

## Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET, Buenos Aires

### HACIA EL PLAN URBANO AMBIENTAL PARA LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Continuando con la propuesta del Plan Urbano Ambiental-PUA- para la ciudad de Buenos Aires, que iniciáramos en el N° 132, aquí colocamos los principales aspectos del mismo, para en una próxima presentación, dedicarnos a los problemas de aprobación por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y por lo tanto a su implementación.

En noviembre de 2000, el PUA se presenta formalmente a la Legislatura, a través de un documento en el cual el Jefe de Gobierno de la Ciudad y Presidente del Consejo del Plan Urbano Ambiental, Aníbal Ibarra expresa que:

“Después de varias décadas de desarrollo urbano imprevisible, Buenos Aires contará con un instrumento orientador, con un marco estratégico para el ordenamiento territorial. Su elaboración ha sido producto de un trabajo colectivo, interdisciplinario y multipartidario, ha existido una gran amplitud de criterios en el debate y en la formulación del Plan, esto garantizará la vigencia de sus contenidos gracias al consenso de los distintos sectores del arco político, siendo un instrumento compartido y desarrollado colectivamente.

Sus grandes líneas estratégicas no están pensadas para una sola administración, sino para tener un marco sólido que permita desarrollar acciones que queden garantizadas más allá de cual sea la fuerza que esté al frente del gobierno. Serán políticas de estado, cuya continuidad queda asegurada [.....]. Su contenido es amplio y ambicioso, pero también pragmático y posible de ser realizado. Es una estrategia asumida por la Ciudad para ser llevada a la práctica. La importancia estratégica de este Plan Urbano Ambiental se sitúa más allá de la coyuntura y será, a partir de ahora, una política de estado para la Ciudad de Buenos Aires”.

A los efectos de apuntar a esas estrategias, se ha elaborado estudios diagnósticos, el modelo territorial y las políticas de actuación a través de Programas y de Instrumentos de

Planificación, Gestión y Seguimiento. Dichos estudios y acciones fueron coordinados y elaborados por el Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA), con el aporte de equipos de consultores, del Consejo Asesor Permanente Honorario y de ONGs, asociaciones vecinales, profesionales y de la ciudadanía en general, a través de distintas modalidades de participación.

En el Plan, lo ambiental es considerado como dimensión que atraviesa y da sentido a la totalidad del proceso de planeamiento, desde el diagnóstico hasta la implementación de las propuestas y lo urbano se refiere al territorio de Buenos Aires, al escenario que se estudia y sobre el que se actúa. La planificación, tal como la plantea el PUA es un proceso que permite articular las iniciativas de los actores públicos y privados para potenciar el desarrollo de la ciudad. Crea un ámbito de reflexión acerca del futuro que permite una propuesta colectiva. Para ello, uno de los principales desafíos es lograr la legitimidad social, política y técnica del Plan. Aunque esa legitimidad fue establecida por la Constitución y la Ley 71, debe ser revalidada permanentemente. El Plan se plantea a sí mismo como instrumento técnico político de gobierno y un marco de referencia tanto para la administración pública como para la sociedad civil, a los efectos de intervenir en los procesos de constitución de la ciudad.

La esfera de acción específica del PUA es Buenos Aires, dado que el mandato constitucional obliga a identificar e implementar estrategias de ordenamiento dentro de la Ciudad Autónoma. Sin embargo, su condición de fragmento metropolitano obliga a que, superando esta restricción, su horizonte trascienda los límites jurídico administrativos. Por ello, la consideración de una Agenda Metropolitana ocupa un lugar prioritario en el PUA. Buenos Aires es capital nacional, centro de una amplia región metropolitana y nodo de una red global de ciudades. En la consolidación de ese triple rol están las bases de la resolución de su dilema

prioritario: el desarrollo de un espacio socialmente equitativo conjuntamente con su transformación en una estructura urbana eficiente, capaz de atraer inversiones creadoras de empleo.

