

# De las políticas sectoriales a la gestión local del hábitat

Vivienda y tierra urbana

El caso del Municipio de Moreno, en la Región Metropolitana de Buenos Aires\*

Raúl Fernández Wagner\*\*

## Presentación

En los últimos años, quienes trabajamos en este campo nos hemos vuelto muy críticos de las "políticas de vivienda", en tanto éstas constituyen un modo de actuación pública sobre el problema del hábitat popular, con un carácter extremadamente sectorial, centradas en el sector vivienda, es decir principalmente en la construcción de casas. Si bien existe un lento avance hacia estrategias de acción más integrales en las políticas nacionales, en muchos países, como Argentina, aún predomina la actuación "viviendista". Ello se agravaría en la última década por las políticas neoliberales, que colocarían su eje en el mercado (financiero) de la vivienda, alejándola de su carácter de política social, en un paradigma que se complementa con el desaliento a la universalidad de las políticas sociales, para poder concentrar el subsidio en programas sociales focalizados.

Nuestra crítica se basa en la comprensión que, un problema de naturaleza socio-espacial como el habitacional debe abordarse conjugando actuaciones de carácter diversificado, multisectorial y multiactoral sobre el territorio y la sociedad y no centrado exclusivamente en los más pobres, sino actuando en todos los sectores que están por debajo de las élites que administran la renta, y por lo tanto tienen amplia libertad de acción en el mercado y por ende sobre el territorio.

Una cuestión aparece con mucha claridad al abordarse de esta forma: si bien el Estado, en el nivel nacional y/o provincial debe dar el marco legal y regulatorio, el rol preponderante recae en las instancias del Estado en el nivel local. Más allá de la lógica cercanía con los actores sociales, la comprensión de las identidades culturales y los problemas particulares que se dan en su esfera, los gobiernos locales tienen en sus manos un poder que ejercen aún muy poco. Nos referimos a la capacidad normativa -en muchos casos también impositiva- de regulación de la renta del suelo y la captura de la plusvalía generada por el proceso de urbanización.

Por eso crecientemente abogamos en pos de una "gestión local del hábitat", que forme parte de estrategias de desarrollo local y que con carácter participativo y democrático tiendan a avanzar sobre el mercado con el fin de recomponer una distribución más igualitaria de los bienes y servicios, que en forma de articulaciones complejas, integran el hábitat.

Además del rol central que el Estado tiene en materia de servicios y equipamientos sociales, actuar sobre la ciudad construida es esencial. En este caso las intervenciones deben contemplar necesariamente las tres fases de la dinámica urbana: expansión, consolidación y densificación. La política "de vivienda" tradicional actúa (mal en la mayoría de los casos) sólo sobre la expansión, algunos programas más recientes (mejoramiento de barrios) actúan en parte sobre la consolidación (no hay aún intervención sobre el parque a medio construir) y, por lo general, nada se hace aún sobre la densificación.

En Argentina en los últimos años, ante el debilitamiento del Estado nacional, muchos gobiernos locales, han venido realizando progresivamente acciones en el sentido que nos preocupa. El caso que presentamos aquí es el de un municipio que bajo una gestión de gobierno con continuidad del grupo político y técnico y empujados de una ética militante de la causa social, fueron organizando en modo cada vez más complejo, una estrategia de actuación que, a nuestro entender, constituye uno de los ejemplos más interesantes sobre el modo en que un municipio asume su poder regulador del mercado (del suelo urbano) y lo ejerce en función de una política socio-territorial. El caso es aún más relevante, en un contexto donde, los municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), que se encuadran en el mismo marco legal y tienen los mismos problemas, forzados por las demandas sociales responden al problema habitacional con iniciativas tradicionales, centradas en la construcción de unas pocas viviendas, para las que se anotan varios miles de postulantes.

\* Los comentarios de introducción y cierre, son de autoría de Raúl Fernández Wagner, mientras que la información de los programas, las imágenes y el esquema funcional, fueron elaborados por los funcionarios y técnicos del IDUAR, Municipio de Moreno. Responsable del equipo: Arq. Alejandro Micieli, Administrador General del Instituto de Desarrollo Urbano Ambiental y Regional. Colaboradores Arq. Aldo De Paula, Arq. Eduardo Suriani, Dr. Bernardo Galeazzi, Ing. Agr. Carla Campos Bilbao, Arq. Violeta Pompa.

\*\* Raúl Fernández Wagner, argentino, ya es conocido de los lectores de VIVIENDA POPULAR. Es Director de la Maestría en Hábitat y Vivienda UNMDP-UNR, Ph.D. Candidate en el Architectural Association de Londres, Docente e Investigador en la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.

