

concierto en unas ruinas industriales. Dar otra interpretación y valor a estos espacios, calificados negativamente, abre nuevas posibilidades para ser tratados como zonas destinadas a nuevos usos (quizás temporales) para la ciudad y para la sociedad.

El Planeamiento Urbano, el Territorial y el Diseño Paisajístico deben estudiar nuevos patrones de trabajo. Si lo construido no ofrece ni relaciones ni puntos de referencia, entonces debe tener lugar a través de lo no construido. Los vacíos urbanos y las islas territoriales abren otras perspectivas para el diseño de la ciudad a través de la *Leerraumplanung*, o «Planificación de los Espacios Vacíos». El territorio actúa como un elemento enmarcador, cargado de significado, el cual unifica el cuerpo urbano. Con elementos de diseño es posible subrayar las características típicas del lugar logrando así una identidad propia. La cooperación con la agricultura puede ser muy útil, puesto que no se trata de parques en el sentido tradicional, sino mayoritariamente de superficies dedicadas al cultivo o forestales. Este objetivo merece la pena, ya que se trata de fomentar el cuidado de los recursos que ofrece el medio natural cercano a la ciudad y de una especie de protección de la substancia paisajística tradicional, a la vez que se potencian los espacios descentralizados de

esparcimiento cercanos al núcleo urbano.

El trabajo de las asociaciones y grupos diversos para la consecución de estos objetivos y para la creación de una base social más amplia que se ocupe de aquéllos, es indispensable. Algunos proyectos que lo han llevado a la práctica con éxito son «el cinturón verde de Frankfurt» y «el desarrollo de parques regionales alrededor de Berlín», dentro y fuera de los límites de la capital alemana. Cabe resaltar especialmente que en este caso se trata de una colaboración entre dos Estados Federados diferentes, el de Berlín y el de Brandemburgo. Ambos estados tienen en la Planificación Regional y Urbana una situación que busca el equilibrio entre ellos.

El nivel del debate permite mirar hacia el futuro con optimismo. Algunos proyectos e investigaciones han surgido del trabajo interdisciplinar entre urbanistas, ordenadores del territorio y *Landschaftsarchitekten*, o «arquitectos del paisaje» (disciplina que en nuestro país está todavía por desarrollarse), además de otras ramas profesionales, asociaciones y ciudades vecinas, así como de grupos regionales. Esto podría valorarse como un indicador de posibles nuevas formas de colaboración en el campo del Planeamiento Regional.

Traducción del alemán: Sara LUZÓN.

## Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET. Buenos Aires

### NORMAS URBANÍSTICAS Y MODIFICACIONES TERRITORIALES EN LA DÉCADA DEL NOVENTA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Las importantes modificaciones territoriales acontecidas en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) desde inicios de la década del noventa del siglo pasado —construcción de grandes torres residenciales, importantes centros

comerciales y de entretenimiento, tanto en la ciudad de Buenos Aires como en una importante cantidad de los 31 municipios que integran el AMBA; barrios residenciales «exclusivos»<sup>1</sup> en algunos de dichos municipios, en especial los localizados al norte, pero también hacia el sur y el oeste en menor medida— han sido el resultado de una política económica que fomentaba la

<sup>1</sup> «Countries», clubes de campo, barrios cerrados, «marinas» y «náuticas» y hasta ciudades privadas.

inversión, incluso extranjera, en el sector construcción, dado la alta rentabilidad de los capitales inmobiliarios y la demanda de nuevos espacios, tanto residenciales como comerciales y de servicios, por parte de los sectores de ingresos altos y medio altos, que vieron incrementados sus ingresos durante dicha década.

Pero uno de los factores importantes para la realización de las mencionadas inversiones ha sido el papel jugado por el Estado como regulador de los usos del suelo en tierras privadas y como vendedor de grandes parcelas de su propiedad. En este sentido, el estado ha sido el gran facilitador de las inversiones y los cambios socio territoriales del AMBA desde el inicio de los años noventa, y que, luego de la grave crisis de fines de 2001, está en vías de recuperación.

