

Paper

El ordenamiento territorial y el desarrollo de suelo urbano en la provincia de Buenos Aires. El caso de Tigre entre 1980 y 2017

Fehrmann, Ana

ferhrmann.ana@gmail.com

Universidad Torcuato Di Tella. Escuela de Gobierno. Maestría en
Economía Urbana. MU – 98 Taller de Tesis, Estévez, Alejandro
Miguel & Cifarelli, Marcela Herminia. Ciudad Autónoma de Buenos
Aires, Argentina.

Palabras clave

Tigre, Decreto Ley N°8912/77, Suelo Urbano,
Ordenamiento Territorial, Expansión Urbana.

Resumen

Durante finales del siglo XX, Argentina ha experimentado un proceso de creciente urbanización. Para dar cuenta de ello, la provincia de Buenos Aires sancionó en 1977 el Decreto Ley N°8912 para definir su ordenamiento territorial. En este sentido, se presenta como pregunta de investigación: ¿cómo afectó la aplicación del DL N°8912/77 en el desarrollo de suelo urbano disponible en el municipio de Tigre entre 1980 y 2017? Este trabajo se ocupa de analizar cómo formalizó el Partido la sanción de sus Códigos en el marco de esta Norma y qué fue lo que sucedió en el territorio desde la sanción de su primer Código de Planeamiento en 1980 hasta 2017, cuando se realizó la anteúltima actualización.

A partir del estudio, se encuentra que en el período considerado la expansión del suelo urbano fue de un 70%. Contrastando las ordenanzas municipales

convalidadas por la Provincia, se observa que desde 1980 hasta 1999 se dio una consolidación del territorio apoyado por la sanción de dos y/o cuatro ordenanzas por gestión de gobierno, mientras que desde 1999 a 2017 pueden verse movimientos de tierra, expansiones y consolidaciones urbanas que se encuentran enmarcadas en solo dos ordenanzas. Aunque, independientemente de si han habido o no actualizaciones a la Norma vigente en el Partido, pareciera que los cambios en el uso de la tierra no estuvieron acordes a ella.

Esta investigación se enmarca en el desarrollo de la tesis para la Maestría de Economía Urbana de la Universidad Torcuato Di Tella. El caso seleccionado responde a que Tigre experimentó una transformación territorial considerable durante el período de análisis; asimismo se justifica en la disponibilidad de las fuentes de información necesarias para investigar lo ocurrido en el Partido; y finalmente, se valora que este caso puede representar lo ocurrido en otros municipios de la PBA.

Introducción

Desde mediados del siglo XX el mundo ha experimentado un notable aumento de la población urbana. Así, las ciudades han ido tornándose en espacios caracterizados por una mayor complejidad y en los que se manifiestan distintas problemáticas, consecuencia de su crecimiento en extensión geográfica y densidad poblacional. Dada esta tendencia, el rol de los Estados se ha vuelto cada vez más importante, siendo de vital relevancia la formalización que llevan adelante para el ordenamiento territorial (OT).

La Provincia de Buenos Aires (PBA) ha implementado distintos instrumentos legales, entre ellos el Decreto Ley N°8912 “Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo” (DL) de 1977, que reglamenta el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo.

Aquí se estudia cómo afectó la aplicación del DL en el desarrollo de suelo urbano disponible en el municipio de Tigre entre 1980 y 2017, siendo que éste mostró un incremento de la disponibilidad de tierra para el uso residencial que fue enmarcado en diversas figuras dispuestas en la normativa. El objetivo es analizar, describir y presentar cómo ha evolucionado la configuración territorial entre el primer Código de Planeamiento y la penúltima modificación al Código de Zonificación.

El desarrollo del Partido ha ocurrido en un contexto de escasa planificación, tanto del nivel provincial como del municipal. Al igual que el resto de los

municipios bonaerenses, al no contar con un plan de ordenamiento provincial formalizado, Tigre careció de un modelo hacia el cuál orientarse.

Por ello, la evolución del territorio no habría respondido a una visión integral y sistémica de ciudad - que considere cuestiones ambientales, de crecimiento urbano, entre otras - sino que se ha cambiado la configuración territorial y luego se ha procedido a regularizar la situación. A partir del análisis de planos en los que se compara la disponibilidad y clasificación del suelo disponible, se determinó que ha habido un incremento del 70% en el suelo urbano, en gran parte, en detrimento del rural.

Se identifican dos etapas. La primera, entre la sanción del primer Código de Planeamiento en 1980 hasta 1996, en la que puede observarse cierta regularidad en la actualización de la normativa mediante ordenanzas municipales convalidadas en la PBA. La segunda, desde 1996 hasta 2017, y se caracteriza por haber convalidado sólo dos actualizaciones al Código de Zonificación vigente. Lo llamativo es que en ambos casos las modificaciones en el uso del suelo en ciertas situaciones no se han ajustado a la Norma y en consecuencia ésta se ha ido actualizando para regularizar situaciones existentes.

Estos cambios se dieron en el marco de una debilidad en las capacidades de los Estados provincial y municipal, manifestada en la falta de cantidad y calidad de recursos técnicos necesarios para que las decisiones se ajusten al marco regulatorio. A esto se le suma los problemas de financiamiento público, que disminuyen el poder estatal frente a la necesidad recaudatoria y por ello, los desarrollos inmobiliarios constituyen una fuente de recursos que permiten enfrentar estas dificultades. Así, se concluye entonces que, si bien el DL presenta ciertas virtudes, no ha sido suficiente para enfrentar la creciente complejización de la realidad territorial.

El trabajo se organiza en cuatro secciones: el marco teórico, la metodología, el desarrollo analítico de los hallazgos y las conclusiones.

Breve estado de la situación

La planificación urbana es una temática relevante por los impactos que tiene el crecimiento de las ciudades sobre el territorio y la calidad de vida de los ciudadanos. Si bien no existe una definición universal para el OT, por este se entiende al conjunto de tareas técnicas-administrativas interdisciplinarias, vinculadas a las acciones políticas que aspiran a definir el uso y ocupación del suelo de forma ordenada. Su objetivo principal es el de “alcanzar mejores niveles de vida para la sociedad implementando políticas económicas, sociales, medioambientales, culturales, orientadas en un determinado lineamiento” (Hernández Peña, 2010).