# Antecedentes

El Municipio de Moreno, que forma parte de la tercera corona de la Región Metropolitana de Buenos Aires, tiene 380.000 habitantes, en una superficie de 180 kilómetros cuadrados. Como todos los municipios del Conurbano, tiene origen y expansión vinculados al ferrocarril, cuya estación Moreno -su primer asentamiento- constituirá el punto de partida de la expansión que el distrito tendrá entre los años 60 y 90, desarrollándose las seis localidades que lo componen: Moreno, Trujuy, Cuartel V, Francisco Álvarez, Paso del Rey y la Reja.

El distrito, a inicios de los 90, contenía una de las situaciones sociales más críticas, con un 27% de su población con Necesidades Básicas Insatisfechas (Censo 1991). Con la construcción de la autopista denominada Acceso Oeste, el distrito se volvió atractivo para la implantación de algunos servicios especializados y el desarrollo de nuevas tipologías residenciales (barrios cerrados y "countries") destinadas a las clases medias altas. Lo cual acarrió que la gestión municipal, al igual que en otros distritos de la tercera corona, sufriera en la década del 90, una fuerte presión inmobiliaria.



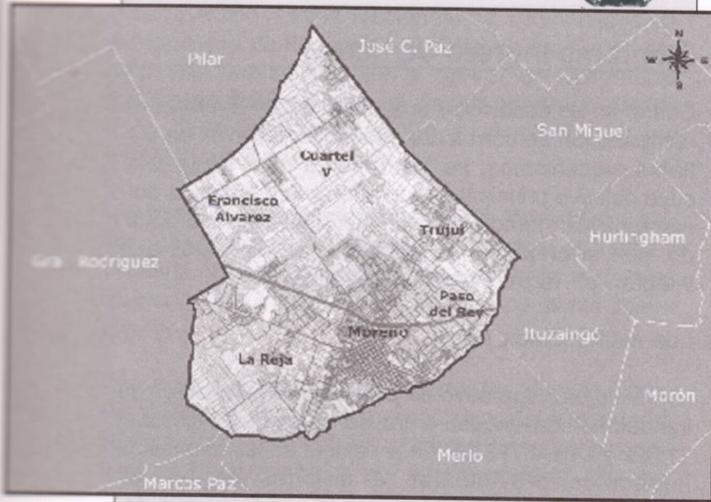
La iniciativa que aquí se relata, comprende la etapa final de los 90 y comienzos del 2000, es decir, el final de la euforia de los postulados de la globalización y la gran crisis argentina y regional. La administración local planificó teniendo en cuenta en qué modo ello afectaba fuertemente al territorio y sus habitantes, apoyados por el sostenimiento en el tiempo de la conducción política del gobierno local y de una capacidad de gestión que posibilitó una permanente retroalimentación con los acontecimientos y así prevenir en lo posible algunos eventos.

La gestión partió de identificar en su distrito tres tipologías de ciudad: 1) la que acompaña el fenómeno de la globalización, asociada a las autopistas y a las grandes superficies del sector terciario (comercios, actividades lúdicas y gastronómicas); 2) la comarcal, vinculada a la estación Moreno del ferrocarril asociada a las familias fundadoras y a las características de ciudad dormitorio y, 3) la ciudad marginal asociada al desempleo, la falta de infraestructura y la pobreza.

Para ello, se planteó como desafío pensar la ciudad con criterios integrales teniendo como eje la problemática del empleo y la pobreza. En este marco y en lo concerniente a la gestión del territorio se tuvo en cuenta el impacto de las nuevas urbanizaciones, las grandes superficies, las privatizaciones de las empresas de servicios, las autopistas concesionadas, la obra sobre el Río Reconquista (UNIREC), el crecimiento de los programas de empleo, el crecimiento demográfico y de la pobreza.

Para cada una de estas condicionantes del territorio se formularon estrategias con distintos grados de éxito, teniendo en cuenta sus causas y realizando pronósticos sobre las posibles consecuencias. Ello posibilitó enfrentar la crisis con herramientas más adecuadas, y si bien no se pudo evitar sus indeseables efectos, pudo atenuarse y reducirse su gravedad.

Por ejemplo, antes de aprobar las nuevas urbanizaciones el Municipio, en un foro abierto a la comunidad, fijó las condiciones para su localización en el territorio y a su interior (se promulgó una ordenanza que luego fuera fundamento del decreto provincial 27): así se evitaron conflictos y se localizaron nuevos residentes en el territorio con cierta capacidad contributiva.



## Infraestructura

En lo concerniente al desempleo, se organizó un Programa Municipal de empleo que articuló los diferentes planes de distintos niveles gubernamentales. Tales programas articulados con el Plan Urbano ambiental, permitieron concretar algunos proyectos especialmente relacionados con los espacios públicos. También se crea una Empresa Municipal de Turismo (EMTUR) con el fin de promover el miniturismo aprovechando el Parque Los Robles (Parque Municipal de 300 Hás. obtenido por una compensación urbana exigida por la ocupación de las calles del Country San Diego).

