno Provincial - Secretaría Medio Ambiente - Consejo de loteo - Dirección de Catastro - Instituto Provincial de la Vivienda - Municipios - Sociedad Civil y ONGs - Sector privado



	<p>periurbano mediante acciones de penalización de los suelos rurales improductivos, la creación de parques agrarios o la promoción de cultivos intensivos y programas de agricultura familiar, lineamientos coincidentes con líneas estratégicas que se promueven desde otras arreas del gobierno.</p> <ul style="list-style-type: none">- Regular la construcción de nuevas urbanizaciones cerradas que fragmenten el territorio y generen impactos negativos.	<p>infraestructura necesarios para lograr un desarrollo homogéneo y equilibrado del territorio..</p> <ul style="list-style-type: none">- Planificar los cambios de uso del suelo con las evaluaciones consideradas en Ley 8051/2009.- Establecer la obligatoriedad de la EIA para todos los proyectos de Urbanizaciones Cerradas, sin importar su tamaño, e impulsar el desarrollo de proyectos de escala reducida que tengan impactos negativos más reducidos.- Establecer la obligatoriedad de muros verdes y la construcción de veredas y accesos peatonales fuera del barrio en los proyectos de Urbanizaciones Cerradas.- Garantizar que las nuevas urbanizaciones se adecuen a las condiciones ambientales del territorio, lo que implica limitar la urbanización de áreas ambientalmente frágiles que comprometan servicios ambientales básicos o que supongan riesgos para el asentamiento humano.- Establecer una delimitación normativa para la expansión urbana, que prevea áreas de reserva para futuras expansiones, así como de infraestructuras y equipamientos de escala urbana y regional –vialidad, transporte y logística, espacios públicos regionales, entre otros–sobre la base de los riesgos y oportunidades propios de su ámbito de inserción territorial.- Aumentar la densidad promedio del tejido residencial urbano mediante operaciones públicas o público-privadas, que fomenten la mixtura social y garanticen la continuidad de las nuevas urbanizaciones con la ciudad existente.- Incorporar la planificación de la movilidad como dimensión específica en todos los proyectos de nueva urbanización para mejorar las condiciones de acceso a la red de transporte público en pos de minimizar las distancias y los tiempos de viaje, priorizando los trayectos cortos.- Mejorar la calidad y la oferta de los espacios públicos y los equipamientos asociados a la	
--	--	---	--



		<p>residencia –educación, salud, cultura, esparcimiento, deporte, comercio de proximidad, etc.– asegurando paralelamente la protección, recuperación y mantenimiento de los ámbitos con valor patrimonial. La dotación de espacios públicos y equipamiento deberá ser establecida al iniciar las obras de construcción de viviendas.</p> <ul style="list-style-type: none">- Acondicionar el área central para un acceso masivo en transporte público y desarrollar redes peatonales en los que se consideren especialmente las condiciones de seguridad y confort.	
--	--	---	--



9- Situación deseada

El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial Mendoza 2030 tendrá en materia de Hábitat y Territorio los siguientes objetivos finales:

- Recuperar la ciudad construida
- Lograr mayor cohesión social
- Contribuir a los procesos de redistribución de los ingresos y de las rentas.
- Satisfacer la demanda habitacional de la población y reducir el déficit habitacional;
- Mejorar el parque habitacional provincial;
- Lograr una mejor vinculación y coordinación de trabajo entre actores claves.
- Mejorar dotación de infraestructura y equipamiento comunitario.
- Mayor acceso a créditos para vivienda;
- Fortalecer los centros intermedios;
- Lograr una mejor articulación entre los actores estatales involucrados en la gestión del hábitat.

10. Referencias bibliográficas

- Clichevsky, N. (1999), "Ciudad y Tierra Urbana", en Módulo 1 Abordajes teóricos y funcionamiento del mercado. Materia 1: Construcción y gestión de la ciudad, Maestría en Hábitat y Vivienda, Edición 1999-2000, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Clichevsky, N. (2000), "Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización dominial en América Latina". Disponible en: www.aciamericas.coop/doctos/accesoalsuelo2005.pol.
- DEIE (Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas) (2006), Encuesta de Condiciones de Vida 2006, Mendoza.
- Dematteis, G. (2006), "En la encrucijada de la territorialidad urbana", Bitacora 10(1), pág. 53-63.
- Echeverría, MC. (2011), "Hábitat del habitar, como territorio étnica, grupal y socialmente significado", mimeo.
- Gobierno de Mendoza (2010), "Plan Estratégico de Desarrollo Mza: Diagnóstico Situacional", Mendoza.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), (2011) datos Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