Por esta razón, los Estados deben comprometerse a fortalecer sus capacidades de ordenar el territorio para dirimir conflictos de interés y menguar los efectos negativos - y difícilmente reversibles - surgidos por la extensión urbana no planificada - el emplazamiento de asentamientos en zonas de fragilidad ambiental, problemas de contaminación, inconvenientes en el tránsito

y el transporte, insuficiencia de infraestructura de servicios públicos, falta de equipamiento comunitario, entre otros.

Para lograrlo, el DL establece en la PBA una clasificación del territorio en área urbana, complementaria y rural, sentando las bases para los requisitos mínimos - energía eléctrica, pavimento, agua corriente y cloacas. Asimismo, define los espacios y las tramas circulatorias - vías de tránsito para vehículos y peatones - con el objetivo de integrar el territorio propiciando el desplazamiento seguro y eficiente de los transeúntes, y los espacios verdes libres y públicos estableciendo un mínimo de área verde por habitante.

Adicionalmente, la Norma declara las obligaciones vinculadas a: las dimensiones mínimas de unidades funcionales, intensidad de ocupación del suelo, densidad poblacional, indicadores urbanísticos, dotación de servicios esenciales, infraestructura, desagües pluviales, servicios y equipamiento comunitario.

Más allá de los efectos, consecuencias y utilidad que ha tenido, el DL buscaba ordenar el desarrollo urbano territorial, garantizando a partir de su aplicación determinados parámetros vinculados al uso, ocupación, dotación de infraestructura y preservación del medio ambiente en la PBA, proponiendo estándares para la calidad de vida de la población.

Según el DL, la responsabilidad primaria del mismo es competencia del nivel municipal, por lo que son éstos quiénes deben sancionar sus propias ordenanzas ante sus Honorables Concejos Deliberantes y luego convalidarlas ante la PBA. Asimismo, se establecen los organismos intervinientes en dicho proceso tanto a nivel municipal como provincial.

En concreto, el OT depende de la confluencia de diversos factores, tanto estructurales como coyunturales. En la práctica, el proceso “político-técnico-administrativo” que llevan adelante los municipios para cumplimentar el DL es complejo y consta de distintas etapas donde intervienen las oficinas técnicas municipales, el Honorable Concejo Deliberante, y para su aprobación diversos organismos de la PBA.

Hipótesis

Se plantea como hipótesis que el desarrollo territorial de Tigre ha ocurrido en un contexto de escasa planificación, tanto del nivel provincial como del municipal; se ha cambiado la configuración territorial y luego se ha procedido a regularizar la situación una vez que las mismas ya se encontraban consolidadas en el territorio.

Así, mientras que el suelo urbano disponible se incrementó un 70% en el período bajo estudio, no habría respondido a metas ni a una visión integral y sistémica de ciudad que pudiera prever impactos y situaciones futuras.

A partir del análisis de planos en los que se compara la disponibilidad y clasificación del suelo disponible se demuestra que el crecimiento del territorio

denominado como “urbano” ha ocurrido en detrimento del aquel que anteriormente era clasificado como “rural”.

El ordenamiento territorial en el municipio de Tigre

El problema planteado aquí surge del análisis comparado de tres fotos satelitales del Partido donde se observa la normativa vigente al momento y el uso real de la tierra. La de 1980 coincidente con la sanción del Código de Planeamiento de 1980, la de 1996 simultánea al Código de Zonificación y la de 2017 concurrente con la penúltima modificación de la ordenanza. En ellas se puede ver la evolución del uso real de la tierra contrastando con las modificaciones en la normativa.

En la Figura 1 se muestra que a partir del Código de Planeamiento de 1980 se da una formalización de la situación existente respecto de los sectores residenciales y la relación de los mismos con sus corredores comerciales, dado que ambos constituyen sectores complementarios. Se estima que se establecieron como áreas residenciales superficies mayores a las consolidadas y se definieron indicadores urbanos superiores a los necesarios en 1980, presumiblemente con el objetivo de absorber la demanda a futuro. Así, se identifica que éstas ocupan cerca de un 30,5% del total del Partido, mientras que las Comerciales alcanzan casi un 2% - para las que se advierten zonas Central o Residencial de edificación en torre (Tc y Tr) con poca relevancia a nivel partido - 0,30% aproximadamente -, ligado a la zona de Tigre Centro.

Por otra parte, se observa un sector - correspondiente al 7,14% de la superficie del Partido - destinado a la zona Club de Campo (CC). Del análisis de la fotolectura se observa que al momento de la sanción del Código éste aún no se encontraba consolidado, lo que podría considerarse como un crecimiento a futuro.

Asimismo, en este Código se precisan las zonas Industriales (I1, I2, IP) y sus entornos, con áreas mayores a las de los emprendimientos establecidos, contemplando que éstas podrían ser actividades con posible crecimiento. Se valora para este sector un valor cercano al 20%, demostrando la presencia de empresas e industrias. En este sentido, en algunos sectores se observa una subdivisión del territorio con una cuadrícula mayor a la convencional empleada en zonas urbanas, atendiendo a las demandas de la práctica en cuestión. Esta morfología también se puede observar en algunos sectores Residenciales donde, según la Norma, es compatible la admisión de los usos industriales existentes, siempre que cumpla con las normas de las zonas en las que se encuentre.

Adicionalmente, disponen cuatro áreas destinadas al Uso Específico (UE) - el predio para el depósito de los residuos sólidos urbanos, el Puerto de Frutos, el canal del río (actual Camino de los Remeros) y el predio de Radio Nacional - que constituyen el 13,20% del territorio.

