

# Planeamiento y legislación

Por el arquitecto Angel T. Florio



## 1. RECUPERACION URBANA

La acción pública en materia habitacional se orienta por lo general a la ejecución de programas de viviendas destinados a paliar el déficit cuantitativo existente. La dotación de infraestructura y equipamiento fue un paso complementario de la política habitacional para mejorar la calidad de vida urbana.

Sin embargo, esta acción no se vio complementada con los necesarios procesos de ordenamiento local que permitieron obtener la estructuración de la periferia urbana con racionalidad integral.

Los criterios de localización fueron dados por la disponibilidad inmediata de terrenos públicos o privados cuyos intereses fueron muchas veces contrarios a la estructuración urbana.

Así, mientras la inversión habitacional ocupa y dota de servicios y equipamientos las periferias, el centro envejece y los antiguos barrios languidecen con sus lotes vacíos, con sus infraestructuras subutilizadas o con sus deficientes servicios básicos.

Estos hechos, sensiblemente conocidos, deben llevar a promover un cambio de orientación en la política de vivienda que promueva a los sectores público y privado, para lograr una profunda toma de conciencia sobre la ciudad.

Es necesario profundizar esta acción para estructurar racionalmente el medio urbano, "redescubrir la ciudad y sus potencialidades", regenerar sus tejidos residenciales armonizando y optimizando las inversiones en construcciones, infraestructura y equipamiento.

Las tendencias más recientes para el mejor aprovechamiento de las áreas existentes de uso residencial en una ciudad, se orientan a tratar de recuperar, en el mayor porcentaje posible, viviendas, infraestructura y equipamiento de áreas deterioradas o en proceso de deterioro, mediante su regeneración, siendo ésta una forma más de paliar la demanda cualitativa y cuantitativa de vivienda.

La regeneración urbana residencial es el conjunto de acciones orientadas a optimizar el aprovechamiento y el funcionamiento de las áreas residenciales existentes a efectos de lograr una mayor calidad de vida de sus habitantes. Estas acciones pueden ser individuales o globales, pero siempre comprendidas dentro de una planificación general del área, la que debe entenderse como un proceso que se materializará por etapas progresivas.

La planificación general abarca varias modalidades dando respuesta a distintos tipos de problemática, como ser: vivienda deteriorada,

precaria, terrenos subutilizados o baldíos, inexistencia o dotación parcial de infraestructura y equipamiento, situaciones legales diversas en cuanto a la tenencia de tierras, niveles socioeconómicos variados, etc. Para esta planificación debe tenerse en cuenta la mayor o menor concentración y disponibilidad de recursos financieros, además de las formas de participación de los organismos y de los poblados involucrados.

La regeneración urbana constituye así uno de los aspectos claves del desarrollo de la ciudad, ya que no se está solamente urbanizando nuevas áreas, sino mejorando y densificando las existentes.

La complejidad de acciones resulta de la diversidad de operaciones y de la necesidad de cubrir los aspectos: físicos, socioculturales, socioeconómicos, económico-financieros y jurídico-administrativos que caracterizan las áreas a tratar.

Las diferentes acciones a encarar para dar solución a las situaciones mencionadas son: renovación, rehabilitación, remodelación y mantenimiento.

Los objetivos a tener en cuenta para el desarrollo de las acciones de regeneración urbana residencial, se pueden diferenciar en: genéricos y específicos a saber:

### a - Genéricos.

Revertir el proceso de desequilibrio creado por el crecimiento indiscriminado de viviendas en las periferias urbanas y el desaprovechamiento de áreas residenciales antiguas.

Lograr un equilibrio entre el uso de la tierra, la distribución de la población y la prestación de servicios.

Mejorar la calidad de vida en el casco consolidado, integrando aquellas áreas residenciales que se encuentran en proceso de deterioro, tratando de evitar futuras deficiencias.

Realizar planes pilotos con el fin de capitalizar experiencias para proyectos similares, en áreas controlables y con una situación legal y administrativa simple.

### b - Específicos.

En lo físico: Estructurar la organización y el funcionamiento del área dentro de una planificación general.

Establecer bases normativas en los aspectos de diseño, tecnología y producción.

Rescatar las viviendas recuperables con el fin de mejorar sus condiciones de habitabilidad y uso.

Completar la dotación de infraestructura.

Completar el equipamiento comunitario.

## 2. DESARROLLO URBANO

Urbanísticamente puede definirse a la Argentina como un país muy, y a la vez, desequilibradamente urbanizado, y medianamente estable, de acuerdo al elevado porcentaje de su población urbana, la distribución espacial de los asentamientos y los bajos índices de crecimiento de su población total. Es también un país en el cual el sistema urbano nacional responde aún al modelo colonial de una ciudad puerto con influencia nacional, en el que coexisten 3 ó 4 zonas urbanas industriales, comparativamente modernas y dinámicas con un interior semivacío, agropecuario, de baja explotación; reflejo de un proceso de urbanización crecientemente desequi-



brado. Esta dicotomía entre algunas áreas bien definidas y el resto del territorio nacional, aunque es de antigua data y responde a factores geográficos y a razones históricas, persiste en la Argentina actual acentuando los desequilibrios regionales.