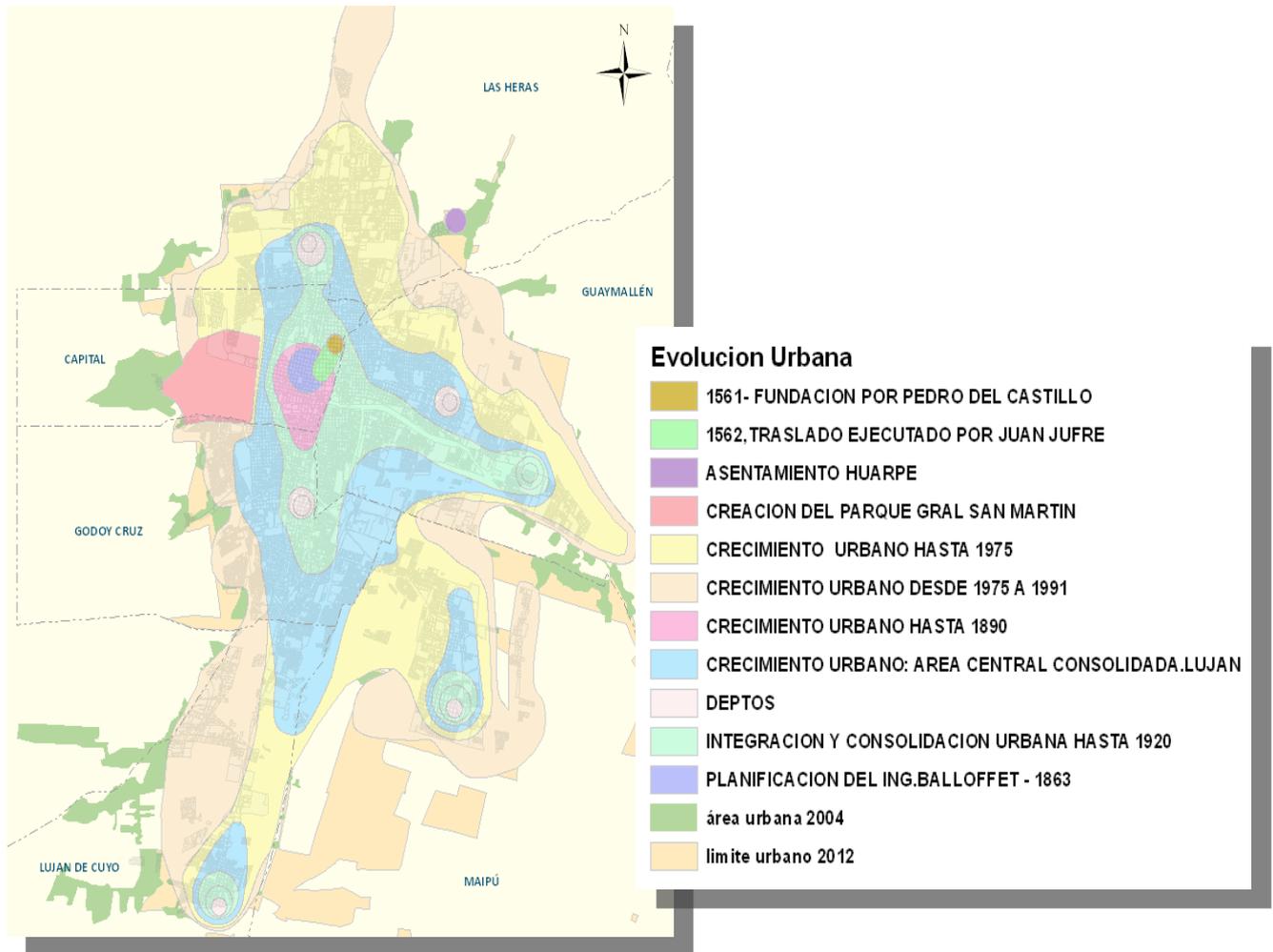


- Lentini, M. y Palero, D. (2001), “Descentralización de la política habitacional y gestión territorial”, Boletín del Instituto de la Vivienda, Universidad de Chile, Vol. 16, Número 42, mayo 2001, pág. 61-71.
- Lentini, M., Palero, D. y Montaña, E. (2010), “La inequidad en el acceso al suelo urbano: los procesos de segregación residencial e informalidad urbana”, Artículo presentado en el XI Seminario Internacional Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, 26-30 Octubre de 2010, F.F. y L., Universidad Nacional de Cuyo.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011), “Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana”, Disegnobrass, Buenos Aires.