Desde fines de los años ochenta del siglo pasado, las políticas de regulación al sector privado han estado enmarcadas en la flexibilización de las normas existentes, para permitir las nuevas inversiones tanto en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, como en los municipios de la Provincia de Buenos Aires que integran el AMBA (por el régimen administrativo provincial, los municipios no poseen total autonomía sobre la regulación del uso del suelo; y por tanto dependen de la legislación provincial).

En 1989 se había modificado el Código de Planeamiento de 1977 de la ciudad de Buenos Aires, permitiendo mayores índices de constructibilidad y, por otro, hasta fines de 1991, se habían otorgado una cantidad muy grande de «excepciones» a través del Concejo Deliberante, que habían permitido la construcción de grandes emprendimientos residenciales. También se rezonifican zonas, según lo indicado en el Código (para los terrenos de más de 2.500 m<sup>2</sup> se podía pedir una norma de uso y tejido especial).

Durante los noventa se estudian otras modificaciones al mencionado Código, se realizan audiencias públicas —en 1997 y 1998— y finalmente la Legislatura aprueba las mismas el 3 de agosto de 2000. Ello no significa un cambio significativo, sino mejora la posibilidad constructiva de ciertas áreas o partes de manzanas y establece un 25% más de posibilidades constructivas para la zona sur de la ciudad, con la finalidad de dinamizar la misma, en concordancia con los objetivos de equidad que plantea la Ley

N.º 71/98. Asimismo, se ha constituido la Corporación del Sur, con el objetivo de realizar acciones de promoción de dicha zona de la ciudad; la misma ha comenzado a funcionar a fines de 2000, aunque son aun escasas las acciones que realiza hasta finales del año 2004.

En paralelo, desde 1997 se elabora el Plan Urbano Ambiental —según la Constitución de la ciudad de Buenos Aires y la Ley N.º 71/98— y que actualmente se encuentra en la Legislatura, para su aprobación. El mismo da lineamientos generales, lo que posteriormente se traducirá en un nuevo Código; por tanto, no significa aun modificaciones en la regulación al sector privado, que se debe atener al Código aprobado en agosto de 2000.

A inicios de la década del noventa, los Municipios de la Provincia de Buenos Aires poseían planes de ordenamiento urbano elaborados en los primeros años de la década anterior, a partir del Decreto-Ley N.º 8912/77 de la Provincia de Buenos Aires, que definía que los municipios se debían dictar sus propios planes de ordenamiento, a partir de los lineamientos de dicho Decreto-Ley. Interesa señalar que dicho instrumento es el primero que legisla sobre los ya existentes «clubes de campo». Según la mencionada legislación, los mismos deben tener un área común recreativa, en forma tal que el sector residencial y el recreativo constituyan un todo inescindible funcional y jurídicamente; se establece que los lotes en urbanizaciones privadas deben poseer como mínimo, 600 m<sup>2</sup>; y también define su localización respecto de otros usos. Por la época de su aprobación, no posee ninguna regulación sobre los barrios privados, dado que ellos no existían hasta los años noventa.

Hacia el año 2000, el panorama institucional había cambiado (dado la subdivisión de partidos, en la provincia de Buenos Aires, alrededor de los años 1994/1995, creándose nuevos municipios en el AMBA, como desagregación de los ya existentes) y ello generó que en algunos de los nuevos municipios se elaboraran nuevos instrumentos de ordenamiento urbano. También otros municipios del AMBA, han elaborado nuevos instrumentos de regulación, como es el caso de Vicente López. Pero todos ellos participan de las directrices del mencionado Decreto-Ley 8912/77.

