

06

GESTIÓN URBANÍSTICA DE LAS URBANIZACIONES CERRADAS

El caso de Pilar (Argentina)

Alejandro Mendoza Jaramillo¹

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C. (Colombia)
Facultad de Artes

Resumen

En este artículo se evalúa de qué manera se adoptaron y transformaron los mecanismos de gestión urbanística –leído a través de tres dimensiones ad hoc– a las necesidades de regulación del fenómeno de las urbanizaciones cerradas durante las dos últimas décadas (inflexión 1990-2000) en el municipio de Pilar-Argentina. En cuanto a lo metodológico, se remite a un estudio retrospectivo del fenómeno urbanístico, con el fin de vislumbrar las convergencias y divergencias en los actores, mecanismos y procesos. La hipótesis que se comprueba es que la gestión urbanística comenzó a recaer de manera importante sobre el nivel de Gobierno local a partir de ciertas reformas administrativas lo cual generó una contradicción entre un fenómeno territorial con implicancias metropolitanas –debido a su desarrollo intenso–, la profusión de instrumentos urbanísticos y la sucesiva reformulación de los instrumentos ya vigentes, que terminan por demostrar la debilidad de los gobiernos locales en su tarea de ordenar el territorio de manera integral.

Palabras clave:

asentamientos, ciudad latinoamericana, desarrollo urbano, gestión urbana, planificación urbana.

1. Especialista y magíster en Planificación Urbana y Regional por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires. Sociólogo, Universidad Nacional de Colombia, con experiencia en procesos de gestión urbana en Colombia (Chía) y Argentina (Morón).

Actualmente, se encuentra inscrito en proyectos de investigación en el campo de las ciencias sociales (en el tema espacio público, parques y calidad de vida) y del urbanismo (proyecto "Proyecto urbano y arquitectura del territorio"); al tiempo que trabaja en la subdirección de Intervención del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, de la ciudad de Bogotá DC. Entre otras experiencias profesionales, está la docencia en seminarios relacionados con la demografía y el gobierno urbano en la Universidad Nacional de Colombia. E-mail: almeja05@gmail.com

Abstract

The article assesses how were adopted and transformed urban management mechanisms –read through three ad hoc dimensions– to the needs of regulation the phenomenon of gated communities over the last two decades (inflection 1990-2000) in the municipality of Pilar-Argentina. In the methodological, it refers to a retrospective study of the urban phenomenon, to find the convergences and divergences in the actors, mechanisms and processes. The hypothesis that is tested is that the urban management began to fall significantly on the level of local government from certain administrative reforms which generated a contradiction between a local phenomenon with metropolitan implications because to their intense-development, the profusion of urban instruments and the reformulation of the instruments already in force, which eventually demonstrate the weakness of local governments in their task of ordering the territory holistically

Keywords:

Settlements, Latin American city, urban development, urban management, urban planning.

Introducción²

El surgimiento de nuevas problemáticas y la profundización de otras existentes continúan siendo, hoy en día, los rasgos que definen al objeto de estudio de urbanistas, sociólogos urbanos y de todos aquellos interesados en la cuestión urbana; así como también, la preocupación de gran parte de los decisores técnicos y gestores territoriales. Problemáticas que fueron incididas por las lógicas de producción económica que se extendieron a lo largo y ancho del mundo occidental en las últimas décadas y que cobran mayor relevancia en consonancia con la aceleración del proceso de urbanización y “des-ruralización” poblacional.

Dificultades en el funcionamiento urbano ocasionadas por el aumento del parque automotor, la extensión descontrolada de la mancha urbana, la intensa contaminación de los recursos naturales (principalmente aire, agua y suelo), la

2. El presente artículo se deriva de la investigación desarrollada en el marco del grupo de investigación “Proyecto Urbano y Arquitectura del Territorio” de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia –sede Bogotá DC-.

dependencia a una fuente de energía altamente contaminante e ineficiente en rendimiento, la paulatina pérdida de espacios públicos de socialización junto con la consolidación de nuevos escenarios privados, entre otras, son moneda corriente en la actualidad y es por ello que cada vez más tipos de actores centran sus agendas de estudio y acción en la cuestión urbana en general y la gestión urbanística en particular.

Los procesos económicos, políticos y urbanos acaecidos en décadas anteriores, parecieron ser comunes y manifestarse de manera similar en todos los países latinoamericanos –incluidos los suramericanos–. Esto se dio con patrones espaciales imbuidos culturalmente por los países desarrollados hacia finales del siglo XX. Sin embargo, sendas dinámicas fueron abordadas desde diferentes perspectivas por las administraciones locales, pues desplegaron una gestión urbanística –en adelante GU– con diversidad de instrumentos de intervención territorial de acuerdo con los recursos propios (v. g. escala territorial,

factor ambiental disponible o formas de organización del Estado).

Producto de tales dinámicas resultaron diversas políticas urbanísticas, planes, proyectos y distintos tipo de actuación, cuya formulación depende no sólo de los recursos de un determinado territorio (económicos, políticos, tecnológicos y sociales), sino que además están determinados por la forma de organización del Estado. Por lo que, por ejemplo, los mecanismos de GU de un país organizado en forma de república unitaria serían diferentes a otro que se rija por el sistema federal. De manera que aun cuando desde el contexto institucional se analice una misma dinámica urbana

(...) no se debe separar la acción pública o políticas públicas (*policies*) del juego político o política (*politics*) de la cual es la expresión y sobre la cual se apoya. No se puede hablar de juego político sin hablar de la naturaleza y de las características del Estado y de la sociedad en los cuales se dan el juego político y la acción pública. (Jolly, 2005, p. 65)

Esto se entiende porque la GU³ es tributaria de las dimensiones institucional y jurídica que definen a un Estado, aunque también juegan un papel determinante sobre ella las transformaciones que le son propias a sus marcos de referencia (socioeconómico y político-institucional). La transformación de los rasgos que definen a la GU, según el recorte temporal del que estemos hablando, nos hace pensar que su aplicación en un tema puntual, como lo son las urbanizaciones cerradas –UC en adelante–, debe presentar algunas evidencias concretas de dicho proceso. En este sentido, a continuación se describen las características que tomó la GU de las UC en el municipio de

Pilar, Argentina, por lo que se hace una descripción de los instrumentos normativos de ordenamiento territorial aplicados durante las décadas de 1990 y 2000 frente al fenómeno urbanístico señalado.

La **hipótesis** que fundamenta la investigación es que la GU de las UC comenzó a recaer de manera importante sobre el nivel de Gobierno local, a partir de las reformas administrativas ocurridas en la inflexión 1990-2000. Esto generó una contradicción entre un fenómeno territorial con implicancias metropolitanas –debido a su desarrollo intenso– y la profusión de instrumentos urbanísticos locales, que resultaron en

3. Se entiende por *gestión urbanística* al conjunto de acciones, instrumentos y procesos que, desde las administraciones públicas de gobierno, se establecen con el fin de regular las dinámicas de ocupación y uso del suelo (sea rural, suburbano o urbano), preservar el interés público por encima del privado y conducir al conjunto social a un modelo de desarrollo integral y equitativo. En ella se expresa el pensamiento político que la atraviesa (articula a los distintos actores decisores –técnicos o políticos– con las fuerzas de la sociedad civil –individuales, empresas u organizaciones–).

normativas fragmentarias que buscaron regular las UC y viabilizar o legalizar los emprendimientos generados fuera del marco normativo vigente.