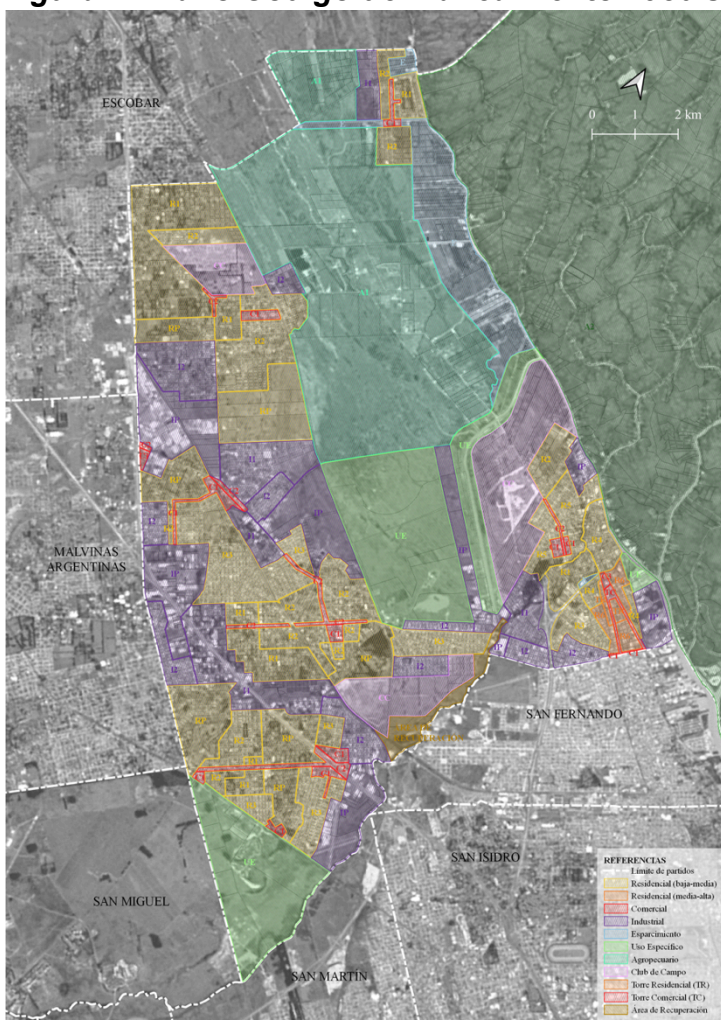
Además en el Código, se agrega un amplio sector sobre el Río Luján destinado a Esparcimiento y Equipamiento (E) que representa el 4,53% del Partido y un

Área de Recuperación sobre el Río Reconquista, que representa menos del 1% que dependiendo de las intervenciones que se realicen en él, podría ser utilizada como área urbana.

Finalmente queda un sector que ocupa un total 21,7% del territorio destinado al Área Rural (A1). En este sentido, en el presente Código se indica como uso dominante el rural-agropecuario y por complementario, ciertos equipamientos para la vida en las colonias agrícolas.

A partir de lo descrito anteriormente, se observa que de la superficie total del Partido, quedan cerca de 120 km² de suelo urbanizado o para urbanizar (Figura 1). Para 1996, a raíz de la sanción del nuevo Código de Zonificación, esta superficie aumenta un poco más del 8,5% y Tigre concluye con casi 130 km² de suelo para urbanizar, constituyendo el 85% del total de la superficie continental del partido.

Figura 1: Plano Código de Planeamiento 1980 sobre Imagen Google Earth.



Fuente: Elaboración propia en base a Urbasig y Google Earth, 2022.

En la Figura 2, Plano del Código de Zonificación del año 1996 se observa una consolidación de las áreas Residenciales, entre las que se identifican sectores

más densos en los que se afirma el tejido urbano, observándose mayores edificaciones por manzana. Al analizar este Código, se advierten ciertos límites en los indicadores urbanos que fijan y diferencian las zonas Residenciales (R1, R1u, R2, R3, R4, R5, R6, Rp), que apoyan lo expuesto. Sin embargo, también debe mencionarse que, a futuro, éstos podrían significar determinados impactos en el territorio.

Algunas de las zonas prácticamente no variaron sus indicadores, mientras que otras aumentaron su densidad hasta en un 20%, a la vez que se redujeron el tamaño de sus lotes en un 20% y en un sector puntal más que el 50%, elevando el FOS entre un 20% y un 100% y el FOT hasta más de un 160%. Esto podría mejorar la disposición y utilización de las infraestructuras de servicios y distribuir los equipamientos de forma más eficiente, pero un exceso en el alza de los indicadores sin la dotación de los requerimientos necesarios, podría resultar en una saturación del territorio y una peor calidad de vida para los habitantes.

Vale destacar que la zona Comercial aumentó de 3 km² a 4,5 km² en correspondencia a la superficie total. Así, conforme al crecimiento de las áreas residenciales, resulta esperable el acrecentamiento en extensión de algunas Zonas Centrales para responder al aumento de la demanda de nuevos usos y requerimientos diarios y comerciales. De este modo, en todos los sectores se mantiene la relación de las parcelas frente (m) superficie (m²) y el FOS; el FOT aumenta solo en un 114% cuando la zona es dotada de servicios de infraestructura; y solo en algunos sectores se permite una densidad 25% mayor.

Se observa una zona puntual - cercana al límite del Partido con Escobar y el Río Luján - donde la densidad bajó un 70% y el FOT admitido con infraestructura solo aumentó un 33%. Se presume que las dinámicas urbanas de demanda en dicho sector no alcanzaron las planificadas en 1980, por lo que requirieron disminuirlas.

Se advierte también un aumento de la superficie destinada a la zona Industrial - en detrimento de la que en 1980 era de Recuperación, con una modificación en los indicadores urbanos permitidos con incrementos de hasta 50% en el FOS y 100% en el FOT.