11. Anexos

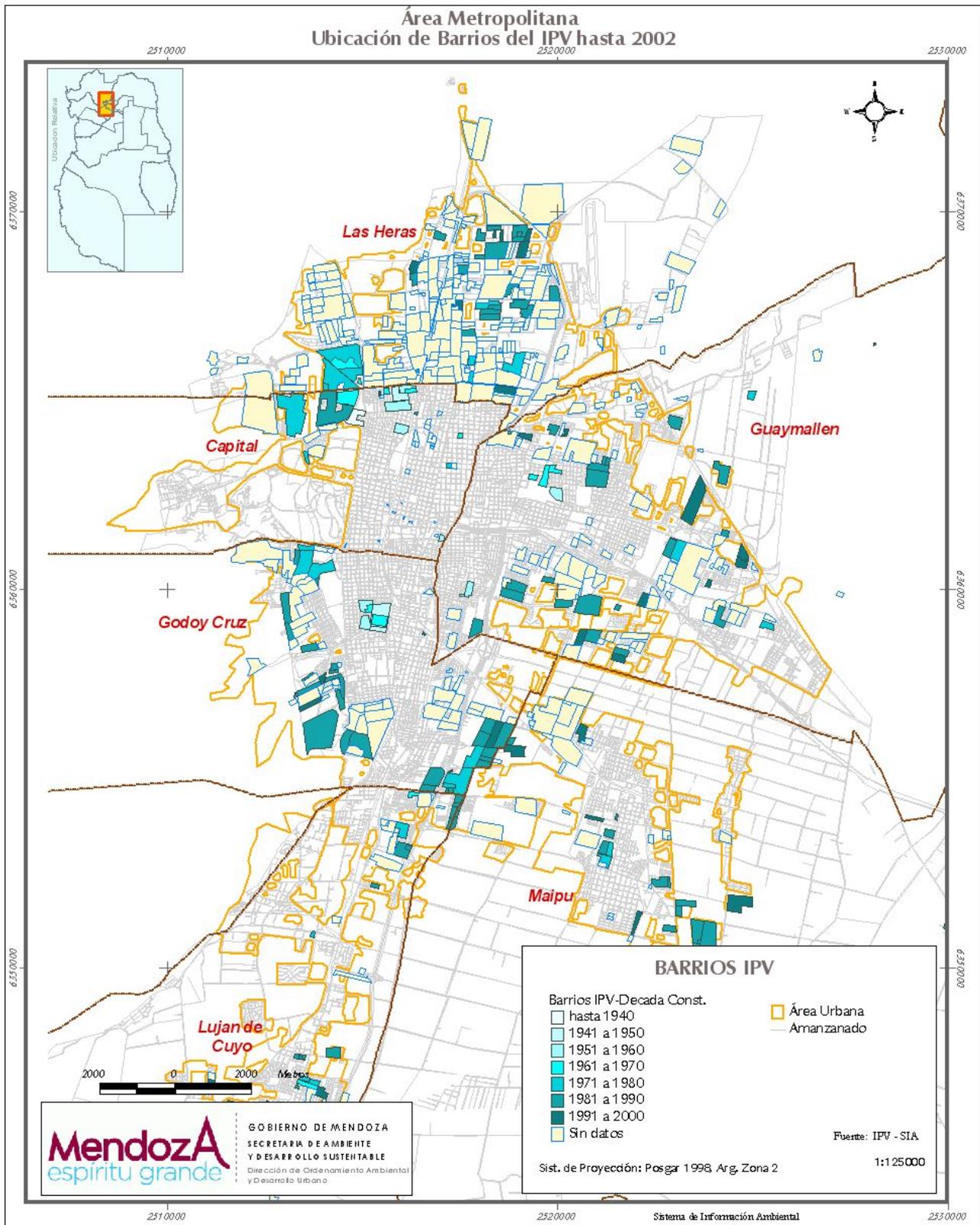
Mapa 1: Crecimiento Urbano Area Metropolitana de Mendoza