Conocer de qué manera se adoptaron y transformaron los mecanismos de GU a las necesidades de regulación del fenómeno inmobiliario durante las dos últimas décadas en el municipio de Pilar, resulta el **objetivo** del presente artículo. Al mismo tiempo, se intenta ampliar el campo de conocimiento existente sobre la GU en la escala de los gobiernos locales, es decir, desde una perspectiva analítica más amplia.

Finalmente, el **orden expositivo del texto** es el que sigue: en los dos primeros apartados se hace una lectura vertical o profunda sobre los instrumentos de GU detectados en Pilar en las décadas 1990 y 2000. A continuación, se hacen algunas reflexiones finales sobre los principales problemas, retos y propuestas de intervención que se pueden detectar de la descripción hecha. Por cuestiones de espacio, las descripciones, el análisis comparativo y la formulación de resultados se presentan de forma sintética y acotada, aunque se recomienda consultar las referencias bibliográficas al final del texto para profundizar en los temas tratados.

Metodología

En cuanto a la **propuesta metodológica e instrumental**, se considera la investigación desde una perspectiva hipotético-deductiva por lo que se remite a un estudio retrospectivo de un fenómeno en un territorio específico, seleccionado de entre otros tantos posibles. Esto con el fin de vislumbrar las convergencias y divergencias en los actores, mecanismos y procesos, para llegar a conocer cuál ha sido el rol que el nivel de Gobierno local ha jugado a través de la GU y sus instrumentos de intervención.

Cabe destacarse que el estudio del fenómeno de las UC en el territorio municipal no constituye el eje de análisis central del presente trabajo, pues ha sido ampliamente abordado desde diferentes perspectivas por la literatura académica (Cabrales, 2005). Por el contrario, éste funcionará a manera de apoyatura para indagar la relevancia del factor institucional en la GU que hay en el municipio de Pilar. Se recurrió al fenómeno de las UC, aunque otros fenómenos urbanos también hubieran podido servir para el mismo fin —cada uno con sus especificidades—, pues la relación entre la institucionalidad y las UC⁴ constituye en un tema con poco abordaje o desarrollo académico debido a la complejidad que inviste. Aquí nos referimos a procesos urbanos característicos

de la inflexión de los siglos XX y XXI tales como centros comerciales o parques industriales.

En el caso de la presente investigación, interesaba elegir un municipio que cumpliera con las siguientes características básicas: haber experimentado un crecimiento poblacional intenso en las últimas décadas (verificable en los dos últimos periodos intercensales); contar con equipamientos e infraestructura de gran tamaño con funcionalidad regional; estar localizado en un radio no mayor a los 60 kilómetros de distancia de la ciudad principal de un área metropolitana; poseer en su territorio un 'circuito' considerable de UC, y por último, que se pudiera reconocer alguna acción del Estado en materia

4. A los fines del artículo, por UC se comprenden aquellos resultados o productos inmobiliarios del proceso urbanizador, llevado a cabo principalmente por agentes, cuya característica distintiva es el cercamiento físico que sirve para la delimitación de fronteras, sin importar sus dimensiones, equipamientos internos, densidad, valor del suelo o de los requerimientos para la compra de una vivienda, siendo el cerramiento físico la única condición excluyente.

de GU de las UC presentes. Así, dentro de las múltiples opciones existentes, se escogió a Pilar (Buenos Aires, Argentina)⁵.

Ahora bien, para hacer la comparación de la gestión urbanística de las UC y ante la magnitud de las transformaciones experimentadas en el marco temporal de los últimos veinte años, se consideraron dos recortes temporales: el primer periodo, década de los noventa –corresponde con la consolidación de las políticas económicas neoliberales en el país, la expansión de las UC en el territorio y de reforma institucional del Estado (vía descentralización

administrativa)–, y el segundo recorte, por su parte, correspondiente a los años dos mil –evidencia el reajuste institucional de las políticas de Estado en materia de GU–.

Al mismo tiempo, debido a que estamos hablando de procesos que dependen de los distintos niveles de gobierno que hacen al país, en el artículo se desarrolla una descripción a profundidad a través de unas dimensiones de análisis de la GU en la escala del Gobierno local, a saber: Organización territorial y distribución de las competencias de gestión urbanística⁶, propiedad del

5. Pilar es un caso paradigmático en lo que a UC se refiere, en virtud de que experimentó la concreción de tales inversiones inmobiliarias con mayor fuerza que los otros municipios metropolitanos. En este sentido, las intensas dinámicas metropolitanas, que determinaron su desarrollo suburbano, se explican en parte por las buenas condiciones ambientales y paisajísticas que ofrece y por su localización estratégica e infraestructura, que aseguran una fluida conectividad con Buenos Aires, lo que ha permitido que se cuente con alrededor de 300 proyectos instalados actualmente.

6. La dimensión está compuesta por dos subdimensiones: nivel territorial con competencias legislativas sobre la gestión urbanística y nivel territorial en el que residen las competencias de aprobación del planeamiento, ejecución y control urbanísticos.

suelo⁷ y gestión urbanística y ejecución del planeamiento⁸ (ver Tabla 2).

Estas dimensiones se construyeron a partir de lo argumentado por autores como Jolly (2005), Maldonado (2013) y García-Bellido (2001), los cuales señalan que éstas contienen las subdimensiones, o aspectos básicos, de la GU sobre las que se puede estructurar una lectura comparativa. En el mismo sentido, las dimensiones ofrecen un breve panorama de

subtemas como las regulaciones (formas institucionalizadas de cohesión y validación social), de jurisdicciones o distribución de competencias (composición interna del sistema jerárquico de gobierno) y de cómo estas dos se implementan en el territorio (aplicación de los distintos instrumentos y mecanismos de intervención estatal).

Respecto a las **fuentes de información**, se recurrió a fuentes primarias y secundarias.

7. Esta dimensión considera la existencia de instrumentos normativos que restringen/condicionan la propiedad del suelo como derecho absoluto. Esto a través de la definición explícita de la función social y ecológica que debe tener la propiedad, así como de las capacidades de reacción administrativa que tiene el nivel de gobierno correspondiente para sancionar el incumplimiento de las obligaciones o compromisos urbanísticos.

8. La dimensión está conformada por ocho aspectos: tipología de los planes implementados; existencia de procesos de participación ciudadana en las dinámicas de gestión urbanística; grado de flexibilidad para modificar los instrumentos de gestión urbanística; utilización de regiones como instrumento de gestión y control territorial; definición e implementación de estándares urbanísticos de calidad ambiental; posibilidad de utilizar mecanismos de captación de plusvalías para el financiamiento urbano; necesidad de contar con autorización o licencia para urbanizar y por último, suspender cautelarmente la expedición de licencias urbanísticas.