### El Proceso de elaboración

El PUA se desarrolla en cuatro etapas:

#### a. *Prediagnóstico. Objetivos y criterios orientadores (1997-1998)*

En esta etapa de elaboraron una serie de documentos. El primero de ellos, "Buenos Aires: prediagnóstico territorial y propuesta de estrategias", de 1997, estableció los objetivos y criterios orientadores de la Ley, así como importantes avances conceptuales. Se presentaron una primera serie de hipótesis en torno de las principales potencialidades y conflictos de la ciudad identificando sus causas, las situaciones a contemplar en la gestión de la ciudad en un contexto de cambio, así como una primera serie de objetivos de intervención. En base a esos primeros resultados y a un proceso de reelaboración en Talleres Públicos, en septiembre de 1998, la Legislatura de la Ciudad Autónoma aprobó el marco de actuación y de funcionamiento del Consejo del Plan Urbano Ambiental, sus objetivos centrales y criterios orientadores.

#### b. *El Diagnóstico (1998-1999)*

Sobre los resultados de la primera etapa, se llevaron a cabo los estudios diagnósticos. Una primer versión se editó en octubre de 1998. Durante el año 1999, un amplio equipo de consultores contratados elaboró estudios específicos al tiempo que se desarrollaron reuniones con el objetivo de profundizar el debate público. El diagnóstico pormenorizado de todos los aspectos de la ciudad susceptibles de intervención concluyó en la formulación de lineamientos propositivos.

#### c. *El Modelo Territorial y las Políticas Generales de Actuación. (2000)*

El Modelo Territorial, entendido como un elemento dentro del sistema del Plan, consiste en proyectar sobre el territorio los

lineamientos propositivos de la Buenos Aires del futuro, partiendo de la realidad actual detectada en el diagnóstico, desde el horizonte de los objetivos y criterios orientadores iniciales. Los resultados del Modelo Territorial se articularon con la formulación de políticas de actuación e instrumentos de gestión, modalidades operativas para la transformación territorial.

#### d. *Profundización /participación*

En la etapa que se abrirá con posterioridad a la aprobación legislativa del Plan, será necesario profundizar las propuestas ya efectuadas, a través de modalidades de planeamiento participativo y permanente, que deberán estructurarse sobre cinco aspectos:

- Conducción de las intervenciones públicas y coordinación con la actividad del sector privado.
- Recepción de iniciativas e información que lleguen desde la población y organización de un ámbito de permanente elaboración de propuestas.
- Evaluación de la relación objetivos-resultados.
- Revisión de los objetivos propuestos.
- Formulación de nuevos objetivos

El Plan Urbano Ambiental apunta a avanzar hacia mayores niveles de integración. Los criterios orientadores - objetivos específicos de carácter territorial- que apuntan a la generación de proyectos y formulación de instrumentos que definan la forma y la estructura del Buenos Aires del futuro son:

- Transformar una estructura centralizada en una policéntrica
- Reconvertir la relación entre la ciudad y sus costas
- Reestructurar y renovar el sector Sur
- Promover una estrategia de espacios públicos
- Establecer un sistema intermodal de transporte
- Generar las condiciones para modernizar y diversificar el tejido económico
- Mejorar las condiciones del hábitat
- Mejorar la calidad ambiental
- Crear nuevos instrumentos de gestión

- Desarrollar la infraestructura de servicios
- Eliminar las fracturas de la ciudad

El **diagnóstico** se desarrolló en ocho ítems que resumen brevemente los estudios realizados, los objetivos, la situación actual, los principales problemas detectados, las distintas tendencias deducidas, las fortalezas y debilidades así como los lineamientos propositivos.

En 1. *La ciudad capital*, se analiza el rol de una Ciudad integrada a las redes globales, a la región del Mercosur y a su necesaria articulación con el sistema metropolitano, destacando la importancia de las ventajas relativas de Buenos Aires.

En 2. *Ambiente urbano*, se ponen de manifiesto los conflictos que afectan la calidad de vida. Se analizan las limitaciones ambientales, reorientándolas hacia una ciudad con desarrollo sostenible.

En 3. *Población, territorio y empleo*, se describen las particulares dinámicas poblacionales de la ciudad y sus densidades en función de la concentración de actividades y en relación con el resto del área Metropolitana.

En 4. *Hábitat y vivienda*, se revisa el parque habitacional de Buenos Aires, con sus características sociales y consecuentemente tipológicas, definiendo el deterioro del hábitat como un problema urbano estructural en el contexto de un crecimiento poblacional neutro.

En 5. *Vialidad y transporte*, se ponen de manifiesto las disfuncionalidades generales del sistema de transporte y vialidad en su relación con la trama urbana. Se examina el transporte de pasajeros y carga en sus diferentes redes y modos, los centros de transbordo; el nodo intermodal Retiro, el Puerto y el Aeropuerto.