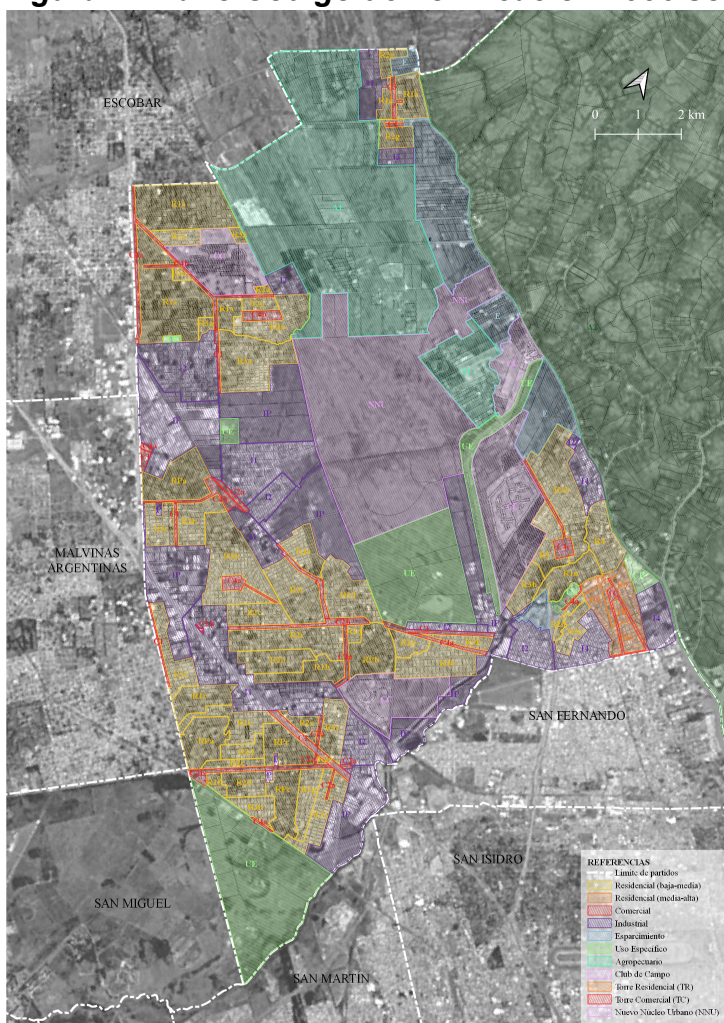
Resalta finalmente la incorporación del Nuevo Núcleo Urbano (NNU) - contemplado en el Código de 1996 - que ocupa un poco más del 10% de la superficie total del Partido, reemplazando el Área Rural. Esto permitiría inferir que en ese momento Tigre quedaba configurado para desarrollar esa fracción del territorio.

Puede concluirse que el Partido aumenta muy poco su superficie en la categoría de Esparcimiento y Equipamiento (E) - apenas 0,18% - mientras que la zona para Uso Específico (UE) se reduce en relación a la superficie del Partido en aproximadamente un 3,5% frente a la presencia del NNU.

También se observa que la sanción del Código de Zonificación tuvo particularmente dos cuestiones centrales. En primer lugar, regularizar y categorizar las nuevas situaciones urbanas que se estaban dando en el territorio - entre ellas muchas Urbanizaciones Cerradas (UC) en desarrollo y próximas a desarrollar (Ríos, 2005)¹. En segundo lugar, y no por eso menos importante, otorgar la previsibilidad y la seguridad jurídica necesaria que los desarrolladores inmobiliarios necesitaban para que pudieran continuar con ese tipo de emprendimientos. Y así, posicionar a Tigre como un lugar atractivo en el que los desarrolladores prefieran invertir (Ríos y Pérez, 2008).

De este modo, puede concluirse entonces que de acuerdo al estudio realizado hasta 1996, muchos de los cambios observados en el territorio no se encontraban de acuerdo a lo establecido por el Código de Planeamiento de 1980 (Figura 2). Luego, con la sanción del Código de Zonificación de 1996, éstos fueron regularizados y encuadrados bajo la nueva Norma. A partir de esto, resta determinar si las previsiones realizadas en aquel momento fueron suficientes para enmarcar el desarrollo observado los años siguientes.

¹. En Tigre, la mayor cantidad de UC fueron aprobadas en el periodo de Descentralización Administrativa a partir del Dto. N°1727/2002, en el cual la Provincia le atribuyó a las municipalidades capacidad para otorgar Convalidación Técnica Preliminar y/o Final de UC. Esta potestad fue suprimida en el año 2013 por el Dto. N°1069/2013 ante las frecuentes disfuncionalidades en relación a las aprobaciones de las mismas.

Figura 2: Plano Código de Zonificación 1996 sobre Imagen Google Earth.

Fuente: Elaboración propia en base a Urbasig y Google Earth, 2022.

En la Figura 3, se presenta la fotolectura con el plano de la penúltima modificación al Código Zonificación de 1996 en 2017. En términos urbanos, estos cambios significan que quedaría consolidado el 98% de la superficie continental del Partido - 148,62 km². Puede observarse sobre todo una disminución en la disposición de lo que se encontraba categorizado como suelo Rural - aunque en la práctica ya no lo era - y la creación de una nueva zona Residencial Mixta (RM1, R7, R8), que ocupa el 18,96% del territorio. La creación de esta zona Residencial Mixta parece razonable en tanto pareciera ser el resultado ante las nuevas necesidades y demandas urbanas - como por ejemplo, complejos cerrados que pueden o no incluir multifamiliares, centros comerciales y otros usos que demandan particularidades que hasta el momento no estaban previstas.

En relación a esta nueva zona, se advierten tres zonas bien diferenciadas. En primer lugar, el sector RM1 que es el de mayor relevancia en extensión territorial y en el que, a partir de la fotolectura, se distinguen mayormente UC consolidadas. En conjunto, éste área cuenta con una proporción similar al NNU pero con pocas trazas viales que interconectan al Partido. Resulta llamativo en

este sector que, por uso dominante, se advierte unifamiliar y como complementario residencial multifamiliar y comercial. En este sentido, se advierten consolidadas mayormente figuras que se asemejan a UC, aunque las definiciones incorporadas en los indicadores urbanos en la modificación al Código distan bastante de estos perfiles. Se contempla una densidad de 400 hab/ha y la definición de un perfil urbano con una altura de hasta 12 m que permite la construcción de PB más 3 pisos habitables. Esto podría indicar la presencia predominante del uso complementario suscitando implicancias que deberían ser tomadas en cuenta en la configuración próxima o actual del territorio.