Entre las primeras, se realizó una entrevista a la funcionaria encargada de la oficina de planeamiento del municipio, Graciela Merlotti, que nos brindó su opinión sobre la situación actual de la GU en general y de los procesos ocurridos frente a las UC en particular. Entre

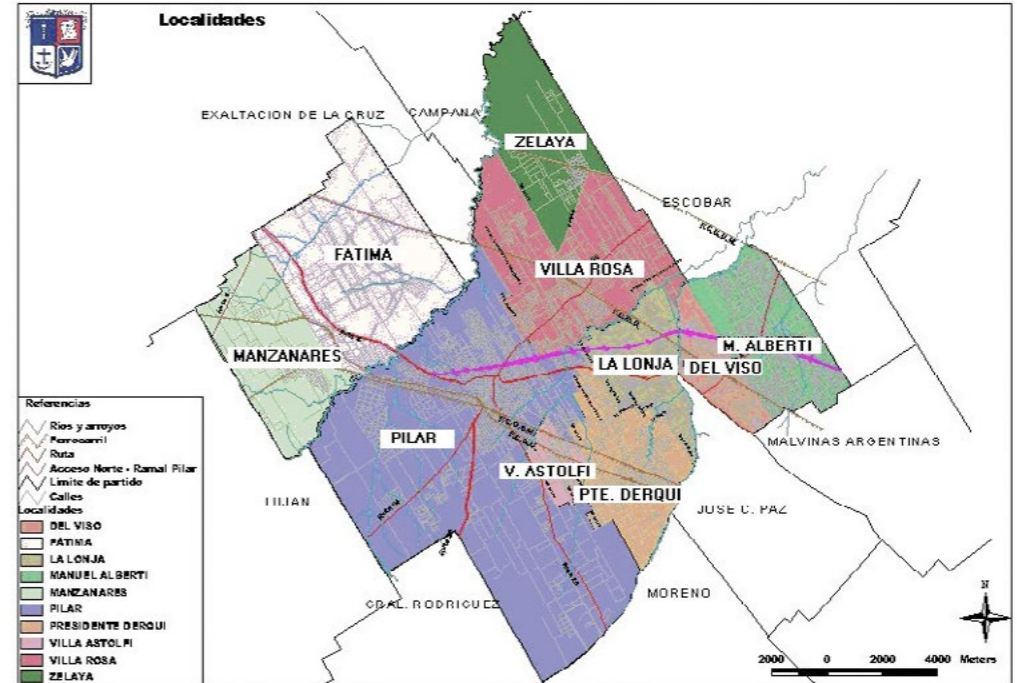
las fuentes del segundo tipo, se recurrió a los instrumentos normativos locales, con los cuales se adoptaron los lineamientos para el ordenamiento del territorio municipal y que sirvieron para la regulación en la instalación de las UC.

Resultados

Primer recorte temporal: década de 1990

Pilar, por pertenecer a la Provincia de Buenos Aires, se ciñe a los instrumentos normativos definidos por dicho nivel o por el Gobierno Nacional. Como instrumento propio, el municipio cuenta con un Código de Zonificación (Ordenanza 10/85) y de Edificación (Ord. 25/85), con los cuales regula los usos del suelo según las distintas zonas en las que se divide el territorio del partido. A estos se agrega el Plan de Gestión aprobado en años recientes, que abarca planes, programas y proyectos de largo alcance –hasta el año 2020–, aunque no constituye propiamente en una herramienta de GU, pues establece una serie de lineamientos para distintas dimensiones a trabajar, sin que se definan claramente cuáles son los instrumentos de actuación.

Municipio de Pilar y las localidades que lo conforman. **Figura 1**



Fuente: Municipalidad de Pilar (2013).

En lo que respecta al Código de Edificación (Ord. 25/85) –como instrumento técnico que define aspectos específicos dentro de las edificaciones (como el fondo de pasillo, el tema las dimensiones o la edificación de un predio con respecto al entorno general)– ha servido para aspectos más acotados que el Código de Zonificación (Ord. 10/85). En el año 2008, el Concejo Deliberante aprobó una propuesta de modificación que buscaba ampliar la cantidad de pisos edificables en determinadas zonas del municipio. Con esta se intentó actualizar el código, dando respuesta a la intensiva construcción que presenta el partido, al tiempo que sería útil como medida para atraer nuevas inversiones: “(...) se trata sólo de un piso más al permitido actualmente en zonas donde podría llegar a haber un barrio cerrado cerca, pero no en todas. Así evitamos el mecanismo de excepciones, actualizamos el código de edificación y favorecemos las inversiones (...)” (Diario Pilar de todos, 2008).

Igualmente, el Concejo Deliberante aprobó la creación de dos nuevas zonas en el partido (Zona de Banda A y Banda R1), en torno al nodo comercial de la autopista Panamericana. En ellas, se recibirían los usos comerciales, administrativos, servicios, educación, recreación, residencial, y otros usos de carácter metropolitano (Ord. 49/05). Con el fin de promocionar la densificación en altura, se autorizó la construcción de un piso más en el centro de manzana de algunos sectores, en cuyo caso no generase un impacto ambiental excedente (Ord 2172/08), o en proyectos cuyos usos fuesen para vivienda multifamiliar u hotelería (Ord. 257/04). Al revisar otras ordenanzas, cuyo contenido reglamentario está referido al Código de Edificación, se encuentra que hubo aproximadamente diez modificaciones al articulado original, aprobados en su mayoría durante la primera década de los años dos mil (las últimas ordenanzas en ese sentido fueron la 16/10, 278/10 y 403/10).

Fotografía de la Plaza 12 de Octubre en el casco urbano de Pilar. **Figura 2**



Fuente: Google maps 2014 recortada y retocada por el autor

En lo que refiere al Código de Zonificación (ver Tabla 1), convalidado por el gobierno provincial a través del Decreto 8.763/86, es válido destacarse que si bien constituye en el instrumento superior en materia de gestión local

ha experimentado múltiples modificaciones durante sus casi tres décadas de vigencia, la mayoría de ellas complementarias. De esta manera, al revisar el digesto de ordenanzas del Honorable Concejo Deliberante de Pilar,

se puede descubrir la aprobación de una serie de ordenanzas con las cuales se autorizaba a hacer modificaciones a la zonificación original, aceptar nuevos usos en zonas donde no se permitían, posibilitar la subdivisión de parcelas, así como otorgar a ciertos proyectos, la excepción al cumplimiento de los indicadores urbanísticos dispuestos. Al respecto, Batalla y Carballo (2005) sostienen que:

Una de las consecuencias más notorias es que los emprendimientos inmobiliarios explotan territorios rurales que se fueron convirtiendo en residenciales. En otras palabras, la dinámica del mercado generó figuras que se convirtieron en un fenómeno urbanístico de gran significación para el caso local en términos de inversión económica, con distintas repercusiones en el medio social y en el medio físico. (p. 13)

Al hacer un recuento de las modificaciones sobre el documento original se puede encontrar que en los primeros cinco años de vigencia del código, tuvo alrededor de 36 modificaciones según distintas situaciones; principalmente relacionadas con el cambio de zonas para permitir la instalación de distintas actividades no residenciales –galpones productivos, industrias, parcelamiento– y la aprobación de excepciones para el desarrollo de actividades o usos del suelo que entraban en conflicto con la zonificación original. Sólo en seis casos se modificó la zonificación para permitir la instalación de una UC bajo la modalidad de Club de Campo⁹.

La década de los noventa presentó un mayor ritmo de modificaciones sobre la Ordenanza 10/85, al tiempo que las situaciones que las provocaron se diversificaron (tales como las

9. En los años ochenta se dieron tres excepciones al cumplimiento de los indicadores urbanísticos establecidos, se creó una zona nueva (Zona de precinto industrial), cuatro permisos para subdivisión de parcelas y once ordenanzas estuvieron relacionadas con la aprobación de un uso diferente al establecido por el Código relacionados con actividades de producción.

Ordenanzas 06, 22 y 112 de 1997). En este sentido, aumentó la cantidad de aprobaciones relacionadas con parcelas destinadas para fines residenciales, pero las relacionadas con actividades productivas prácticamente desaparecieron: mientras que se

aprobaron 52 ordenanzas de usos residenciales, la mayoría para UC del formato de barrios cerrados, sólo se dio la aprobación a 3 parcelas para re-zonificarlas como Zona Rural, pues interesaba desarrollar actividades de explotación agrícola.