La obra realizada por la UNIREC, y la represa 1° Roggero (realizada para controlar las inundaciones del Río Reconquista con un embalse de aproximadamente 400 Hás.) fueron acompañadas por el proyecto del Camino de Sirga que significa la vinculación del Parque Los Robles y la represa con el Camino del Buen Aire a través de un Camino Parque lineal. Para ello, se comenzaron los estudios para la formación de un Consorcio ("Nuestra Ribera") que tiende a articular toda la problemática de interfase entre el Río y la ciudad, consorcio que contempla una re zonificación que integre con criterios ambientales las áreas productivas, residenciales, comerciales y especialmente aquellas destinadas al deporte y la recreación.

Con las empresas de servicios se trabaja en la aplicación de tarifas sociales que contribuyan a reducir el impacto provocado por el desempleo en los sectores más empobrecidos.

Las áreas de Desarrollo Humano y Social se ocupan de articular el conjunto de programas sociales y sanitarios que atraviesan el territorio procurando integralidad y eficacia en su aplicación. Se creó un sistema gratuito de red de emergencia (REM). Se realizan enormes esfuerzos para la cobertura alimentaria y la contención social de la población en emergencia.

## Herramientas de gestión para el nuevo escenario local

En las primeras etapas de la administración del Gobierno de Moreno, sobre el organigrama funcional clásico de los municipios, se trabajó a partir de ejes de desarrollo con criterios programáticos y de integralidad (Eje del Desarrollo y la Producción, Eje de Desarrollo social y Humano y Eje de Desarrollo Institucional).

En el nuevo período de gobierno, se reformuló el organigrama funcional del Municipio para enfrentar el nuevo escenario. Con el propósito de evitar estamentos estancos, se promovieron secretarías que integren áreas programáticas. Es así como la Secretaría de Acción Social y la Secretaría de Salud se integraron en la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Las áreas de gestión institucional (Economía y Gobierno) se integraron tendiendo a la conformación de una Secretaría de Desarrollo Institucional. También se han dado pasos hacia la integración de áreas relacionadas con las obras y los servicios públicos a fin de concluir en una Secretaría que integre todos los programas relacionados, aunque aún hoy funciona como Secretaría de Obras y Servicios Públicos.

Para la gestión urbana ambiental y regional del territorio, así como para la gestión del desarrollo productivo se crearon dos institutos descentralizados: el IMDEL (Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local) y el IDUAR (Instituto de Desarrollo Urbano Ambiental y Regional).

## La importancia de la planificación

Moreno ha sido un Municipio que tradicionalmente otorgó gran importancia a la Planificación y la gestión del territorio. Muchos y sostenidos esfuerzos se han realizado durante largos años, donde se destacan: el crecimiento de las oficinas de Planeamiento al estatus de Secretaría de Planeamiento; la formulación del Código de Zonificación; la creación de la Dirección de Tierras y Vivienda con fondo municipal propio; existencia de iniciativas de gestión del hábitat social y de propuestas urbanas; la existencia de iniciativas de gestión del banco de tierras y de regularización dominial; la formulación y ejecución del PFM (Programa de Fortalecimiento Municipal) "Mejoramiento de la capacidad de Gestión del Suelo Urbano"; la creación de la "Casa de Tierras de Moreno" (organismo Municipal-Provincial), y la integración en un Consorcio Regional "La Región del Desarrollo Urbano y Productivo" formado por los Municipios del Noroeste de la RMBA (Zárate, Campana, Pilar, Luján, General Rodríguez y Moreno).



## La creación del IDUAR

Una reciente ordenanza integró en el IDUAR todas las incumbencias relacionadas con la gestión urbana, ambiental y regional. El IDUAR es un organismo descentralizado, creado en el mes de abril de 2000, por Ordenanza Municipal N° 553/00 en el marco de la Ley Orgánica de las Municipalidades de la provincia de Buenos Aires. Es una nueva herramienta de gestión del gobierno municipal, para promover, planificar y ejecutar acciones orientadas al desarrollo urbano, ambiental y regional del distrito.

Se crea buscando enfrentar la nueva relación definida entre el Estado y la sociedad, en pos de lograr un mayor grado de participación e integración territorial. Los sistemas de administración clásica municipal, caracterizados por una organización verticalista de gestión por especialidades (salud, obras públicas, economía, etc) no responden a esta demanda. Frente a ello, se decidió reconsiderar su sistema administrativo, creando ejes transversales de gestión interdisciplinaria, programas descentralizados que interactúan en todas las áreas, y dos entes descentralizados para gestionar el territorio en el ámbito del desarrollo urbano ambiental y regional, y en el de la producción.