En segundo lugar, se considera para el análisis la zona R7. Si bien ésta posee una superficie territorial mucho menor que la zona RM1, por los usos dominantes - residencial unifamiliar y multifamiliar - y complementarios - comercial - se requieren y/o promueven indicadores con mayor densidad 600 hab/ha y FOT que se aproximan a los valores de las zonas Centrales (1.80).

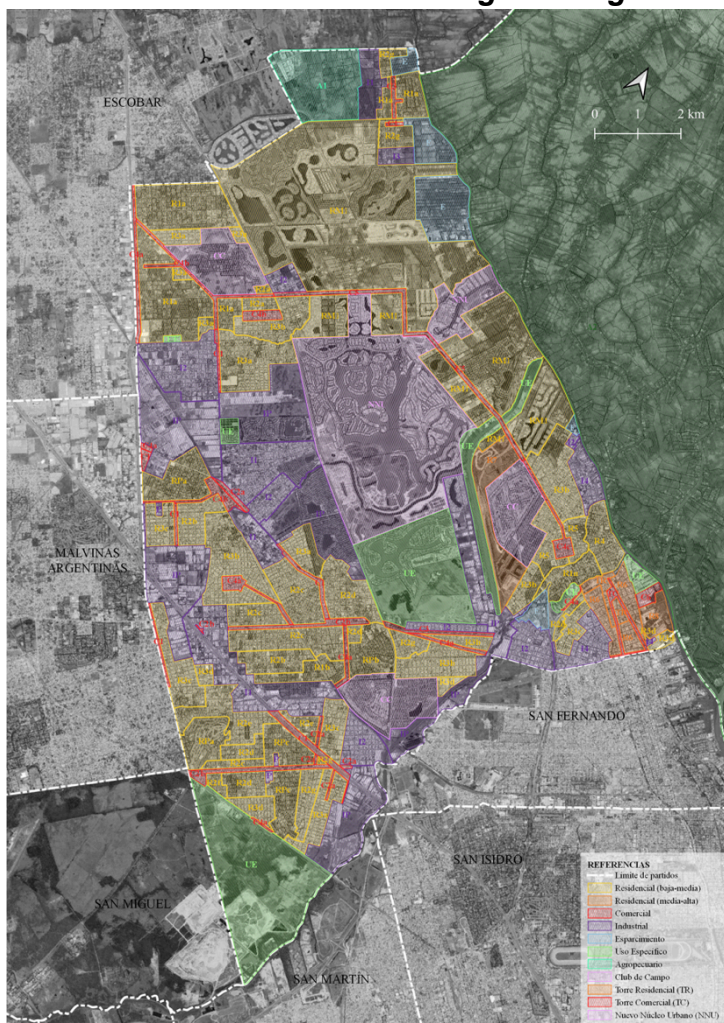
En tercer lugar, la zona R8 al estar localizada en una zona céntrica de Tigre, se la reconoce como una unidad diferente. Posee los mismos usos dominantes y complementarios que R7, aunque con indicadores menores. Esto podría resultar razonable en concordancia con su entorno urbano.

Por otro lado, se crea la zona Corredor Comercial (C5 y C6) complementaria a la anterior figura Central (C1, C2, C3, C4). Al igual que en el Código de Zonificación de 1996, tanto para C5 y C6, el uso dominante es comercial y el complementario es residencial multifamiliar. Pero en esta instancia, se advierte un aumento de la densidad en un 166% aproximadamente y la superficie de las parcelas en un 25%. Si bien una mayor densidad puede redundar en una mayor eficiencia, si no se proveen de los servicios esenciales podría resultar en un agotamiento de los recursos y, por ende, en un deterioro de la calidad de vida de los habitantes, sobre todo aquellos sectores más vulnerables.

En particular, la zona comprendida como C5 - Ruta 27 - que circunvala desde el centro de Tigre hasta el otro corredor comercial existente - C4b -, y la zona incorporada aledaña al Puerto de Frutos - C6 - se definieron para refuncionalizar y formalizar las zonas. Así, se las reconoce y encuadra legalmente, identificando la situación vigente, promoviendo el desarrollo de nuevos proyectos y poniendo en valor estos sectores.

Por último, en relación al área preexistente de Esparcimiento y Equipamiento (E) se advierte un detrimento en su oferta mayor al 50% que deviene de la zonificación anteriormente descrita para RM1. En este sentido, vale la pena plantearse qué superficie sería deseable destinar a este uso, siendo que una mayor densidad poblacional en principio requeriría de mayores espacios destinados a este fin (Figura 3).