Zonificación del municipio de Pilar según los distintos acuerdos aprobados por el Concejo Municipal.

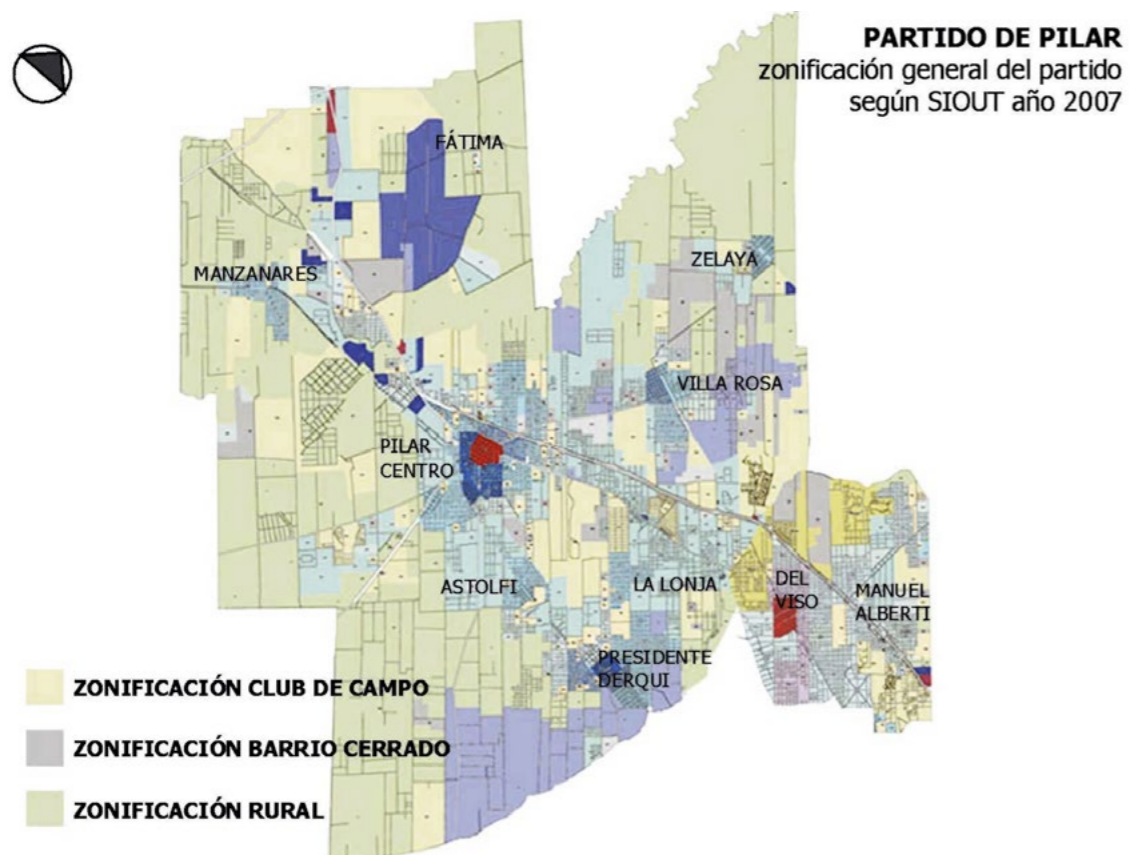
Tabla 1

Ordenanza 10 (1985)	
Urbana	Zona comercial y administrativa (ZCA)
	Zona urbano residencial (ZUR)
	Subárea urbanizada (SU)
	Subárea semiurbanizada (SS)
Interfase suburbana y rural	Zona residencial extraurbano (ZRE)
	Zona industrial (ZI)
	Zona parque industrial
	Zona de precinto industrial
	Zona de usos específicos
	Zona residencial esparcimiento
	Zona club de campo
	Zona agropecuaria intensiva
	Zona servicio de ruta
Zona agrícola intensiva	

*Los textos en azul corresponden con aquellas zonas en las que se permitió la construcción de UC.

Fuente: Elaboración Propia.

Zonificación de Pilar según Acuerdo 10/85, destacando zonificación Club de campo, Barrio cerrado y Rural. **Figura 3**



Fuente: Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Urbano Territorial -SIOUT- (2007).

Cabe destacarse que durante el año 1997, el Gobierno local inició gestiones con la Facultad de Arquitectura de una universidad privada local para el diseño de un nuevo Código de Ordenamiento Urbano. Si bien este convenio trascendió mediáticamente al nivel nacional, nunca se expidió un nuevo Código de Ordenamiento Urbano, dejando esta materia como un pendiente para los siguientes gobiernos locales.

Por esta razón en el año de 1998, la Secretaría de Tierras y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires envió un informe a Pilar en el que resaltaba el carácter inminente de la tarea de reformular el Código de Zonificación vigente en el partido. Según ese documento, las inconsistencias que presenta el instrumento, dada la falta de criterios objetivos que fuesen aplicables a todo el distrito, ha llevado a que se instale la tendencia de autorizar excepciones al cumplimiento de los indicadores urbanísticos y de re zonificar amplios sectores con el fin de permitir la instalación de nuevas UC. En este sentido, la aprobación de nuevos

usos dentro de las zonas existentes y la cantidad de excepciones registró un aumento importante en comparación con los años precedentes (las primeras sumaron 19 mientras en las segundas llegó a las 21 ordenanzas relacionadas).

Ahora bien, con respecto a la distribución de funciones y entidades provinciales encargadas de la convalidación de los proyectos de UC interesados en localizarse en el municipio, hasta mediados de 1997 esta tarea correspondió a la Secretaría de Tierras y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires, para luego pasar a la Secretaría de Asuntos Municipales e Institucionales ubicada en La Plata (Decreto 2.568/97). Según el estudio hecho por Battalla y Carballo (2005), en el caso específico de Pilar, las convalidaciones iban retrasadas con respecto a la realidad pues los proyectos empezaban a comercializarse antes de estar autorizados por la Provincia, de manera que cerca de un 80% de los emprendimientos no estaba convalidado por la Provincia para entonces.

**Segundo recorte temporal:
década de 2000**

La primera década del siglo XXI mostró una nueva lógica de intervención sobre el territorio en virtud que desde la Secretaría de Planeamiento, Gestión y Desarrollo Urbano, se está evitando aprobar ordenanzas que constituyan excepciones al cumplimiento del Código de Zonificación o Edificación, hasta tanto no se reformulen dichos instrumentos:

Algunas ordenanzas ayudan, pero ahora tratamos que no sean casos particulares pues hay algunos casos que ya no están articulados, como por ejemplo el decreto de altura... se trata de evitar el Concejo Deliberante, sino es como que generamos más particularidades que generalidades y entonces ¿para qué sirve la ley general? (...) No estimulamos que se vaya a pedir casos particulares porque hay mucha flexibilidad, hay una ordenanza, y otra, y hay cosas que se van acomodando. Así que eso, se evita que proliferen las normativas y los casos particulares. Se busca que se aplique la normativa existente para todos los emprendimientos. (G. Merlotti, comunicación personal, 2013)

Aun cuando no se logró frenar completamente la aprobación de las ordenanzas excepcionales o de rezonificación, cabe destacarse su reducción es notable en los años dos mil: sólo se otorgaron 11 permisos para el desarrollo de nuevos emprendimientos residenciales, 9 aprobaciones de actividades no permitidas por el Código vigente, 1 ordenanza relacionada con la subdivisión de parcelas y apenas 10 excepciones al cumplimiento de los indicadores urbanísticos de la norma.