El IDUAR se crea con el objeto fundamental de gestionar grandes proyectos urbanísticos y administrar la tierra pública e ingresar y disponer la tierra privada municipal con fines sociales. Sus objetivos específicos son: administrar los espacios públicos y promover y dictar normas que regulen su uso; recuperar espacios públicos; gestionar el ingreso de tierras al erario, para su administración y disposición; la creación de un fondo permanente para el desarrollo urbano, ambiental y regional; volcar en soporte GIS todas las acciones generadas en el Instituto; el seguimiento de los planes, proyectos y casos, desde su generación, ejecución y conclusión, tanto los propios como los transferidos; articular en lo que normativamente proceda, la relación en el territorio entre el Municipio y las empresas de servicios privatizadas; formular planes de conservación de edificios, monumentos y sitios públicos; administrar los bienes de capital y otros recursos que le fueran transferidos; incrementar la conectividad del territorio, a partir de los ejes de desarrollo regionales y la mejora en la infraestructura de transporte y telecomunicaciones; promover el equilibrio de conjunto, posibilitando una actuación concertada con las distintas administraciones con las que el organismo descentralizado se vincule, y formular el Plan Urbano Ambiental.

Por una ordenanza de inicios del 2002, se incorporaron al IDUAR las funciones de la ex Dirección de Tierra y Vivienda, por lo que sus funciones se amplían hacia la gestión local del hábitat. El esquema funcional del IDUAR tiene en la conducción y administración un Administrador General, a cargo, designado por el Departamento Ejecutivo con acuerdo del Honorable Concejo Deliberante. Su estructura, como órgano funcional, consta de Programas: Ingreso de Tierras; Disposición y Administración de Bienes Inmuebles; Grandes Proyectos Urbanos; Consolidación Urbana; Regularización Dominial; Gestión del Hábitat; Desarrollo Institucional; y la Unidad Ejecutiva de Control.

## Programa ingreso de tierras

Con el fin de desarrollar una política muy agresiva de recuperación de tierras abandonadas, a través de distintos mecanismos, se instrumenta este Programa, cuyo objetivo principal es Incorporar inmuebles al erario municipal, tanto en el dominio público como privado, con el propósito de perfeccionar los títulos que integran el Registro Unico de Tierras.

Los Instrumentos son:

**-Donaciones.** Operativo de promoción de donación de inmuebles con deudas a través de la Ley Provincial 11.622 y Ord. 4.798/96. La ley exime de las deudas de impuestos provinciales a quienes donen los inmuebles a los Municipios, con la condición que éstos los eximan de la deuda de tasas municipales. Se ha constituido en un mecanismo clave en la recuperación de tierras e inmuebles que ya no representan interés para sus propietarios, evitándoles los costos de los juicios de apremios, etc

La ordenanza 4.798 estipula la forma de implementación de la ley 11.622 en el partido de Moreno.

**-Convenios.** Compensaciones de tierra por deuda con grandes propietarios de loteos. Ord. 4.798/96. En este caso, es importante aclarar que por la configuración urbana de Moreno, muchos de los loteos de los años 50, 60 y 70 han quedado con una alta proporción de parcelas sin vender, a nombre de las firmas loteadoras. Esto ha ido generando una deuda de impuestos y tasas, Los convenios tienen por objetivo compensar dichas deudas con parte de los terrenos.

**-Vacancia.** Declaración administrativa de Vacancia por abandono calificado y Juicio de Vacancia sobre tierra abandonada, CC 2.342 Ord. 919/01

**-Subastas por juicio de apremio.** Mediante los juicios a deudores de tasas municipales, el Municipio, a través del IDUAR, se propone quedarse con la propiedad de la tierra subastada, para incorporarla al Banco de Tierras y a los distintos Programas en los que se da utilidad a dichas parcelas.

**-Cesiones Ley 8.912** Cesiones para equipamiento Comunitario y área verde en subdivisiones de tierras. En el caso de Clubes de Campo y Barrios Cerrados, se les exige compensaciones para dichos usos.

**-Transferencia de tierras nacionales y provinciales.** Recuperación de inmuebles en desuso para el Patrimonio Local (leyes nacional 24.146 y provincial 9.533). Se trata de tierras del Estado, nacional o provincial, en situación de abandono, sobre las cuales el Municipio viene gestionando su administración para la realización de proyectos de interés local. Este es el caso de las tierras del Ferrocarril, en las estaciones de Moreno y Fco. Alvarez, o las tierras del Instituto Riglos (30 hectáreas en plena área urbana).