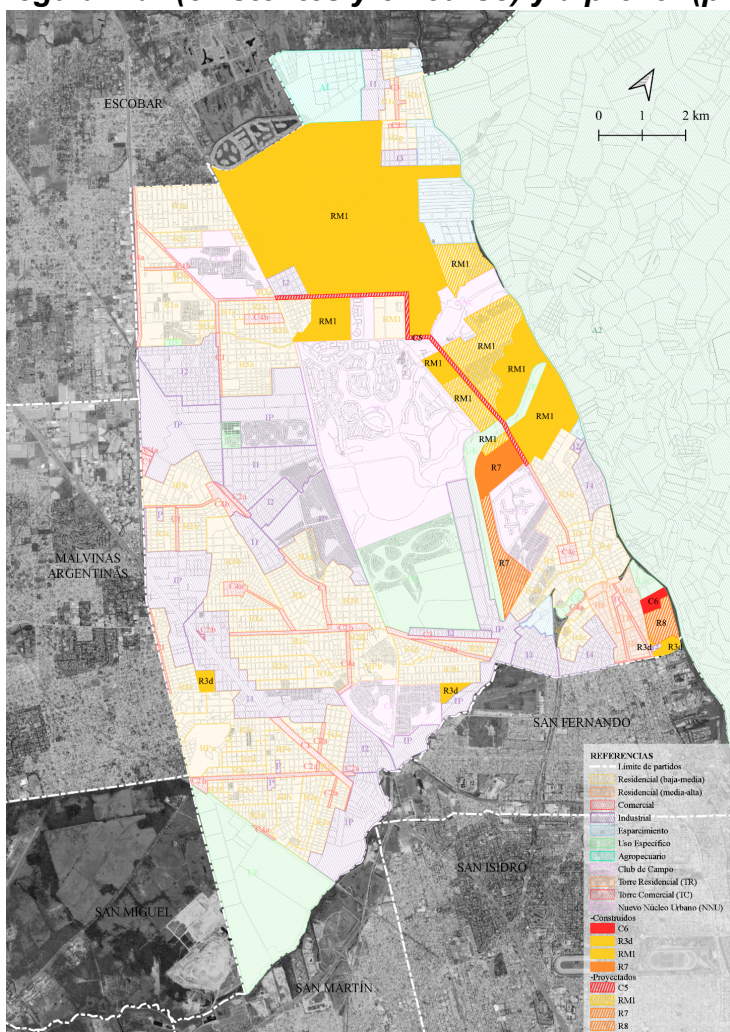
Figura 3: Plano Ordenanza de 2017 modificación al Código de Zonificación de 1996 sobre Imagen Google Earth.



Fuente: Elaboración propia en base a Urbasig y Google Earth, 2022.

Se advierte que esta modificación al Código de Zonificación buscaba, por un lado, regularizar situaciones en curso y, por el otro lado, planificar algunos sectores. En este marco se distingue y observa que la zona RM1 ordena prácticamente más del 80% de lo aprobado por ordenanza y planifica menos de un 20% (Figura 4). Por su parte, la zonificación R7 - según la fotolectura - contaba casi con 50% de movimiento de tierra y pareciera que el restante 50% estaba destinado a anticiparse a proyectos próximos a desarrollarse en el territorio. En relación a lo aprobado en R3d y C6 se entiende que la totalidad de la zonificación se emplea para ordenar y normalizar situaciones de conflictos vigentes. En cuanto a R8 y C5 se estima que fueron implementados para proyectos a futuro, ya que no se advierten movimientos de suelo, ni proyectos en trámite de aprobación a la fecha. Por lo tanto, se podría concluir que alrededor del 77% de la modificación al Código se implementa para regularizar situaciones existentes, mientras que aproximadamente sólo el 23% se dirige en pos de prever situaciones futuras y/o orientar el crecimiento del partido.

Figura 4: Plano Ordenanza de 2017 modificación al Código de Zonificación de 1996 sobre Imagen Google Earth. Cotejo situaciones a regularizar (existentes y en curso) y a prever (proyectadas).



Fuente: Elaboración propia en base a Urbasig y Google Earth, 2022.

Además, se desprende que las modificaciones al Código del Partido no han atendido la totalidad de las situaciones que se encontraban por fuera de la Norma. Esto demuestra que no siempre se puede prever y encuadrar todos los cambios simultáneamente.

En este sentido, puede suceder que aprobar cambios que afectan grandes superficies a veces resulte más complejo y engorroso que llevar a cabo modificaciones específicas y concretas. Pero, la Norma no admite la realización de cambios puntuales y precisos, por lo que se requiere alcanzar un equilibrio para compatibilizar el marco regulatorio con la planificación urbana. Asimismo, muchas veces se evita incluir en los proyectos de modificación de las ordenanzas algunas situaciones que suceden en el territorio por la dificultad de encuadrarlas legalmente en concordancia con el DL.

Entonces, si bien se sancionó un nuevo código, se reclasificaron los usos y regularizaron situaciones existentes - en virtud de lo cual las autoridades

municipales consideraban que el OT se encontraba “en regla” - a partir de lo señalado, se evidencia que esto no fue alcanzado (Ríos, 2005).

De lo argumentado anteriormente se desprende que finalmente algunas circunstancias no terminan de formalizarse ni normalizarse. Lo que se entiende en este trabajo es que, para prever el desarrollo y anticiparse a una visión de ciudad, se espera que los municipios proyecten su territorio y actualicen la Norma, en lugar de regularizar y atender cuestiones o proyectos puntuales.

Entonces, lo que se identifica como situación problemática es que en el período seleccionado en este caso, las tierras se movilizaron previas a la sanción de la Norma; y, aún cuando se hicieron modificaciones, no se contemplaron adecuaciones para incluir todas las circunstancias irregulares que se observan ni tampoco se previeron las que luego surgirían a futuro. Por ello es que puede verse que, si bien el territorio del Partido ha evolucionado notablemente durante este período, no obstante, el crecimiento no se ha correspondido estrictamente con lo determinado en la normativa.

Metodología

Este trabajo emplea el método de investigación cualitativo a través del estudio de caso del tipo descriptivo, fundamentado en que permite responder al objetivo de examinar cómo se implementó el DL en un espacio y tiempo determinados - el municipio de Tigre entre 1980 y 2017.

Tigre forma parte de la segunda corona de la RMBA y puede considerarse un caso representativo de lo acontecido en otros partidos; por ello, de su estudio pueden extraerse conclusiones y lecciones para otros municipios, demostrando una relevancia empírica para el conocimiento del ordenamiento urbano y territorial para áreas de planeamiento municipales y provinciales, y emprendedores y desarrolladores.

El análisis se basa en el estudio de fotolecturas en el marco del DL y su contraste y validación con las entrevistas a expertos.

Desarrollo analítico

Entre los principales hallazgos del estudio se destacan:

Falta de planificación adecuada para programar el ordenamiento territorial

Si bien la PBA tiene la obligación de formalizar un plan de OT, éste nunca se formalizó por lo que los municipios carecen de un modelo a seguir y hacia el cual orientarse. La evolución que ha tenido la Provincia, requiere el empleo de herramientas que garanticen un uso racional del suelo y permita a partir de ello que se fortalezcan las autonomías municipales (PBA, 2007).