Aun cuando casi todas las actividades que guían al incipiente desarrollo argentino (como son las industrias de mayor significación nacional: la química, la petroquímica, la siderúrgica, automotriz, los plásticos, y las fibras sintéticas, etc.), están localizadas en sus ciudades; y de la evidente importancia que en un país tan urbanizado y desequilibradamente desarrollado tienen los aspectos especiales del desarrollo y su proceso de urbanización, las distintas administraciones nacionales no han prestado mayor atención a los mismos. La atención que reclaman las áreas urbanas en el territorio nacional llega actualmente a un punto crítico si se considera que el último censo indica que el 75% de su población total vive en ciudades de más de 10.000 habitantes, las que suman 200 asentamientos urbanos.

El desarrollo urbano adquiere en consecuencia relevante participación en el desarrollo económico del país. Pese a ello la Argentina carece de una política urbanística que guíe su proceso de urbanización y toma en consideración la localización de las actividades económicas, la deseable distribución de la población y la consecuente dotación de una indispensable infraestructura física y social. Esto significa que el Estado nacional no ha ejercido su rol para orientar el proceso de urbanización, como lo ha hecho con otros aspectos de la vida nacional, y que haya elaborado las medidas legislativas, administrativas, técnicas y financieras que permitan mejorar las condiciones ambientales y socioeconómicas en las ciudades. Se ha dado así que hasta el presente la planificación urbana ha estado exclusivamente bajo la responsabilidad de la acción de los municipios o, en materia de legislación urbanística, de la aislada iniciativa de un solo gobierno provincial.

La similitud de los problemas que se presentan en los distintos centros urbanos puede resumirse en los siguientes puntos: Especulación abusiva de la tierra urbana, que se manifiesta en fenómenos opuestos: sobresaturación en las áreas centrales, retención de terrenos baldíos y parcelamientos prematuros en la periferia en localizaciones carentes de posibilidades racionales de provisión de servicios de infraestructura y comunicación (el mercado de tierras en cualquier ciudad

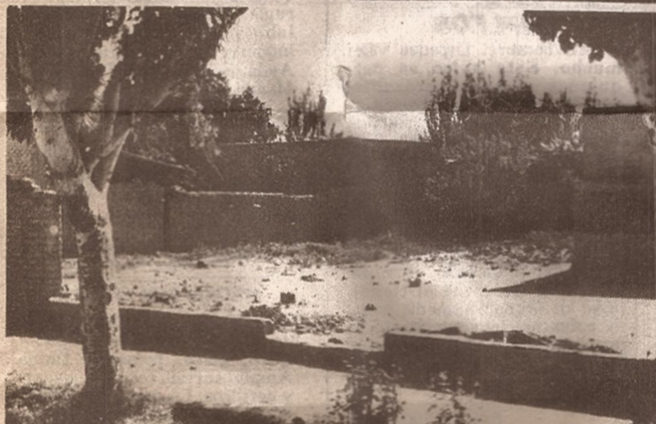
del país funciona independientemente de los intereses de la comunidad y el número de lotes excede ampliamente la demanda real, hasta el punto que la relación de 3 o más lotes vacantes por lote construido es lo frecuente).

Superposición de usos del suelo no compatibles entre sí, malas condiciones de habitabilidad, falta de disponibilidad de terrenos bien ubicados para ser destinados a equipamiento comunitario sin fines de lucro y a viviendas de interés social, déficit habitacional, pobre servicios asistenciales, congestión de tránsito en las áreas centrales; a lo que se agrega una trama vial de incierta funcionalidad e insuficientes servicios de transporte público.

Finalmente, una caótica forma de expansión espontánea desarta absolutamente la posibilidad de alcanzar, no ya una óptima, sino una racional interrelación entre las localizaciones económicas que son fuentes de empleo, el hábitat humano inmediato (vivienda, servicios y equipamientos comunitario) y los canales básicos de transporte y comunicación. A ello corresponde agregar una negligente destrucción del paisaje natural y el deterioro persistente de las condiciones ambientales.

Todo esto ocurre de hecho no sólo por la falta de previsión que es exclusiva responsabilidad del sector público al no relacionar los programas sectoriales con el desarrollo urbano ni coordinar las inversiones en servicios y equipamientos, sino sobre todo por no relacionar y encauzar las inversiones públicas y privadas con la estructura física de la ciudad.

Ante los problemas urbanos descritos es tradicional y hasta resulta comprensible que toda



municipalidad que supere un cierto número de habitantes, tenga, o pretenda un plan regulador. Dado que las administraciones municipales, salvo contadas excepciones, carecen del poder político, los recursos financieros, el personal técnico suficiente y el conocimiento sistematizado de los problemas de su ciudad para conducir en el tiempo y el espacio el crecimiento y ordenamiento urbanos difícilmente lleguen a implementarse, se desactualicen, y se haya transformado en práctica frecuente repetir su formulación, pasados algunos años, sin mejores resultados.