En el mismo sentido, desde una postura que pretende analizar los costos y beneficios que representa la instalación de ciertos usos y actividades en el territorio, se han proferido normativas que buscan abordar e intervenir sobre temáticas complementarias: normas ambientales (Ord. 1.365/12 y 099/12)¹⁰, de vivienda multifamiliar (Ordenanzas 290/03, 2.840/05), de estímulo a actividades agrícolas (Ord. 247/06) y de estacionamientos (Ord. 2.010/10). De estas normas a continuación merece detenerse en algunas a explicar los aspectos más relevantes:

En el año 2000, se promulgó la Ordenanza 95, la cual surge a partir de la expedición del Decreto provincial 27/98, por lo que cumpliría con el papel de reglamentar en el partido todo lo relacionado con la instalación de UC del formato barrio cerrado. Esto en virtud de que es imprescindible preservar las distintas características urbanísticas que caracterizan

al municipio. En este sentido, el instrumento define al barrio cerrado como: “todo emprendimiento urbanístico destinado a uso residencial predominante con equipamiento cuyo perímetro podrá materializarse mediante cerramiento” (Ordenanza 95/00). A su vez, exige que los cercos perimetrales sean transparentes¹¹, que los proyectos presenten Estudio de

10. De reciente expedición, la Ley de Humedales intenta regular los factores naturales sobre los que se instalan las UC. De acuerdo con la directora de Planeamiento Municipal, existe mucho desconocimiento al respecto, tanto de parte de los inversores como de los encargados de ejercer la GU. Ello se refuerza con la falta de injerencia y poder de decisión que tiene la municipalidad en el tema de los recursos naturales de su propio territorio, pues es potestad del nivel provincial. Así, señala la necesidad de que los recursos hídricos sean tema de agenda interjurisdiccional entre los distintos municipios y el nivel provincial.

11. Por ello, y gracias a las nuevas funciones municipales otorgadas por el nivel provincial, el Gobierno local ha estado sugiriendo a los promotores de los nuevos proyectos, la construcción de un cerco constituido por un rondín vial, alejado de las parcelas residenciales privadas, con el que se permita mejorar la visibilidad de los espacios interiores-exteriores de la UC. Según la Directora de la Secretaría de Planeamiento de Pilar, este modelo ha sido implementado en varias urbanizaciones del partido.

Impacto Ambiental, aseguren la prestación de servicios públicos domiciliarios (agua potable, servicios sanitarios, manejo de residuos y cableado necesario), así como prohíbe que las UC puedan ocasionar perjuicio a terceros respecto de la trama urbana (o afectando ejes de crecimiento). En lo que se refiere a la gestión de este tipo de UC, especifica que deben tramitarse a través de la Ley Nacional 13.512 u optar por el régimen jurídico establecido por el Decreto 9.404/86.

En 2003, se aprobó la Ordenanza de Regularización de emprendimientos urbanos, Ord. 290/03, en la que además de reconocerse los vacíos normativos del Código de Zonificación en relación a las UC del formato de viviendas multifamiliares, se formularon algunos lineamientos específicos en la materia con los que se intenta diferenciar ese tipo de UC de otros como los barrios cerrados. Sin embargo, aun cuando en la Ord. 290/03 se reconoce la existencia de un vacío normativo que regule el formato específico, en el municipio se siguieron aprobando distintos proyectos como vivienda multifamiliar sin que mediaran los

estudios técnicos necesarios que avalaran dichas propuestas, aun cuando la figura del proyecto correspondía más con la del barrio cerrado. De hecho, esto quedó evidenciado posteriormente cuando:

esos emprendimientos que se aprobaron en el ámbito municipal como *viviendas multifamiliares*, se comercializaron y se venden aún hoy como “barrios cerrados”, o “barrios privados”, algunos de ellos incluso cuentan con convalidaciones técnicas finales otorgadas por la provincia reconociéndolos como tales, sin que el expediente de Prefactibilidad y Factibilidad hubiera tenido intervención municipal fehaciente. (Batalla y Carballo, 2005, p. 15)

Posteriormente, a través de la Ordenanza 2.840/05, se promulgarían algunas disposiciones municipales adicionales respecto al tema. En la actualidad, esta última ordenanza es la que regula a nivel local la gestión de las UC de este formato específico (viviendas multifamiliares).

En el año 2005, se propuso reformular el Código de Zonificación vigente debido a la grave

desactualización de sus contenidos frente a los diversos fenómenos urbanos que acaecían en un municipio que se había transformado completamente en las últimas tres décadas. Entre los argumentos de quienes apoyaban su revisión, se encuentran: la necesidad de ajustar el instrumento para armonizar las distintas normativas complementarias que se habían proferido durante su vigencia; se fortaleciera el componente de atracción de inversiones comerciales (para la creación de corredores comerciales sobre las rutas Panamericana y 8 principalmente), y se solucionara el problema que presentaban algunos emprendimientos ya instalados, cuya convalidación no fue aprobada por la Provincia, por lo que permanecían en situación de irregularidad dominial¹².

El proyecto del nuevo Código de Zonificación buscaba zonificar como urbanos y residenciales los sectores que figuraban como complementarios, rurales e incluso industriales, dado que esa última clasificación no permitía la subdivisión de predios en pequeñas parcelas, lo que constituyó un desincentivo para la llegada de inversiones al municipio. De acuerdo con el *Diario Pilar de todos* (2005), el proyecto pretendía unir el casco urbano del partido con el nodo comercial del Kilómetro 50, en cuya interfase se localizarían todos los servicios deseados: viviendas multifamiliares, comercios, centros comerciales, concesionarios de automóviles, hoteles y complejos de oficinas. De esta manera, se combinaría el

12. Según Batalla y Carballo (2005), en Pilar se pudo encontrar casos en los que la gestión de las convalidaciones (tanto preliminar como final), empezaba mucho más tarde que el inicio de las obras; es decir, se estaban comercializando los lotes correspondientes a alguna UC aún sin contar con los permisos correspondientes. A fines de los años noventa cerca del 80% de los emprendimientos no estaban convalidados por la Provincia y en 2004 apenas uno de cada cuatro proyectos, contaba con dicho requisito. Aún con este panorama, no hubo sanciones de ningún tipo.

centro –shopping a cielo abierto que contiene la historia del municipio– con el nodo comercial más importante de Pilar. A su vez, se permitiría el aumento de la densidad poblacional con el cambio de los indicadores urbanísticos para la zona delimitada por las rutas Panamericana, 8 y 25, así como en la calle Chubut. Sin embargo, la falta de mecanismos que castigaran a aquellos nuevos emprendimientos que no cumplieren con la normativa y la inexistencia de una propuesta que significara una reformulación real del Código vigente dificultaron su aprobación en el Concejo Deliberante.

En el año 2011, se hizo una nueva propuesta para reformular el Código de Zonificación, esta vez, para favorecer la producción de viviendas multifamiliares. En este caso se intentó modificar el artículo 9 de la Ordenanza 10/85, el cual establece la densidad demográfica permitida en las construcciones de las diferentes zonas del partido para permitir la construcción de viviendas unifamiliares y multifamiliares tipo I y II en suelo clasificados como Urbano Residencial

y Complementario Residencial, aun cuando las parcelas no contarán con las redes de agua y cloacas. Nuevamente, se destacó la necesidad de regularizar la situación legal de diversos emprendimientos ya instalados –especialmente los proyectos tipo I–, como mecanismo para mejorar las finanzas de Pilar vía recaudación tributaria. Por esto, se creía que la regularización permitiría cobrar impuestos a la propiedad que serían más acordes con la realidad y que mejorarían sustancialmente la capacidad de financiación municipal (Diario Pilar de todos, 2011).