**-Expropiación.** Leyes Nacionales y Provinciales de expropiación de inmuebles declarados de interés público. Hay que aclarar que, si bien es un instrumento del que se dispone, no está siendo priorizado debido a la falta de partidas para el pago de las indemnizaciones.

**-Compra directa.** Compra directa de inmuebles en el mercado. La creación del Fondo Municipal de Tierra y Vivienda habilita al Municipio a la compra de tierra para destinarla a planes de vivienda y equipamiento comunitario.

Hay que destacar que, mientras los últimos cinco mecanismos son instrumentos con los que cuenta cualquier estado local, los primeros tres son procedimientos implementados por esta gestión en Moreno.

### Programa disposición y administración de bienes inmuebles.

Su objetivo principal es la obtención de los recursos que posibiliten el funcionamiento de los programas del IDUAR. Sus principales instrumentos son: a) la venta de inmuebles en el mercado -venta directa-concurso; b) la cobranza de adjudicaciones sociales y planes oficiales, y c) la percepción de cánones locativos.

Todos ellos aportan el Fondo Municipal de Tierras y Viviendas.

### Programa consolidación urbana

Su objetivo principal es promover la consolidación del tejido urbano y el desarrollo local del territorio creados a través de mesas barriales interactorales. Éstas tienen incumbencia en: recuperación de tierras en situación de abandono; adjudicaciones a Entidades Intermedias. Ord. 222/98 (ordenanza que regula los mecanismos para la adjudicación de tierras a entidades de bien público); regularización Dominial; Adjudicaciones Sociales; soluciones habitacionales de emergencia; custodia por módulos productivos, Coordinación con Programas: Acción Social; Plan de Empleo; Obras Públicas; Organismos Barriales; ONG's

El Programa está centrando su accionar en el trabajo con las Instituciones de Bien Público de Moreno (Comedores, sociedades de Fomento, Clubes deportivos, parroquias, etc). Se considera que las entidades barriales son actores principales en la gestión local del suelo, porque tienen capacidad de custodiar y administrar terrenos baldíos y abandonados. Las entidades movilizan y ponen en utilidad pública un bien que, de lo contrario, sólo causa perjuicios a la comunidad (problemas del abandono, inseguridad, daños ambientales, desaprovechamiento de las infraestructuras, etc.).

## Programa CONSOLIDACIÓN URBANA Barrio Illia: Incorporación de lotes en situación de abandono al Patrimonio Municipal



## Programa regularización dominial.

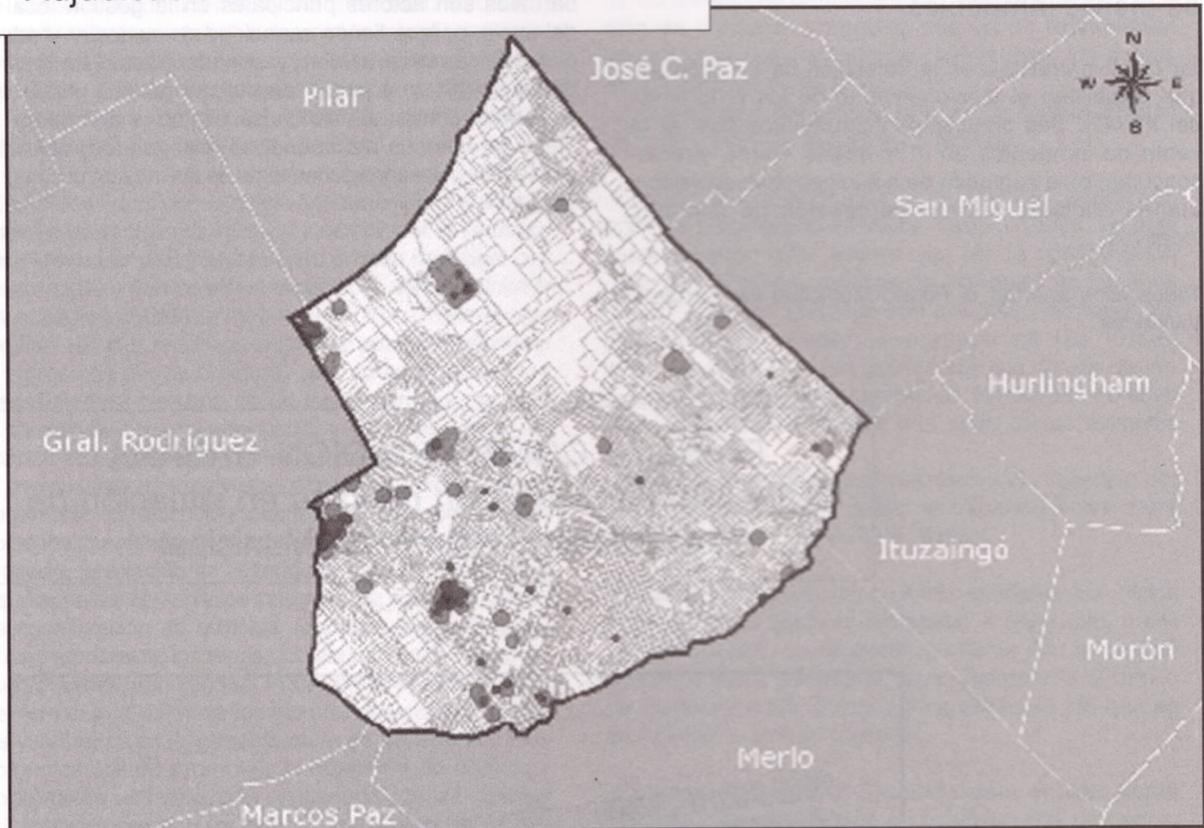
Tiene por objetivo principal: implementar la escrituración de Inmuebles a favor de familias de escasos recursos a través de distintos instrumentos legales.