Pero no es sólo que los gobiernos municipales estén administrativamente y financieramente mal preparados para afrontar problemas derivados de una rápida urbanización, dada la insalvable distancia entre necesidades y medios, sino que la mayor parte de las prestaciones públicas urbanas escapan a su competencia.

### 3. UNA LEY DE PLANEAMIENTO URBANO

El gobierno debe asumir

en primer término las responsabilidades de su acción sobre las áreas urbanas así como las obligaciones implícitas en el espíritu de una ley de planeamiento y desarrollo urbano. Encarar los estudios conducentes a definir las formas de organización política administrativa apropiadas a cada una de estas áreas urbanas es otro de los problemas de planificación cuya competencia debe definirse.

En cuanto a la legislación vigente, con algún tipo de incidencia sobre las áreas urbanas, está configurada en general por normas aisladas y actos jurídicos particularizados en sus objetivos y a menudo superpuestos en su aplicación. Evidentemente se hace necesario la creación de un cuerpo jurídico urbanístico que ordene, compatibilice, modifique, y complete la legislación vigente, conforme a los propósitos adoptados, lo cual implica también un proceso legislativo encarado secuencialmente desde los niveles nacional y provincial.

Dado que la escala de los problemas urbanos supera las posibilidades técnico económicas provinciales y municipales, se hace ne-

cesaria una acción desde el nivel nacional que además de proveer medios institucionales y jurídicos signifique un apoyo concertado de medios financieros aplicables a la planificación urbanística local.

Si la orientación de las redes regionales urbanas y las funciones y tamaños de las ciudades deben ser considerados como elementos decisivos en el desarrollo regional, corresponde al nivel nacional definir la elaboración de los planes regionales que permitan orientar los programas de inversiones de aquellos sectores que son definitivos en la jerarquización de los componentes de las redes urbanas y en la gravitación zonal de los centros. A esta acción debe seguir la elaboración de los planes de desarrollo urbano en las áreas metropolitanas y urbanas que serán receptoras de dichas inversiones y que deberán adecuar sus estructuras especiales a su rol funcional y a sus respectivas dinámicas de crecimiento.

Los planes regionales y municipales urbanos deberán ser cuidadosamente examinados y correlacionados no sólo en cuanto a sus finalidades explícitas sino también en función de los medios para implementarlos. Desde el nivel nacional o provincial, según correspondiera, debe asumirse con claridad cómo y cuándo un plan urbano puede ser implementado y canalizar las acciones consecuentes. Esto puede significar que en una primera etapa debe tal vez limitarse el número y alcance de los planes urbanos, para que sean instrumentos integrados y de factible ejecución. Nación y provincia deberán deslindar sus responsabilidades y ejercer en sus respectivos niveles las acciones pertinentes, a través de la autoridad institucional que asuma la conducción del tema urbanístico en forma expresa en cada nivel, y a la vez definir los tipos de planes urbanos, generales o sectoriales, que puedan calificarse de interés nacional o provincial.

Se considera propósito de la ley de planeamiento urbano que se propugna, el modificar en el largo plazo los aspectos críticos que la situación urbanística que el país acusa en el presente, a

través del cumplimiento de las siguientes finalidades:

Definir el sistema nacional de planificación urbana.

Definir el área nacional de desarrollo urbano que lidere las acciones que surjan de la aplicación de la ley y promueva la formulación de la política nacional en la materia.

Definir las estructuras administrativas de coordinación entre los diferentes sectores del nivel nacional y administración central relacionados con la implementación de la planificación urbanística.

Crear los mecanismos para introducir la planificación urbanística en los planes nacionales de desarrollo económico social.

Realizar desde el nivel nacional un permanente análisis sistemático de las causas y consecuencias del proceso de urbanización a fin de formular los lineamientos nacionales y regionales que orienten las políticas provinciales de desarrollo urbano.

Instituir la definición y permanente complementación de un cuerpo legal orgánico sobre el régimen urbanístico del suelo.

Prever el posible impacto urbanístico de las obras nacionales de carácter regional.

Propiciar la organización político-administrativa de las aglomeraciones conurbadas provinciales, conjuntamente con su regulación urbanística.

Pautar la formulación de las legislaciones básicas urbanísticas provinciales destinadas a encauzar las acciones a emprender por los niveles provincial y municipal para lograr un factible mejoramiento de las áreas urbanas locales.

Regular la elaboración de planes urbanos de interés nacional definiendo criterios de priorización, tipologías, contenidos básicos, mecanismos de aprobación, obligatoriedad del sector público, respaldos financieros, recursos aplicables, pautas de modificación y actualización.

Identificar los mecanismos promocionales y recursos financieros específicos aplicables a los estudios y acciones de planificación urbanística previstos en la ley.