Mapa elaborado por el SIAT (Sistema de Información Ambiental Territorial), Secretaría de Ambiente, Gobierno de Mendoza



Mapa 2: Ubicación Barrios del IPV – Área Metropolitana de Mendoza





Mapa 3: Crecimiento poblacional – Variación intercensal 2001-2010

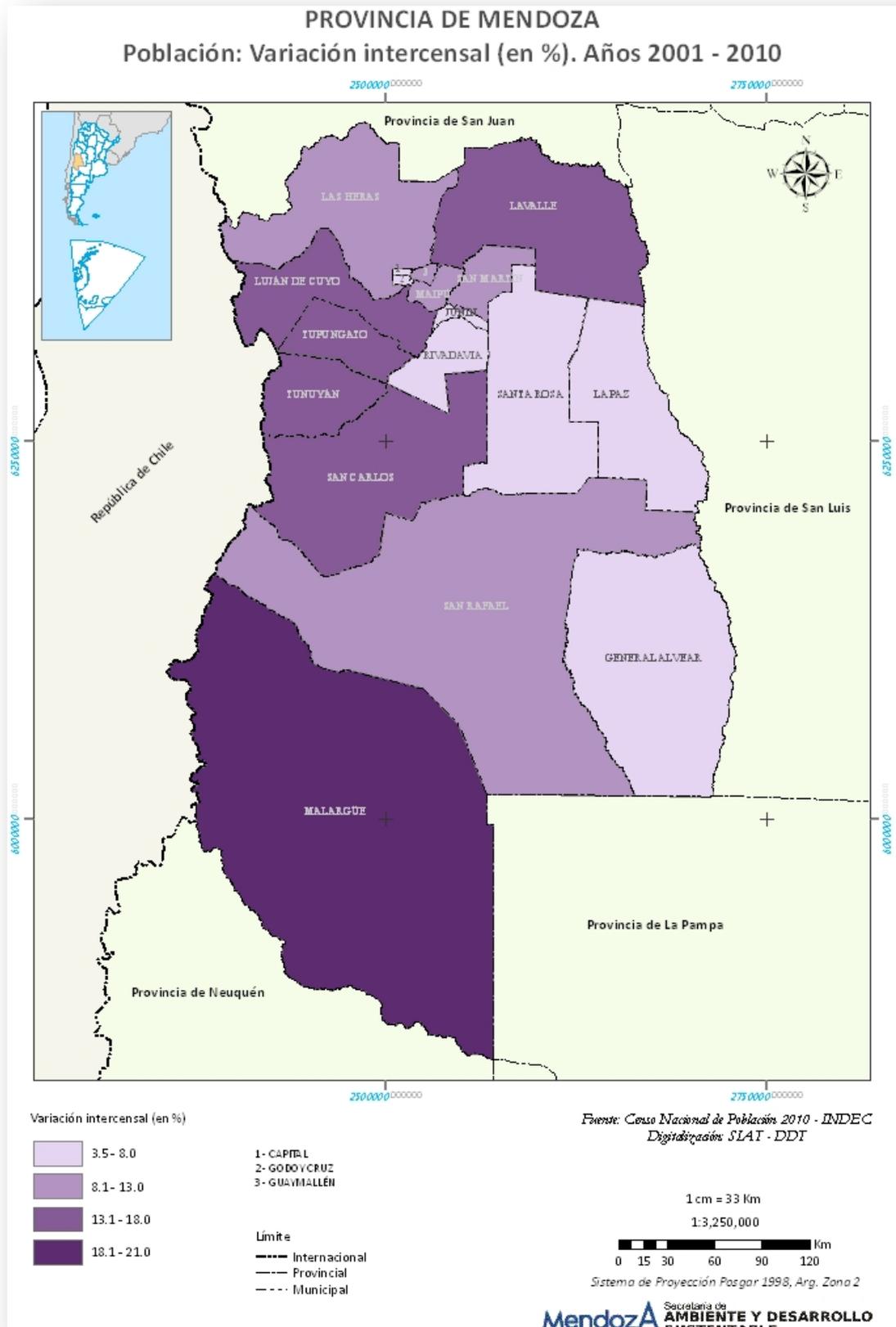




Tabla 1: Población total y variación intercensal absoluta y relativa por departamento.