En esta segunda oportunidad, se cuestionó la flexibilización de los requisitos exigidos a los inversores inmobiliarios, como por ejemplo en lo referente a los servicios públicos de red. Esto no sólo era preocupante, sino que además, representaba el ofrecimiento de todos aquellos espacios verdes que aún quedaban libres como potencialmente urbanizables. Ello constituiría la pérdida de la “marca registrada” de Pilar, el verde, lo que hizo que la propuesta de reformulación del Código de Zonificación fuera nuevamente rechazada.

Actualmente, se considera que hacer una reformulación al Código implica un esfuerzo técnico que el municipio no está en la capacidad de afrontar por diferentes razones: la falta de personal capacitado que se haga cargo; la gran cantidad de solicitudes y funciones por las que debe responder el municipio; los tiempos y costos que implicaría llevar a cabo un relevamiento del territorio o los engorrosos procesos de concertación y discusión del proyecto. Ante esta situación, queda en evidencia la poca capacidad técnica-institucional que tiene Pilar para hacer frente a los procesos en ciernes, aun cuando la planta administrativa de la municipalidad aumentó más de 70 veces en los últimos 40 años. Esto último, en palabras de Merlotti (comunicación personal, 2013) se explica por la imposibilidad de ajustar prioridades:

ha cambiado, o sea hace 40 años había 40 empleados municipales, entre médicos, asistentes y administrativos, y ahora hay como más de 3000 y pico, entonces imagínate como creció ... Yo pienso que como que nos enfocamos en lo urgente y se dejan otros temas de lado...

porque lo urgente es lo urgente, y bueno... reconozco que hacemos mucho..., pero te das cuenta de lo difícil que es trabajar acá... Se trata de cubrir y gestionar la normativa que además, las UC son producto muy difícil, porque ser rígido no significa ser riguroso.

Ahora bien, cabe destacarse que en el 2003 el partido adhirió y ratificó con Provincia el convenio de descentralización administrativa en la gestión de las UC (Ley 1.727/02), de manera que en adelante, la Secretaría de Planeamiento, Gestión y Desarrollo Urbano quedó encargada de evaluar las solicitudes recibidas y de entregar a los proyectos la convalidación Técnica Preliminar y Final. El proceso de gestión y aprobación de una UC consta de tres pasos, todas en el ámbito del municipio: en la *viabilidad*, se hace una primera definición del porcentaje de tierras a ceder y de Responsabilidad Social Empresarial que debe entregar el proyecto (se calcula el valor aproximado de plusvalía correspondiente); en la *prefactibilidad*, se exigen unas condiciones que son generales, como las aprobaciones que corresponden

a las esferas extramunicipales, además de ciertos requisitos específicos según el proyecto a desarrollar; y por último, en la *factibilidad* o aprobación definitiva, se exige la entrega de dominio de las tierras cedidas a favor del partido y la constancia de cumplimiento de la RSE. Las cesiones de tierra en el municipio pueden ser de dos maneras: espacio verde, libre y público, externo a la UC, o para equipamientos comunitarios de los futuros habitantes de la UC, interno.

En los proyectos en que se necesite de alguna certificación provincial¹³, los gestores o inversores son los encargados de hacer la gestión ante las instituciones provinciales correspondientes. La aprobación es anexada al expediente de la solicitud de licencia en la Secretaría de Planeamiento Municipal y constituye en requisito indispensable para entregar el certificado de factibilidad del proyecto.

Con la entrada en vigencia de esta normativa, no sólo se agilizaron los tiempos y trámites necesarios para la instalación de cualquier emprendimiento inmobiliario —en virtud de que redujo la cantidad de instancias y dependencias involucradas—, sino que también se concedió mayor autonomía a los gobiernos municipales en lo que tiene que ver con la GU y la planificación del territorio. En este sentido, ahora Pilar se limita a hacer cumplir el marco normativo expedido por la Provincia de Buenos Aires o por su órgano legislativo, el Consejo Deliberante Municipal (tiene la potestad de proferir ordenanzas con el mismo espíritu). Esto ha hecho que en la actualidad, el Gobierno federal no cumpla ninguna función específica, restringiendo su capacidad de acción a la expedición de los planes y leyes nacionales.

Uno de los aspectos en el que la Secretaría de Planeamiento Municipal decidió actuar

13. Aprobación de la aptitud hidráulica y de subdivisión de parcelas del proyecto, que continúan siendo potestad de las dependencias provinciales (a través del ADA o UPDS en el primer caso y Geodesia en el segundo).

fue el del registro local de las UC localizadas en el territorio. De tal manera y a través de la Ordenanza 738 de 2003, se creó el Registro Municipal de Urbanizaciones Cerradas (RMUC), con el fin de regularizar la situación legal de cada una de las urbanizaciones instaladas. Sin embargo, vencido el plazo dispuesto por la Ley Provincial 1727/02, el Gobierno local reconoció que sólo 50 de las 184 urbanizaciones encuadradas en la norma presentaron la intención de inscribirse en el registro (Batalla y Carballo, 2005). Con esto quedó manifiesta la incapacidad administrativa para regularizar y unificar las diferentes situaciones dominiales, en las que se encuentran las UC instaladas en el partido.

Este tema quedó congelado diez años hasta que, en mayo del 2013, el Gobierno local volvió a tomar cartas en el asunto: se envió una citación a todos los administradores de aquellas UC que no están en el RMUC para que se acercaran a la Secretaría de Planeamiento dentro de los próximos 6 meses y regularicen su situación particular. Según Merlotti (comunicación personal, 2013), son tres

las situaciones particulares de irregularidad que se está presentando: UC en zonas aptas aprobadas con documentación incompleta (es decir, con el expediente incompleto), en zonas aptas no aprobadas y en zonas no aptas no aprobadas. En caso de inasistencia por parte de alguno de los administradores citados, la Secretaría está autorizada para aumentar los impuestos de propiedad de todas las viviendas registradas en la urbanización a su cargo, hasta tanto no se presente en la Secretaría con los documentos solicitados:

se categorizó todas las UC y los contribuyentes tienen que pagar más si están en forma irregular, entonces como muchos barrios tienen calles adentro pero que son públicas y las tienen cerradas, entonces como que estamos en una instancia de regularizar todo esta situación, se les ha dado unos 6 meses de plazo para que regularicen ... El apercibimiento al contribuyente es el mecanismo concreto que tenemos. (G. Merlotti, comunicación personal, 2013)

Asimismo, el Gobierno local viene implementando una serie de instrumentos con los

cuales busca potenciar los aspectos positivos y generar una sinergia productiva en lo que se refiere a la influencia del barrio cerrado sobre el barrio abierto. Por ello, desde el 2008 se toma a cada nuevo emprendimiento cerrado como una empresa privada y se lo obliga a pagar una cuota de Responsabilidad Social Empresarial: “la UC es tomada como una empresa y tiene esa ‘obligación moral’ de acompañar al crecimiento total de la población, entonces que hace, cede en forma de bienes parte de la plusvalía que tenga” (G. Merlotti, comunicación personal, 2013).