Puesto que las principales inversiones del sector privado estaban centradas en la localización de clubes de campo, barrios cerrados, y en menor importancia, centros comerciales y localizaciones industriales, las modificaciones de las normas se centran en estos usos. En los nuevos planes de ordenamiento, las zonificaciones se han modificado respecto de los planes anteriores, permitiendo la localización de los clubes de campo y barrios cerrados a partir de la definición de zonificación residencial, así como se ha rezonificado áreas industriales y comerciales.

En aquellos municipios que no poseían nuevos instrumentos, optaron por realizar modificaciones en las Ordenanzas respectivas (a partir de aprobaciones de dichas modificaciones por los respectivos Consejos Deliberantes) con el objetivo de posibilitar la localización de los nuevos emprendimientos —desde hipermercados hasta ciudades privadas—.

En Moreno, por ejemplo, las autoridades municipales implementaron una norma especial de barrios privados, para que la aprobación de cada uno de ellos no tuviera que pasar por el Concejo Deliberante, como ocurre en otros municipios. Realizaron un ordenamiento interno del territorio municipal, para apoyar al sector privado que quisiera invertir en el municipio y, al mismo tiempo, aumentar el espacio público, a partir de la donación que debían realizar los propietarios de los barrios cerrados, en tierra localizada en otras áreas del Partido.

En Tigre, en 1995 se dictó el nuevo código de zonificación, permitiendo construir torres en el centro de la ciudad, cuya construcción estaba prohibida en la norma anterior; allí los emprendimientos que se hicieron permitieron recuperar tierras inundables, aunque a un alto precio ambiental que aun no ha sido lo suficientemente estudiado.

La construcción de clubes de campo y barrios cerrados en la zona sur del AMBA ha sido apoyado, entre otros, por las autoridades del Municipio de Quilmes, que ha modificado la Ordenanza de Zonificación, rezonificando el territorio de una zona del partido para la creación de áreas de esparcimiento, clubes de campo, zona de reserva ecológica y recuperación de cavas.

En muchas ocasiones no se han realizado diagnósticos para definir los cambios

efectuados, sino las autoridades municipales han operado como reacción a la solicitud de los inversores, dado que se visualizaba la localización de estos emprendimientos como una posibilidad de desarrollo del municipio, mayor recaudación impositiva, generación de empleos y, en algunos casos mayores servicios.

En otros municipios, se han otorgado excepciones. En Pilar, por ejemplo, el Pilar Village es barrio privado que posee 11 ha y fue aprobado en 1988. Hasta 2004, los propietarios de las viviendas están con problemas, pues, por excepción aprobada por el Concejo Deliberante, se podrán construir 6 edificios de 5 pisos en medio de los jardines<sup>2</sup>.

Los barrios privados no poseían una legislación provincial específica hasta avanzada la década, lo cual había generado una serie importante de problemas; por ejemplo, se apropiaban de calles públicas para uso exclusivo; intentaban encuadrarse como propiedad horizontal —según la Ley N.º 13512 /54—, generando una pluralidad de problemas en el cumplimiento de trámites de aprobación de planos y obras, así como en la asignación de espacios propios y comunes. Poseían serias dificultades a la hora de escriturar. Los barrios cerrados muchas veces fueron instalados en zonas urbanas y no se encuadraron en la regulación de Clubes de campo que indica que cuando disponen de más de 5 hectáreas, tienen la obligación de abrir las calles al público, según el decreto-Ley 8912/77.

Recién en 1997 —cuando la cantidad de barrios privados ya era importante— la Resolución N.º 74/97 de la Secretaría de Tierras y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires, establece las normas que deben cumplir los desarrolladores de barrios cerrados para la aprobación de los proyectos, tratando de dar mayor transparencia a las operaciones y poner orden en un mercado que se ha expandido considerablemente y de manera casi inesperada en los dos últimos años.

La mencionada resolución establece:

**Art. 1:** Se considera Barrio Cerrado (BC) a todo emprendimiento urbano destinado a Uso residencial Predominante y Equipamiento

<sup>2</sup> En febrero de 1988 la empresa Best Group compró 1,7 ha que estaban libres con la idea de construir 18 casas, pero luego pidió al Concejo la excepción aprobada por el mismo, cambiando lo definido por el Código municipal.