. Sus instrumentos son:

- Ley Nacional 24.374 Regularización dominial en favor de ocupantes de lotes urbanos, con destino a vivienda, que acrediten la posesión pública, pacífica y continua.
- Ley Provincial 24.073. Beneficiarios de loteos indexados.
- Ley Provincial 10.830. Escrituración gratuita a través de la Escribanía General de Gobierno para inmuebles de vivienda familiar declarados de interés social.
- Planes oficiales ProCasa, ProTierra, Asentamientos Planificados, Reconstrucción de Barrios.

- Regularización de Asentamientos PROMEBA, Ord. 1.580 y Leyes de Expropiación. El Promeba es el Programa de Mejoramiento de Barrios, con intervención del estado nacional y provincial, que en el caso de Moreno está trabajando en dos asentamientos de unas 400 familias. La ordenanza 1580, de 1985, constituyó el primer intento de regularización de asentamientos, en este caso beneficiando a los ocupantes de tierras fiscales. Se trataba de 600 familias sobre 100 asentamientos distintos distribuidos en todo el distrito. Se trabaja en articulación con la Dirección Provincial de Tierras, en dos asentamientos, con leyes de expropiación (Nuevo Indaburu, aproximadamente 200 familias y Haras Trujuy 2, aproximadamente 300). Se articula a través de las Comisiones Barriales de Tierras.

## Programa REGULARIZACIÓN DOMINIAL Adjudicaciones Sociales de Lotes



## Programa Gestión del Hábitat.

Su objetivo principal es favorecer el acceso a la tierra y la vivienda a familias en situación de emergencia habitacional. Sus instrumentos son:

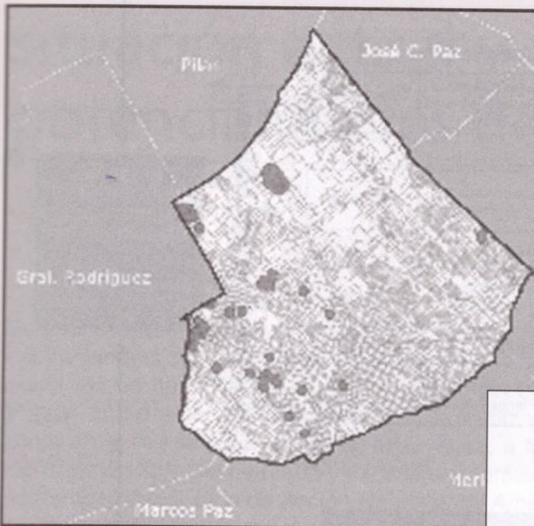
- Plan de lotes y lotes con mejoras (ordenanza 220/98). Hay que destacar que se adjudican lotes que han sido recuperados para el erario por el programa Ingreso de Tierras. La Ord. 220 regula los mecanismos de estas adjudicaciones sociales.
- Soluciones habitacionales de emergencia. Consiste en convenios con aportantes de tecnologías de producto, que se construyen sobre tierras recuperadas.

- Planes de vivienda en articulación con otros actores (CAPBA, IPVBA, ONGs, etc.)

- Rehabilitación urbana de asentamientos (PROMEBA, Programa de Mejoramiento de Barrios: Rehabilitación de los asentamientos Satélite 2 y Santa Elena). Componente urbano, ambiental, social y legal.

. Convenios con ONGs de desarrollo (IIED). Capacitación para la construcción de alianzas público-privadas-comunitarias para la prestación de agua y saneamiento en barrios informales.