Mendoza. Años 2001 y 2010.

Departamento	Población		Variación absoluta	Variación relativa (%)
	2001	2010		
Total	1.579.651	1.738.929	159.278	10,1
Capital	110.993	115.041	4.048	3,6
General Alvear	44.147	46.429	2.282	5,2
Godoy Cruz	182.977	191.903	8.926	4,9
Guaymallén	251.339	283.803	32.464	12,9
Junín	35.045	37.859	2.814	8,0
La Paz	9.560	10.012	452	4,7
Las Heras	182.962	203.666	20.704	11,3
Lavalle	32.129	36.738	4.609	14,3
Luján de Cuyo	104.470	119.888	15.418	14,8
Maipú	153.600	172.332	18.732	12,2
Malargüe	23.020	27.660	4.640	20,2
Rivadavia	52.567	56.373	3.806	7,2
San Carlos	28.341	32.631	4.290	15,1
San Martín	108.448	118.220	9.772	9,0
San Rafael	173.571	188.018	14.447	8,3
Santa Rosa	15.818	16.374	556	3,5
Tunuyán	42.125	49.458	7.333	17,4
Tupungato	28.539	32.524	3.985	14,0

Nota: la población total incluye a las personas viviendo en situación de calle.

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.



Tabla 2: Déficit Habitacional

		Censo 1991	Censo 2001
Total Hogares		360.464	410.332
Mejoramientos Def. Cualitativo	Viviendas Recuperable	59.325	56.334
	Hacinamiento por cuarto	29.933	25.293
TOTAL MEJORAMIENTO			81.627
Viviendas nuevas Def. Cuantitativo	Irrecuperable	19.125	14.215
	Hacinamiento de Hogar	27.364	23.664
TOTAL VIVIENDA NUEVA			37.879

Fuente: Censo 2001 - INDEC

Tabla 3: Viviendas por zona de residencia según provisión de servicios

CUADRO 1.1.2

Viviendas por zona de residencia según existencia de servicios y/ o basurales.
Provincia de Mendoza. Octubre 2006

¿Existe en la zona de su vivienda...		ZONA DE RESIDENCIA				TOTAL
		Urbana	Rural	Rural irrigada	Rural secano	
		%				
...red de cloacas?	Sí	86,1	20,6	18,2	48,5	57,6
	No	13,9	79,4	81,8	51,5	42,4
...agua corriente?	Sí	99,2	79,9	79,8	81,6	90,8
	No	0,8	20,1	20,2	18,4	9,2
...energía eléctrica por red domiciliaria?	Sí	99,8	96,5	97,1	89,5	98,4
	No	0,2	3,5	2,9	10,5	1,6
...alumbrado público ?	Sí	98,7	68,9	68,8	69,2	85,7
	No	1,3	31,1	31,2	30,8	14,3
...gas de red ?	Sí	92,0	36,0	35,0	47,8	67,6
	No	8,0	64,0	65,0	52,2	32,4
...pavimento?	Sí	82,3	50,9	50,6	53,8	68,6
	No	17,7	49,1	49,4	46,2	31,4
...servicio de recolección de residuos?	Sí	97,4	57,1	56,5	64,8	79,9
	No	2,6	42,9	43,5	35,2	20,1
...basurales (a 300 metros o menos?)	Sí	13,1	12,6	10,9	32,3	12,9
	No	86,9	87,4	89,1	67,7	87,1

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2006, DEIE



El presente documento fue elaborado por los siguientes profesionales:

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Gobierno de Mendoza:

- Nako Kanashiro (Equipo Técnico Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial)
- Sonia Roitman (Equipo Técnico Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial)

Instituto Provincial de la Vivienda, Gobierno de Mendoza:

- Cecilia Antón (Planificación Estratégica, Instituto Provincial de la Vivienda)
- Andrés Becerra (Planificación Estratégica, Instituto Provincial de la Vivienda)
- Carolina Jofré (Planificación Estratégica, Instituto Provincial de la Vivienda)
- Silvina Liceda (Gerencia Evaluación de Proyectos, Area Técnica Estratégica, Instituto Provincial de la Vivienda)
- Daniel Videla (PRO.ME.BA., Instituto Provincial de la Vivienda)