Colectivo, cuyo perímetro podrá materializarse, mediante cercos que no ocasionen perjuicios a terceros respecto de la trama Urbana.

**Art. 2:** Podrá localizarse en las áreas o zonas definidas según la normativa Municipal de Uso del Suelo vigente, como Urbana y Complementaria, en las que se deberán respetar los indicadores urbanísticos fijados para cada zona. En el caso de localizarse en área Rural el Municipio deberá propiciar el cambio normativo correspondiente a fin de proporcionar al predio de indicadores urbanísticos de acuerdo al caso, mediante estudios particularizados.

**Art. 9:** La aprobación de los planos de subdivisión exigirá acreditar, mediante certificación expedida por el Municipio respectivo, la ejecución de las obras de infraestructura y forestación.

**Art. 10:** El emprendimiento no podrá adjudicarse en venta de parcelas sin contar con la aprobación de la prefectibilidad por parte de la Secretaría de Tierras y Urbanismo, como tampoco publicitar el emprendimiento hasta tanto no se haya cumplido la etapa precitada.

**Art. 11:** Las obras a realizarse sobre cada uno de los predios adjudicados en venta de acuerdo a lo establecido en el artículo anterior solo podrán comenzarse cuando el proyecto cuente con la aprobación definitiva de factibilidad.

Esta legislación define, por un lado, que todas las unidades de los barrios cerrados que se comercialicen puedan acceder al otorgamiento de la escritura translativa de dominio, es decir, otorga seguridad jurídica a los compradores, así como seguridad en cuanto a las condiciones ambientales de los barrios, dado que, para obtener la convalidación técnica final se deben presentar los proyectos de saneamiento e hidráulica, de la red de circulación —aprobado por la comuna— y de la red de energía eléctrica de distribución domiciliaria; compromiso de forestación; provisión de agua potable y plano urbanístico definitivo.

Pero, por otro lado, en términos territoriales, permite la localización de los barrios cerrados en áreas urbanas complementarias y hasta rurales, con lo cual el área metropolitana podrá seguir creciendo espacialmente sin otra planificación que la de los inversores. Pues el Decreto reglamentario 27/98 estipula que los emprendedores deberán presentar un estudio urbanístico del

que surjan el cumplimiento de los requisitos establecidos en la reglamentación, y el municipio, para su aprobación, deberá tener en cuenta los indicadores urbanísticos vigentes en las áreas referidas o propiciar el cambio normativo cuando los mismos no se compadezcan con el emprendimiento por realizar. Es decir que se siguen propiciando las excepciones a los códigos municipales...

En cuanto a la política estatal hacia la tierra fiscal, ha sido importantísima en la posibilidad de concreción de muchos de los grandes emprendimientos privados más importantes de la década del noventa del siglo pasado. El Artículo N.º 2.342 del Código Civil de la Nación define que las propiedades que pertenecen al dominio privado del Estado pueden venderse en el mercado y el estado es un propietario más, y como tal puede comprar y vender, arrendar, ceder, etc.

Es decir que es necesario hacer la distinción entre las tierras de dominio público y las tierras de dominio privado. En las tierras de dominio público, el sujeto del mismo es la población; ello significa que el Estado sólo actúa sobre las tierras fiscales —tanto para declararles de «dominio público» o para definir concesiones— en función de los objetivos de la población, y no de sus propios intereses.

La tierra fiscal de dominio privado, posee en parte, características similares a la tierra de propiedad privada: se puede vender, puede tener el uso que defina el propietario sin límites de tiempo, etc. Desde los años cincuenta, y hasta 1989, poco se ha innovado sobre el régimen de la tierra fiscal, pero a partir de esa fecha, en coincidencia con el cambio de gobierno producido en julio de ese año, y con las modificaciones en el seno del Estado —crisis fiscal, privatizaciones, racionalización del aparato administrativo— la tierra fiscal se ha convertido en objeto de proyectos de políticas.