En 6. *Los espacios públicos y las costas* se analiza el cuadro de situación y las posibilidades para recuperar, ampliar, mejorar el espacio público y reconvertir las relaciones entre la ciudad y sus riberas.

En 7. *Area Central y subcentros* se analiza el cuadro de situación para transformar la estructura urbana hacia un modelo policéntrico en forma simultánea con la recuperación del área central.

En 8. *El sector sur* se caracteriza la situación actual a través del estudio de sus

distintas áreas, objetivos y oportunidades de desarrollo prioritario de la Zona Sur en la Ciudad.

En 9. *Marco institucional e instrumentos*, se analiza el contexto de los actores que intervienen en la administración, planificación e intervención sobre la ciudad, la problemática de la Gestión Metropolitana como una asignatura pendiente y las acciones tendientes hacia una nueva gestión descentralizada y participativa de la Ciudad.

Finalmente, el punto 10 presenta la *Configuración Territorial* que resulta del cúmulo de aspectos anteriormente reseñados.

Los **Lineamientos Propositivos** para tender a Ciudad Equilibrada son:

- Facilitar el desarrollo de actividades administrativas, comerciales y de servicios, tanto para el Area Central como para los centros barriales.
- Promover la retención en la ciudad del crecimiento de su población, facilitando la localización residencial en los subcentros barriales y en la zona Sur.
- Promover la modernización y el desarrollo industrial de avanzada:
  - Privilegiar su localización en playas ferroviarios y predios industriales desactivados.
  - Facilitar la permanencia de grandes establecimientos industriales con requerimiento de acceso de transporte pesado.
- Promover la consolidación y crecimiento de la actividad productiva de las PyMEs:
  - Facilitar su modernización tecnológica y logística mediante el apoyo técnico y crediticio.
- Promover el desarrollo del turismo:
  - Propiciar la construcción de un puerto fluvial de pasajeros.
  - Contar con servicios de transporte terrestre interurbano de calidad.
- Consolidar el equipamiento educacional superior y de Salud.

- Compatibilizar las actividades industriales y las áreas residenciales en función de factores ambientales.

### La Configuración territorial propuesta

En el Diagnóstico se destacó que las dos características significativas eran las asimetrías entre el Norte y el Sur de la ciudad y entre sus vinculaciones radiales y transversales y, en especial, que las mismas se realimentaban recíproca y negativamente incrementando las diferencias de desarrollo y calidad ambiental entre ambos sectores.

La propuesta territorial propende a:

- Un mayor equilibrio en relación a la presencia de centralidades urbanas y barriales en el Norte y en el Sur.
- Un mayor equilibrio en cuanto a la distribución de densidades residenciales sobre los ejes norte, oeste y sur, en especial.
- La desaparición de los asentamientos precarios que se radicaban predominantemente en el Sur.
- El reordenamiento de las zonas industriales y mixtas, también predominantes en el Sur, no sólo como reducción de áreas, sino como reducción de la conflictividad de dichas áreas.
- La jerarquización de las conectividades transversales de la ciudad y de ésta con el GBA Sur, que concurre a una mayor integración metropolitana y a un mayor equilibrio entre ambas zonas. De tal manera, se procura que el círculo vicioso que se produce actualmente entre desarrollo y accesibilidad, se convierta en una interacción virtuosa que concorra a cumplimentar el conjunto de objetivos previstos para la Buenos Aires futura.

La **implementación** del Plan Urbano Ambiental requiere instrumentos específicos que reconozcan las diferentes escalas de intervención según objetivos y ámbitos concretos, tanto territoriales como temático o

sectoriales. El objetivo de estos instrumentos particularizados es la planificación de las intervenciones y la programación en el tiempo de las mismas con criterios de eficacia y economía de recursos. Entre los instrumentos propuestos, se destacan:

*Instrumentos de Promoción*, destinados a facilitar el desarrollo de las operaciones urbanísticas<sup>1</sup>.