Por otro lado, habría en los municipios una falta de planificación y normativas desactualizadas, siendo pocos los que tienen Plan y Código de Ordenamiento Urbano y Territorial, denotando la ausencia de una visión de desarrollo urbano integral y con ello la falta de actualización en concordancia con las exigencias de la mencionada Norma. Así, la demanda de generación de suelo urbano en

muchos casos no se realiza como una política planificada, ni en concordancia con el nivel provincial ni con la planificación municipal, sino que pareciera que responden más a demandas locales puntuales y/o según las demandas de intereses privados.

En conclusión, la provincia debería establecer una visión general y los municipios plasmar los criterios específicos en su territorio.

Déficit Estatal en las capacidades de gestión en el ordenamiento territorial adecuada para programar el ordenamiento territorial

El caso de estudio muestra que la PBA tiene limitaciones para reparar y comprender la totalidad de las demandas municipales.

Primero, pareciera existir un déficit Estatal en las capacidades de gestión del nivel municipal y provincial. Se demuestra una escasa capacidad de respuesta ante el OT dada por la falta de cantidad y calidad de recursos técnicos que tomen decisiones adecuadas en términos urbanísticos conforme al marco regulatorio. Pese a esto, los municipios logran sobrellevar la situación y progresar en su desarrollo en tanto de esto resulta su capacidad de brindarle a sus comunidades distintas oportunidades y/o diferentes modos de vida. Sin embargo, se cree conveniente y necesario plasmarlas en un Código de Ordenamiento.

Segundo, la falta de capacidades se manifiesta en la necesidad de financiamiento público que debilita el poder Estatal ante los desarrollos inmobiliarios. Las urgencias de financiamiento - en el marco de los requerimientos de los ciudadanos para recibir más y mejores servicios públicos - inducen a acceder a cambios en el OT que muchas veces responden más a exigencias del mercado que a criterios de eficiencia urbanística.

Tercero, existe una diversificación de actores y organismos involucrados para llevar a cabo la administración y aprobación de la regulación del uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo que enlentecen y complejizan el procedimiento. Asimismo, se identifica una falta de consenso y unificación de criterios entre los organismos provinciales intervinientes. A su vez, la falta de reglamentación clara de artículos, deviene en escasa previsibilidad y tiempos de gestión impredecibles, dando como resultado un proceso lento y difícil de modificar.

Por otro lado, también se contempla una ausencia de políticas públicas a largo plazo, con una visión sistémica, que integre a los organismos intervinientes. Esta situación conspira en contra de la posibilidad de alcanzar adecuaciones normativas y está disociada de las demandas y necesidades de los tres principales actores involucrados. Esta situación se identifica tanto de los municipios - que requieren desarrollar económica y socialmente sus territorios - como para los inversores inmobiliarios - que necesitan un contexto de previsibilidad - y fundamentalmente de los ciudadanos - que solicitan al Estado mejoras en las condiciones de vida.

En conclusión, los Estados tienen dificultades para llevar adelante la planificación del OT que podría revertirse con más y mejores cuadros técnicos, una racionalización de las cuentas públicas, una interpretación clara y precisa de la normativa a partir de reglamentaciones formales concretas y previsibles y, eventualmente, con una descentralización administrativa que agilice la gestión burocrático-administrativa.

Limitaciones del DL frente a la creciente complejización de la realidad territorial

Ha habido una ausencia de planificación en el ordenamiento territorial que se manifiesta en una falta de encuadre normativo para dar cuenta de los cambios en la realidad de los municipios. La falta de actualización y adaptación en materia de planificación urbana, genera menor previsibilidad y posibilidad acción y reacción, frente a la presente realidad económica-territorial dinámica y cambiante.

Para revertirlo, se debe comprender al territorio de manera multiescalar y transfronteriza; en la actualidad, donde priman las redes y los flujos, se requiere un trabajo interdisciplinario que considere la colaboración intra e inter jurisdiccional. El cambio de paradigma estatal de un Estado de Bienestar hacia uno neoliberal, en conjunto con la globalización económica, han desarticulado las estructuras regulatorias de las administraciones públicas, dotado a los inversores privados de mayor libertad de acción y decisión, conduciendo a cambios en los usos del suelo y reestructurando el territorio en base a estos intereses (Ciccolella y Baer, 2008).

Podría considerarse una instancia de revisión y/o actualización del DL para adecuarlo al momento presente e incorporar una visión sistémica que integre la forma en que se interrelacionan los distintos instrumentos legales, articulando eficientemente la intervención de los distintos organismos públicos en diferentes instancias. La finalidad es la de generar un marco regulatorio acorde y consistente, en el que se eviten contradicciones y solapamientos, incluyendo no sólo a los que intervienen en el trámite de aprobación de los procesos de sanción del DL, sino también a aquellos que tienen injerencia en la materia en general - como ambiente, hábitat, jurídico, entre otros.

Una revisión del DL podría revertir las limitaciones en los instrumentos y figuras presentes en el marco de la creciente complejidad de la realidad territorial, incorporando nuevas figuras para encuadrar situaciones que se manifiestan en el territorio y planificar anticipadamente posibles desafíos que surgen de las nuevas dinámicas urbanas en otros municipios.

Por último, existe una contradicción entre lo que exige el DL y la realidad respecto de las exigencias sobre la dotación de servicios de infraestructura. Esto se observa en la configuración del territorio y en el desarrollo del suelo urbano, para el que se determina que las áreas o zonas sólo podrán habilitarse luego de haber completado las infraestructuras y su correcto funcionamiento. Se requiere evaluar quiénes y cómo se hacen cargo de los costos y el tiempo asociados al desarrollo de infraestructura urbana. Muchas veces suelen ser los desarrolladores los que lo suplen, abriendo la interrogante de si es correcto que

el sector privado sea el que lleve adelante las inversiones en infraestructura - en tanto la orientación de ellas debería responder no a intereses particulares, sino a factores de asignación social de recursos. Entonces, sería deseable que se defina la visión de ciudad para que sea el Estado el que marque el camino.