El Decreto Municipal 2.690/08 crea el programa “RSE Construir capital social para el desarrollo” en el municipio. Define que las UC, además de cumplir con la cesión de tierras definida en las normas provinciales, deben entregar los bienes materiales que sean equivalentes a un porcentaje del valor de plusvalía establecido por el municipio, según las características propias del emprendimiento (puede ir del 1% al 5%). Las cesiones por RSE se definen a través de la negociación entre el desarrollador y la Secretaría de Planeamiento, por lo que se pueden hacer a

través de la instalación de equipamiento público (del tipo luminarias, asfalto) o con bienes de capital destinados a la municipalidad (como herramientas de trabajo).

Durante este corto período de aplicación, se han pavimentado varios tramos periurbanos del municipio, entre otros la calle Basave en Villa Rosa y la calle Champagnant que conecta la Universidad del Salvador con la Panamericana. Según Merlotti (comunicación personal, 2013), la implementación del programa RSE ha generado una especie de “pull” entre las esferas pública y privada, en virtud de que el segundo invierte en cuestión de su política empresarial particular, mientras el Gobierno local acompaña, acompaña y presiona también para que se mejoren aquellos aspectos hacen falta en el municipio.

Otros dos hechos importantes de destacar en lo que refiere a la gestión local del municipio en el último contexto descrito son: primero, que a través de la Ordenanza 220/00 se buscó definir y convalidar las zonas establecidas en el Código de Zonificación original y el Decreto-Ley 11.459/96 –norma provincial que refiere a la radicación y habilitación de

industrias–, y segundo, la autorización para cambiar los indicadores urbanísticos señalados en el Código de Edificación y de Zonificación con el fin de ajustarlos y armonizarlos. Esto se pudo ver reflejado en el aumento en la cantidad de pisos permitidos y la creación de dos zonas especiales en torno al nodo comercial de la Autopista Panamericana.

Sobre estos dos hechos, hay que decirse que si bien son esfuerzos por actualizar e integrar los distintos instrumentos –tanto del nivel provincial como local– con que se maneja el municipio y con los que se intentó reglamentar temas complementarios (hábitat, medio ambiente, actividades agrícolas, estacionamientos), su aplicación ha sido escasa debido al desconocimiento imperante entre los técnicos encargados y al especial interés que presenta el municipio en atraer más industrias y actividades relacionadas –como los depósitos “*just in time*” o de logística–, que en incentivar las actividades agrícolas, proteger el medio ambiente o de liberar suelos para construir vivienda social.

A su vez, el desconocimiento de la última normativa provincial en materia de acceso

al hábitat (LAJH - Ley 14.449/12) estaría reflejando el incumplimiento en la puesta en vigencia de ese nuevo instrumento, lo que da como resultado la desactualización de las herramientas con que opera la Secretaría de Planeamiento y desaprovechando la oportunidad que brinda esa norma de hacer cobros de plusvalías y todo lo relacionado con las operaciones de regularización de viviendas informales.

Con este panorama, la inexistencia de un encuadre normativo actualizado, y la formulación de parches normativos que intentaron ser de arreglo a la carencia, permitió que los emprendimientos cerrados que se instalaron en zonas de baja ocupación pudieran gestionarse a través del régimen de la Ley 13.512/48, de 200-300 unidades funcionales, sin que se hicieran en todos los casos los estudios técnicos necesarios. Según Batalla y Carballo (2005), la inacción municipal permitió además que muchos emprendimientos no efectuaran la rectificación del plano de propiedad horizontal, ni hicieran lo propio con el Reglamento de Copropiedad.

Conclusiones

Lo expuesto hasta aquí muestra un panorama en el que los instrumentos normativos han resultado insuficientes e ineficientes para llevar a cabo una gestión urbanística (GU) integral, lo que comprobaría que la localización intensiva de urbanizaciones cerradas (UC), a lo largo y ancho del territorio municipal, es producto del aprovechamiento por parte del mercado inmobiliario de los vacíos legales existentes y de la sucesiva reformulación de los instrumentos ya vigentes para darles un sustento legal (cambio de zonificación, decretos excepcionales entre otras modalidades). Esta situación manifiesta una debilidad por parte de la GU local en su tarea de ordenar el territorio de manera integral, pues por el contrario, “más que una normatividad que legitime a los cotos cerrados, existe una serie de ingredientes sueltos que se eslabonan para dar un sustento legal” (Cabral y Canosa, 2001, p. 247).

Ahora bien, a manera de cierre del artículo, en este sub-apartado nos interesa hacer una lectura horizontal o comparativa de las dimensiones de la GU que se explicitaron en el apartado metodológico para complementar la descripción hecha hasta este punto (ver Tabla 2).

Dentro de las particularidades encontradas en las dimensiones consideradas se puede ver que Pilar goza de una buena autonomía para ejercer las funciones del planeamiento, ejecución y control urbanístico en general, y de llevar a cabo la GU de las UC en particular. Esto en virtud de que el marco normativo del país establece que dicho nivel es el responsable primario del ordenamiento del territorio. En Pilar, se pudo encontrar que no sólo jugó un papel importante todo el proceso descentralizador de fin del siglo pasado, sino que en el año 2002, la Provincia de Buenos Aires entregó a Pilar y otras municipalidades la potestad de gestionar autónomamente la aprobación de UC en su territorio (Ley 1.727/02). Sin embargo, cabe recordar que la Provincia mantuvo bajo su dominio la aprobación técnica de ciertos aspectos específicos del proceso, de manera que si bien se puede hablar de una autonomía condicionada, constituye en un reconocimiento mayor a la capacidad de autogestión que pueden tener los municipios al comparar en perspectiva con décadas anteriores.

En este sentido, el municipio cuenta con la potestad para expedir los instrumentos normativos con que se definieron los aspectos generales de ordenamiento del suelo a los que se debieron acoger tales proyectos residenciales (en particular el Código de Zonificación); además de que sobre las autoridades del nivel local de gobierno recayó la responsabilidad de emitir los instrumentos de aprobación que dan vía libre a la instalación definitiva de las UC (vía Ordenanzas). Una característica que marca la diferencia sustancial entre los instrumentos locales proferidos durante la década de los noventa de los emitidos en los años dos mil, es que la segunda década mostró unos instrumentos más completos, con unas autoridades locales más autónomas, que contaban con mejores capacidades para hacer frente a sus responsabilidades. Empero, estos siguieron resultando insuficientes para cumplir la tarea requerida.

En lo que se refiere a la dimensión “propiedad del suelo” y siguiendo con lo expuesto más arriba, se pudo encontrar que en el

caso de Pilar todavía no tiene incorporado tal noción en sus instrumentos, aún con la existencia de una ley provincial que sí lo considera y especifica medidas que propenden por ello (LAJH - Ley 14.449/12); como por ejemplo, la obligación a la que están sometidas las nuevas UC de hacer un porcentaje de cesión de tierras. Esto se puede explicar en virtud de que la Ley de Acceso Justo al Hábitat es de muy reciente expedición y todavía no se ha implementado de manera plena, precisamente por la controversia que suscitó su contenido.

Por su parte, el municipio cuenta con el poder coercitivo para castigar a los infractores de los compromisos urbanísticos adquiridos. Así, los códigos de Edificación y de Zonificación Municipal citan la aplicación de las sanciones establecidas en los artículos 93 al 97 del Título V del Decreto-Ley 8.912/77. En la actualidad, en el municipio se ha optado por suspender parcialmente las licencias de construcción autorizadas y a aumentar los impuestos locales a las UC que continúen en situación de irregularidad ante el gobierno provincial (es decir, que

aún no han presentado los documentos para la convalidación provincial final).