Este programa se articula con los Planes de Empleo (la mano de obra de la construcción de las soluciones habitacionales)-

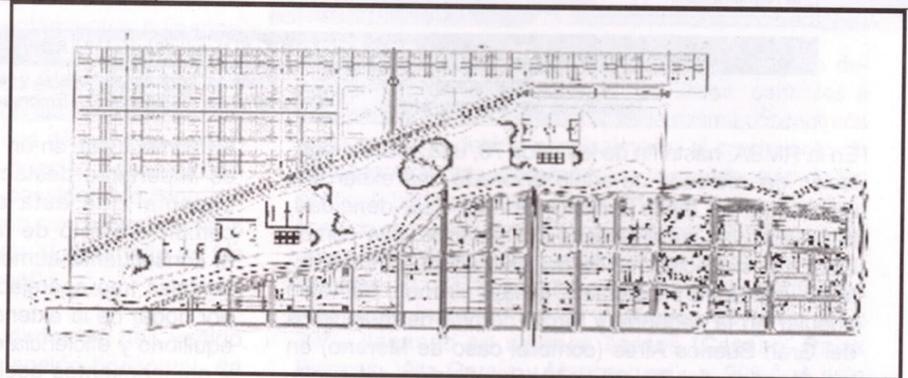


Programa GESTIÓN DEL HABITAT  
Soluciones habitacionales de emergencia



FACULTAD DE ARQUITECTURA  
Depto. de DOC. y BIBLIOTECA

Programa GESTIÓN DEL HABITAT  
Promeba: Rehabilitación Urbana Barrios  
Satélite II y Santa Elena



Programa grandes proyectos urbanos  
(GPU)

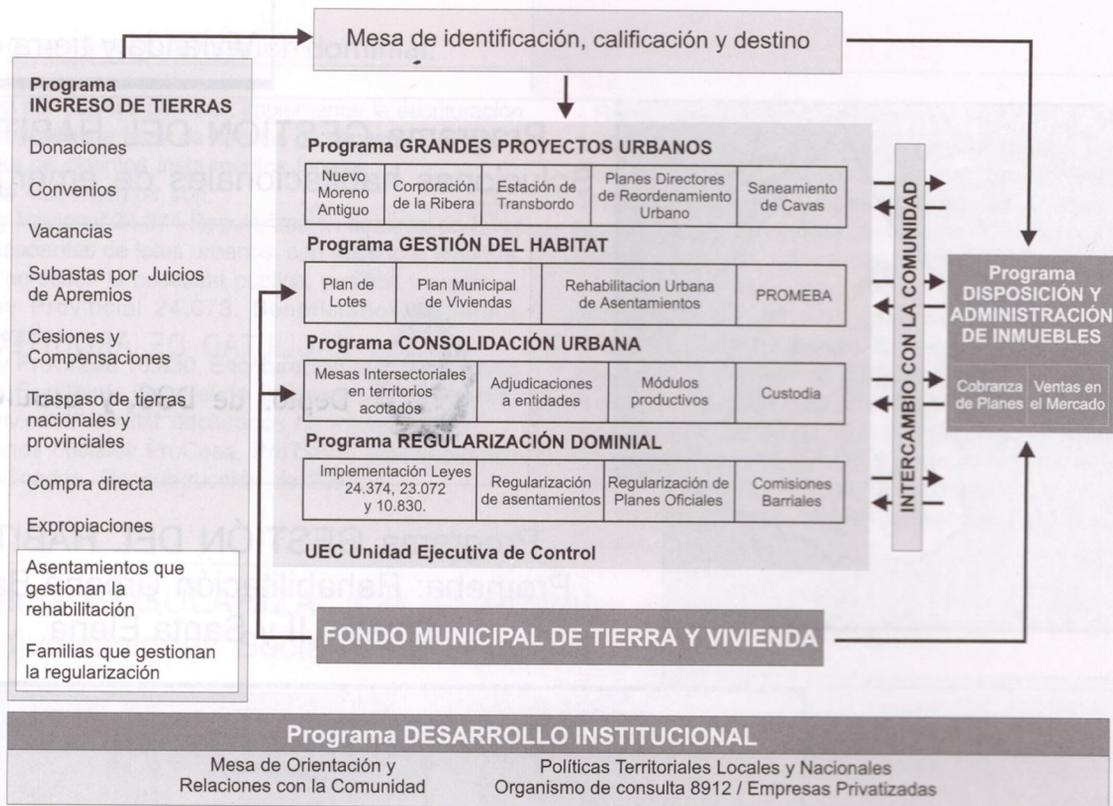
El Objetivo principal de este programa es llevar a cabo intervenciones públicas, de gestión compleja y actores diversos. Sus instrumentos son:

- Planes directores de reordenamiento urbano del centro de Paso del Rey y Francisco Álvarez (a partir de la recuperación de tierras en la estación Francisco Álvarez y en el Instituto Riglos se prevé utilizar estos grandes espacios como impulsores de nuevas centralidades).
- Saneamiento de cavas (mitigación de los riesgos ambientales provocados por cavas a los fines de proveer un estoc de tierra a ser destinada a áreas verdes y productivas. (Cavas de Malaver y Stefani).
- Nuevo Moreno Antiguo (incorporación como Patrimonio Histórico Público al Conjunto Edificio de los edificios del Antiguo Hospital de Moreno, mediante su refuncionalización y puesta en valor).
- Corporación "Nuestra Rivera" (recuperación de tierras de la ribera del río Reconquista en vistas a la creación del Camino de Sirga, como obra complementaria del saneamiento del río).