Relacionado con la necesidad de dotación de infraestructura y con las deficiencias señaladas en la falta de consistencia y superposiciones en el marco regulatorio en conjunto, ocurre que en ocasiones se desarrollan lotes enmarcados en otras normativas, que eluden las demandas anteriormente expuestas.

En conclusión, si bien se encuentran limitaciones en el DL, no se plantea la necesidad de derogar ni realizar cambios de artículos puntuales para la Norma. Se advierte como la única excepción a esta generalidad la expresada desde el sector privado para la reglamentación en el cálculo de la población y con ello las cesiones vinculadas a los cambios efectuados sobre proyectos o nuevos desarrollos. En relación a ello, el DL expresa valores mínimos por lo que son los gobiernos locales quienes tienen la potestad de establecer mayores exigencias.

Conclusión

Se ha demostrado que el municipio de Tigre aumentó su suelo urbano en el período analizado en un 70% y que esto se dio por fuera de la Norma vigente; éste no respondió a una planificación formal del nivel provincial ni municipal, exponiendo las dificultades que podría presentar el DL para hacer frente ante la creciente complejización de la realidad territorial.

En la planificación urbana debe primar la noción de equidad e inclusión social, por lo que es necesario que considere a la totalidad de las regiones y del territorio para sostener una base económica diversificada e inclusiva que permita lograr una mayor competitividad urbana (Mignaqui, 2011). El desarrollo territorial del Partido ha estado caracterizado por la ampliación del suelo disponible destinado principalmente al sector residencial, en el que se distingue especialmente la expansión de UC y la ausencia de una planificación urbana integral. Se observa también que este crecimiento no siempre ha sido acompañado por cambios normativos que fueran regulando y dando un marco formal a lo que ocurrió en la práctica. Se desprende de ello que al menos para el caso en cuestión, ni el DL ni el Código de Zonificación de Tigre lograron contener y enmarcar la producción de suelo urbano.

Se resalta que el capital privado se vuelve ordenador del territorio. En este sentido, uno de los rasgos más significativos del caso de estudio en el marco del DL, es la reglamentación del único NNU en la PBA, hoy conocido como Nordelta. Sin embargo, el proyecto planteado, justificado y aprobado como ciudad abierta, en la práctica también terminó conformándose como un conjunto de UC.

En cuanto al entorno general se puede puntualizar que, tanto el Estado municipal como provincial, presentan dificultades para ejercer plenamente sus

funciones de gestión del OT. Se sostiene que esto se da por la falta de recursos técnicos en cantidad y calidad adecuada, como así también por la ausencia de una mirada sistémica y orientada a objetivos puntuales que responden a una visión de ciudad.

También se arriba a la necesidad de considerar la aplicación de una mirada sistémica sobre el procedimiento administrativo, ya que si bien por un lado la PBA centraliza los procesos de aprobación, en el mismo intervienen una multiplicidad de organismos públicos, lo que termina complejizando el trámite. Por ello es que se requeriría de un análisis y reconfiguración de los mismos para otorgar la previsibilidad suficiente a los trámites.

Se concluye también que la DL presenta ciertas limitaciones que se derivan de un cuerpo legal complejo y que manifiesta la falta de mirada sistémica a la que se hizo referencia anteriormente. Esto demuestra en definitiva que hace falta una política integral del hábitat que defina y provea de instrumentos legales para enmarcar el crecimiento urbano.

Resulta evidente que actualmente aplicar el DL se dificulta ante la realidad territorial en tanto a lo largo de los últimos 40 años se ha ido dando un crecimiento que no ha estado apegado a lo que éste establece.

Finalmente, surge como agenda de investigación a futuro cuestionarse si podría un municipio de la PBA contar un plan de OT con lineamientos y estrategias para el desarrollo físico del territorio, económico y social, basado en directrices, estrategias y programas, que le permitan administrar y regir su territorio sin generar excepciones. También valdría la pena abordar la cuestión de la interpretación y aplicación de la Norma examinando qué ocurre en otros municipios.

En conclusión, lo que se encuentra en este estudio es que muchas veces se observa, por un lado, que la aplicación del DL no acompaña el desarrollo territorial y, por el otro, que la instrumentación para la ejecución e implementación - ágil y efectiva - de instrumentos normativos entre gobiernos locales y el gobierno provincial, es un proceso lento y engorroso.

Bibliografía

Ciccolella, P. y Baer, L. (2008). Buenos Aires tras la crisis: ¿Hacia una metrópolis más integradora o más excluyente? Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, Vol. XL (158), p. 641 - 660. Disponible en: <https://acortar.link/rMAZmp>

Hernández Peña, Y. (2010). "El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, p 97 - 109. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281822029008>

Mignaqui, I. (2011) "La productividad en las ciudades metropolitanas: los desafíos del urbanismo y la planificación urbana en un mundo globalizado". En Revista A&P, N°26. Disponible en: <https://acortar.link/UIERsJ>

Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (2007). "Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires". Disponible en: <https://acortar.link/YalhVt>

Ríos, D. (2005). "Producción privada del espacio urbano residencial y estado. El caso de la Mega-Urbanización cerrada Nordelta en el municipio de Tigre". Revista de Temas Sociales "Culturas Juveniles Urbanas", Año 9 - N°16, p. 1 - 20. Disponible en: <https://acortar.link/ET1il>

Ríos, D. y Pérez, P. (2008). Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿producción de espacio urbano de alta calidad ambiental? Revista Eure, Vol. XXXIV, (N°101), p.99 - 119. Santiago de Chile, abril de 2008. Disponible en: <https://acortar.link/VKH5AT>

Portal Oficial urBA sig: <https://acortar.link/MQEihL>

Portal Oficial Municipio Tigre, Digesto Municipal, Sección Urbanismo. Disponible en: <https://acortar.link/yg84zR>

Abreviaturas

Decreto Ley N°8912/77 (DL)
Ordenamiento Territorial (OT)
Provincia de Buenos Aires (PBA)
Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)