- a) Banco de Tierras: Tradicionalmente ha sido concebido con el objetivo de disponer de tierras para el desarrollo de los proyectos y acciones derivados de las políticas urbanísticas y ambientales, mediante la adquisición anticipada de predios. En caso de jurisdicciones totalmente urbanizadas, como es el caso de la Ciudad de Buenos Aires, dicha adquisición no debe ser realizada con mucha anticipación, para sortear las dificultades de tener que evitar la ocupación indebida de inmuebles fuera de uso; los terrenos podrán ser de propiedad fiscal de la ciudad u otros organismos, o privados, en cuyo caso se prevén distintos instrumentos específicos para la constitución del Banco.
- b) Transferencia del derecho de construcción<sup>2</sup>. Implica transferir el potencial constructivo de áreas que se pretende mantener desocupadas, destinar a usos públicos o impedir su densificación (por ser poco adecuadas), a otros terrenos que no presenten condiciones desfavorables. Requiere una cuidadosa verificación para garantizar que en las zonas receptoras del derecho de construcción no se produzcan situaciones que atenten contra los niveles de calidad urbanística y ambiental.

*Instrumentos de Gerenciamiento*, que poseen como objetivo general concretar eficazmente las intervenciones determinadas por el Plan, aplicar el marco y los instrumentos legales vigentes y promover la participación de la iniciativa privada en la gestión urbanística.

<sup>1</sup> La «Adquisición Fiduciaria de Inmuebles», así como la existencia de la "Transferencia del Derecho de Construir", aunque restringida a las Áreas de Preservación Histórica ya han sido incorporados al actual Código de Planeamiento.

<sup>2</sup> Este instrumento tiene vigencia, pero sólo en las Áreas de Preservación Histórica, por lo que se propone la expansión de su aplicación para que pueda ser utilizado en todos aquellos casos en que reporte beneficios para la ciudad

La propuesta de implementación de estos instrumentos procura que las operaciones de desarrollo urbano promuevan la actuación interjurisdiccional y la iniciativa privada en la transformación del territorio de la ciudad. Se tratan, básicamente, de formas asociativas y contractuales que deben tener su correlato normativo y de procedimiento, estableciendo claramente las relaciones entre la administración y los interesados, ya sean propietarios o promotores, instituciones públicas o privadas.

*Instrumentos normativos*, que constituyen un cuerpo de Códigos articulados entre sí:

**Código Urbanístico:** Define las disposiciones sobre las actividades, la morfología urbana y los criterios de división del suelo parcelario, establecidos a los efectos de preservar y renovar las estructuras edilicias. Sus objetivos exceden el concepto urbanístico propiamente dicho, dado que deben operar como principal mecanismo de mantenimiento de las situaciones ambientales deseables y de prevención de las indeseables. En términos generales, corresponde al actualmente denominado Código de Planeamiento Urbano.

**Código del Espacio Público:** Define las disposiciones referentes a la morfología, los componentes, las actividades y las formas de uso de los espacios públicos de acceso irrestricto o amplio, tales como las vías públicas y los espacios abiertos. Se vincula con el Código Urbanístico, en tanto el espacio público está en gran parte conformado por los espacios parcelarios que lo delimitan.

**Código Ambiental:** Regula la calidad ambiental del medio con relación a la resolución o morigeración de situaciones indeseables existentes y al control de las que se desarrollan o pudieran desarrollarse en la Ciudad.

**Código de Edificación:** Contiene las disposiciones específicas sobre la construcción edilicia, con relación a sus condiciones de seguridad y habitabilidad.

**Código de Habilitaciones y Verificaciones:** Posee disposiciones que, con relación a todos los Códigos anteriormente mencionados, están destinados a regular la concesión de permisos de uso y al control del cumplimiento de las condiciones en que los mismos han sido otorgados.

*Instrumentos económicos:* es uno de los aspectos innovadores del PUA; se refieren a la implementación de un aporte a la mayor constructibilidad y a la redefinición del Impuesto Inmobiliario, con consideración de la percepción de tributos a los predios subutilizados y de la captación de las valorizaciones que son producto de las inversiones en obras públicas.

El *Proceso de Participación* implementado a lo largo de la elaboración del PUA, a través de Audiencias Públicas, reuniones de trabajo, presentaciones parciales, etc. deberá continuarse y profundizarse en la próxima etapa de aprobación e implementación del mismo, a través de Audiencias Públicas, Encuestas Públicas, Grupos de Trabajo, entre otras formas.