El marco normativo para la venta de los bienes del Estado Nacional se encuentra conformado por los siguientes instrumentos: Ley 23.697, de Emergencia Económica del Estado, que permite vender los inmuebles innecesarios. La Ley N.º 23.985/9, determina cuales son los inmuebles pertenecientes al dominio público del Estado nacional, asignados al uso y administración de las Fuerzas Armadas, que resulten innecesarios o prescindibles para el servicio de las

mismas. El Decreto 407/91 tiene como objetivo adoptar medidas relacionadas con la venta de los inmuebles declarados innecesarios.

Este marco legal posibilitó la venta de una cantidad importante de tierra —perteneciente al Estado nacional, al Ejército, a la Administración General de Puertos, entre otras instituciones— y la compra de las mismas por grandes empresas nacionales y extranjeras, que han localizado en dichas tierras grandes proyectos urbanos de la década del noventa.

Es decir que no sólo hubo demanda por nuevos tipos de espacios urbanos y por tanto

nueva demanda de suelo para su localización, que significó una demanda específica y modificaciones acordes con ella en el mercado de tierras en manos de agentes inmobiliarios privados, sino que el estado fue el posibilitador de las grandes modificaciones territoriales en el AMBA en los años noventa. Una pregunta que surge es: el Estado solo facilitó las grandes inversiones? Que ha pasado con las demandas de la población de bajos ingresos? Esta es una deuda que aun posee el estado hacia la sociedad en su conjunto.

Buenos Aires, enero de 2005

## Rubén PESCI

Presidente RED FLACAM. La Plata

### SUSTENTABILIDAD Y LENTITUD

**A** veces la velocidad viene bien, para limpiar con vientos huracanados la mugre de mil tipos de depredaciones...

Pero la tempestad, luego de pasar, reinstala la calma, los vientos leves, la suavidad.

Hace años que nos percatamos de la levedad como el principio esencial para un mundo sustentable (PESCI, 2002), lo opuesto de prepotencia: lo que depreda, impone, arrasa...

Con prepotencia se aumenta la exclusión, se devora la diversidad, se consumen los recursos no renovables, se pasa por encima (o de largo, o de costado) de todo lo que levemente, naturalmente, está allí quizás desde siempre.

Claro que en la vida natural también hay prepotencia: ¡los huracanes!, las especies cazadoras... Sólo que conllevan procesos ecosistémicos, equilibrados, con otras especies, otros climas, otras temporadas, y todo tiende a la conservación evolutiva, a los ciclos naturales.

En la condición humana se puede perfeccionar (a través de la educación y la cultura) esa ciclicidad.

Hace muchos años, divulgamos la idea —el ideal— de la sociedad de flujos cíclicos (PESCI, 2000), precisamente porque nada posee la capacidad de diseñar mecanismos de autorregulación como la sociedad. Ahora quiero hablarles de la lentitud como un atributo de sustentabilidad.

*Bra, en Italia*

*Una ciudad lenta contra el stress*

*Slow Food*

*Cuentan que un caracol y una tortuga tuvieron un día la fatalidad de chocar. Cuando el caracol acudió malherido al hospital, el médico le preguntó: «¿Pero qué ha pasado?». Y puso cara de estupefacción cuando uno de los animales más lentos del planeta le respondía: «No sé, sucedió todo tan rápido».*

*Es uno de los chistes con los que se burlan de las prisas los habitantes de Bra. Que el reloj de su torre esté permanentemente retrasado 30 minutos no obedece a un fallo de la maquinaria ni es obra de un despistado relojero. Aquí el tiempo no importa. En esta pequeña localidad italiana de 28.000 habitantes a medio camino entre la industrial Turín y la ruidosa Génova, se camina lento, se*