- Centro de Transbordo Polimodal (Proyecto de un Centro de Transbordo que intercambia entre 30.000 y 50.000 pasajeros por día en articulación con: ONABE, Secretaría de Transporte de la Nación, Concesionaria TBA y Municipalidad de Moreno).
- Ensanche de la Ruta 25 (favorecer la integración del Municipio con la Región, a través de la formación de un Consorcio que planifique y ejecute la obra).

Comentario final

En la región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) al igual que en otras grandes ciudades de América Latina, históricamente ha sido el mercado (mayoritariamente en forma legal) el que ha conducido el proceso de urbanización, legalidad que no necesariamente significó que el Estado haya intervenido sobre las formas especulativas, haya regulado los precios o haya controlado los modos de apropiación irregular y -en muchos casos- los usos del suelo.



En la RMBA, hasta fin de los años 70, una escasa regulación del mercado de suelo favoreció una expansión acelerada del tejido urbano de muy baja densidad, basado en las subdivisiones sin servicios, que combinado a la extendida red de trenes metropolitanos estatales -con tarifa subsidiada- desató el boom del loteo popular en la segunda y tercer corona de municipios del Gran Buenos Aires (como el caso de Moreno) en las décadas del 50, 60 y 70. Subdivisión del suelo, que constituyó el soporte del proceso -individual en la autoconstrucción de la vivienda y comunitario en la lucha por los servicios y equipamientos barriales- de urbanización popular de aquellas décadas.

Ese proceso posteriormente, a partir de la sanción de la Ley Provincial de Uso del Suelo (Ley N° 8.912 de 1977) se interrumpe, provocando un incremento progresivo en la segregación de la población más pobre y los empobrecidos de los últimos años, en el acceso al suelo urbano. Esta situación se pondrá en evidencia por la ocupación sistemática de tierras -tanto en forma organizada ("grandes tomas"), como en "micro-ocupaciones"- que se desarrollará en los 80 y 90.

Para volver más complejo el escenario predominante en la RMBA, que una gestión como la de Moreno tuvo que enfrentar, justamente en estas dos últimas décadas, a aquel proceso popular se le superpondrá el desarrollo de las nuevas urbanizaciones privadas destinadas a sectores de ingresos medio-altos, facilitadas por la accesibilidad metropolitana de las autopistas y los nuevos equipamiento comerciales.

El valor del caso de la gestión del Municipio de Moreno, consiste justamente en interpretar este escenario y proponerse actuar, desplegando en forma progresiva y simultánea, un conjunto de instrumentos que forman parte de una estrategia cuyo impacto se verifica al menos en tres sentidos.

En primer lugar, en un sentido estrictamente urbanístico, es importante destacar el potencial de intervención espacial que esta actuación tiene. El logro del completamiento de la trama urbana existente, con el consecuente aumento de la densidad, entre otras ventajas trae aparejadas disminuciones de los costos por hogar de la extensión de los servicios y un mayor equilibrio y eficiencia en el uso de las infraestructuras y equipamientos sociales.

En segundo lugar, en un sentido social, es fundamental el fortalecimiento del potencial del Estado local de intervención en el mercado que implica la captación de la plusvalía generada por la urbanización. La consolidación de un estoc de tierras municipales le permite al municipio contar con un recurso de intervención directa en el mercado, tanto sea para asignar socialmente en las situaciones más críticas (protegiendo a los sectores más desfavorecidos), como para potenciar estrategias de articulación y/o control de la especulación y los proyectos de los grandes propietarios, o para el desarrollo de intervenciones en el espacio público o de grandes proyectos urbanos.

En tercer lugar, en un sentido económico ampliado, hay que destacar la fundamental importancia que estas políticas tienen como contribución al desarrollo local. El Municipio tiene iniciativa, interviene en el mercado como agente interesado, supera el tradicional rol de actor pasivo que administra el *facilitamiento* al mercado (prestándose a la discrecionalidad y la corrupción) y despliega estrategias socio-espaciales, basadas en actuaciones integrales sobre el territorio que consolidan los soportes a la economía doméstica, los pequeños emprendimientos, las redes locales y su articulación con la economía metropolitana, localizando y fijando en su territorio la riqueza generada.