Por último, el PUA plantea el *Sistema de Monitoreo*, con el objetivo de retroalimentación a la acción a través de la medición y evaluación de los resultados alcanzados, es un principio elemental del buen ejercicio de la gestión, en general, y de la gestión urbanística y ambiental en particular. Se diferencian tres instancias:

- El monitoreo de los cursos de acción que se lleven a cabo en el marco de la gestión, en relación a las proposiciones del Plan Urbano Ambiental.
- El monitoreo del mercado inmobiliario urbano.
- El monitoreo general de los resultados.

El Monitoreo del mercado inmobiliario es de especial interés para la marcha del Plan, el estudio permanente de la oferta y la demanda inmobiliaria de la Ciudad, en tanto la misma observa una dinámica propia que, a su vez, va a ser incida por la ejecución de las acciones previstas en el Plan. La demanda según tipos de terrenos y sus respectivas capacidades constructivas (respecto a los usos admisibles y a los índices de constructibilidad), así como el nivel y variación de los precios ofertados y concertados, deben ser consideradas con el objetivo de facilitar la conformación de un mercado lo más abierto posible al desarrollo de las actividades urbanas previstas y deseables. En dicho sentido, los resultados de esta forma de Observatorio Inmobiliario,

pueden incidir sobre las acciones y las prioridades que se vayan adoptando.

El monitoreo general de los resultados de la gestión urbanística y ambiental, en general, y de los resultados del Plan en particular, debe ser realizado a partir del uso de indicadores de sostenibilidad que reflejen el estado y la variación de aspectos que sean significativos y representativos de la calidad ambiental de la Ciudad. La definición y selección de los

indicadores debe ser efectuada a partir de una concertación técnica y comunitaria, en consideración a la existencia o facilidad de obtención de la información que los alimente.

Todavía en febrero de 2003, el PUA no ha sido aprobado por la Legislatura. Trabas burocráticas, falta de consenso, cambio de prioridades lo han impedido, o una conjunción de todas ellas? Estas cuestiones las analizaremos en un próximo número.

## Brasil

Roberto SEGRE corresponsal  
Henri ACSELRAD crónica

Profesores del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e investigador del CNPq

### INFRAESTRUCTURAS Y SOSTENIBILIDAD (SUSTENTABILIDADE) EN BRASIL

El Programa Brasil en Acción (*Brasil em Ação*) junto con el Plan Plurianual de Inversiones *Plano Plurianual de Investimentos* (PPI) para el período 1996-1999 pretendía definir los territorios que estarían conectados prioritariamente a los circuitos internacionales de mercancías. La noción de ‘eje de desarrollo’ (*eixo de desenvolvimento*) sirvió para designar las áreas con potencialidad para atraer capitales. El segundo PPI, 2000-2003, respondiendo al nombre de Avanza Brasil (*Avança Brasil*), se acompañaba de lo que se presenta como ‘una agenda de políticas públicas’ expresada en los llamados Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*. Este estudio pretende adoptar “un enfoque holista, fundamentado en el concepto de desarrollo sostenible (*sustentable*)”, que, en su visión estratégica, “considera el medio ambiente como área de oportunidades para el establecimiento de inversiones” (BNDES, 2000: 1, 16). ¿Pero de que sostenibilidad (*sustentabilidade*) se está hablando?

Recibido: 24.08.02

El discurso gubernamental dice estar inaugurando un nuevo modo de acción del Estado, ahora “capaz de ejercer el papel de coordinador en el marco de una economía abierta y comandada por la inversión privada”. Por tanto, los técnicos del gobierno están tomando prestados del mundo empresarial todo un repertorio de conceptos y modos de pensar – del planeamiento estratégico la gestión orientada hacia los resultados, del estudio de los *steps changes* de tendencias al planeamiento *business oriented*, del método de análisis de prioridades según el *Analytical Hierarchical Process* a la evaluación de las inversiones por *analisis cluster* y simbiosis industrial. Con el fin de “inaugurar una forma nueva de relación y cooperación del sector público con la iniciativa privada”, la razón política está subordinada a una racionalidad microeconómica (BNDES, 1998). Como lo que se quiere es identificar y acelerar el flujo de circulación de mercancías, consolidando *funding* para las nuevas empresas, se busca estipular las “oportunidades de inversiones” como negocios. Se garantiza así que, cuanto más y mejores actuaciones se realicen, “las inversiones aumentarán la competitividad y reducirán las desigualdades”. Las inversiones en infraestructuras económicas se hallan en el centro del escenario de intervención en las áreas de influencia de los ejes y también en los