De los temas que hacen a la dimensión “gestión urbanística y ejecución del planeamiento”, se puede destacar que Pilar trabaja con planes operativos, en virtud de que define instrumentos que incluyen la ordenación física del suelo y que se traduce –en función del interés general– en relativos límites al derecho de propiedad y concreciones vinculantes para los propietarios. Éste es el caso puntual de los Códigos de Zonificación y de Edificación, así como del *Plan Estratégico Municipal Pilar 2020* (Municipalidad de Pilar, 2011).

Sin embargo, aquí cabe hacerse un énfasis en las falencias que presentan los instrumentos manejados en Pilar. En este municipio en particular, la falta de un criterio de ordenamiento urbano-territorial adecuado no sólo se ha reflejado en lo institucional –con la aplicación de instrumentos desactualizados o mediante las consecutivas excepciones– y territorial –continuidad suburbana y mezcla de usos del suelo–. También se mostraría en el libre albedrío

del que gozan las UC instaladas en el territorio, tanto para incumplir con sus respectivos máster plan –edificación parcial en muchos de los proyectos–, como en las demoras que existen para regularizar los títulos dominiales de los compradores (G. Merlotti, comunicación personal, 2013).

De otra parte, es válido destacarse que en el municipio se pudo encontrar un componente consolidado de participación ciudadana dentro de los procesos de planeamiento y gestión urbanística. Éste es derivado precisamente de las directrices especificadas en instrumentos normativos supralocales (provinciales), que fueron retomados por los instrumentos locales correspondientes. Dicha participación se ha aplicado a través de la Ley 1.727/02 y el Decreto-Ley 8.912/77, los cuales obligan a que las municipalidades aseguren la realización de audiencias públicas con la comunidad, para poder gestionar la aprobación de los proyectos de UC.

Otras características de la GU encontrada en Pilar durante las dos últimas décadas son: existe la posibilidad de modificar o revisar

los instrumentos de gestión urbanística, siguiendo el mismo procedimiento arbitrado para su aprobación; se contempla la división del territorio local en zonas, estableciendo los usos permitidos, los admisibles con condiciones y los prohibidos, las edificabilidades máximas potenciales, así como algunos estándares de calidad ambiental que se deben respetar (estos son de aplicación directa y resultan relevantes al tema de las UC, tales como el cálculo de cesiones y áreas libres según el tipo de proyecto o el establecimiento de zonas para la protección ambiental).

Finalmente, se pudo encontrar que en Pilar se están aplicando mecanismos tendientes al cobro de plusvalías a las UC instaladas en el territorio a través de un instrumento particular: Programa de Responsabilidad Social Empresarial para las UC –Decreto Municipal 2.690/08–. Así, se podría decir que empieza a hacer un cobro retroactivo sobre todos aquellos proyectos de UC instalados como mecanismo de financiación urbana indirecta. Esto reflejaría la voluntad política de empezar a aprovechar los excedentes de valor que el mercado inmobiliario genera, para

redistribuirlo hacia otros sectores del municipio. Aunque esta última afirmación puede parecer bastante apresurada, en el sentido de que la recuperación de plusvalías ha sido de aplicación muy reciente, podría dar un halo de esperanza sobre la nueva perspectiva de gestión que se empieza a instalar en las instancias del Gobierno local argentino.

Para terminar, resta señalarse que dentro de las nuevas posibilidades de actuación

con que cuenta el nivel local de gobierno en el marco del nuevo siglo, está la opción de suspender cautelarmente la expedición de licencias urbanísticas si existe la necesidad. En Pilar, la década del noventa mostró un panorama en el que no se utilizó tal herramienta y recién hasta la primera década de los años dos mil, se vio la necesidad de hacerlo ajustando los requisitos exigidos a los desarrolladores inmobiliarios.

Dimensiones de la gestión urbanística en Pilar **Tabla 2**

ASPECTO	DEFINICIÓN
Unidades territoriales	15 localidades
Área total	355 km ²
Población (2010-2011)	299.077
Densidad poblacional (por kilómetro)	842
Distancia de la ciudad capital	54 kilómetros
Cantidad de UC actualmente	Aproximadamente 300
Organización territorial y distribución de las competencias de gestión urbanística	
Nivel territorial con competencias legislativas sobre la gestión urbanística	Concejo Deliberante de Pilar a través de ordenanzas/ Intendente Municipal a través de decretos
Nivel territorial en el que residen las competencias de aprobación del planeamiento, ejecución y control urbanísticos	Administración municipal. De hecho, la Provincia de Buenos Aires entregó a Pilar la potestad de gestionar autónomamente la aprobación de UC en su territorio (Ley 1.727/02).

ASPECTO	DEFINICIÓN
Propiedad del suelo	
Los instrumentos normativos definen la función social y ecológica de la propiedad	No, pues la normativa provincial que define tales conceptos es de muy reciente expedición y la normativa local no ha sido actualizada (Acuerdo 10/85).
Reacción administrativa ante el incumplimiento de las obligaciones o compromisos urbanísticos	Si, la administración municipal tienen la capacidad de sancionar o abstenerse de aprobar licencias urbanísticas hasta tanto no se subsane la falta (convalidación ante el nivel provincial o faltas a la normatividad local/provincial). Los códigos de Edificación y de Zonificación Municipal citan la aplicación de las sanciones establecidas en los artículos 93 al 97 del Título V del Decreto-Ley 8.912/77.
Gestión urbanística y ejecución del planeamiento	
Tipología de los planes	Planes operativos, pues definen instrumentos que incluyen la ordenación física urbanística propiamente dicha del suelo y que se traduce —en función del interés general— en relativos límites al derecho de propiedad y concreciones vinculantes para los propietarios.
Participación ciudadana en los procesos de gestión urbanística	Si, se establecen garantías expresas y precisas para la participación de los ciudadanos/administraciones públicas interesadas, independientemente de las formas y procedimientos de consulta (se establece en el Código de Zonificación).
Grado de flexibilidad para modificar los instrumentos de gestión urbanística	Si, existe la posibilidad de modificar o revisar el planeamiento siguiendo el mismo procedimiento arbitrado para su aprobación.
Calificación o zonificación de usos del suelo y su control	Si, se contempla la división del territorio local en zonas estableciendo los usos recomendables, admisibles con condiciones y los prohibidos, edificabilidades máximas potenciales (se establece en el Código de Zonificación y en el de Edificación).
Estándares urbanísticos de calidad ambiental definidos desde el nivel local	Si, en el Código de Zonificación y de Edificación se retoma lo dispuesto por la normativa nacional y provincial.
Formas de obtención de los suelos para equipamientos públicos	Vía expropiación, cesión obligatoria y gratuita o por convenio. Es potestad de la administración local llevar a cabo tales mecanismos.
Utilización de mecanismos de captación de plusvalías (u otros)	Si, Aplicación de Responsabilidad Social Empresarial desde 2008 (con el Decreto Municipal 2.690/08)
Necesidad de autorización o licencia para urbanizar	Si, es potestad de la administración local aprobar o no las solicitudes de licencias urbanísticas.
Posibilidad de suspender cautelarmente la expedición de licencias urbanísticas	Si, se ha aplicado hasta tanto no se convalide la solicitud ante el nivel provincial.

Fuente: Elaboración propia.

Referencias

- Batalla, M. y Carballo, C. (2005). El papel ordenador del Estado y la expresión territorial de las urbanizaciones cerradas. *Revista Scripta Nova*, IX (194). Recuperado de <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-58.htm>
- Cabrales, L. (2005). Estado del conocimiento sobre las urbanizaciones cerradas en Iberoamérica. En O. Gutiérrez (coord.), *La ciudad y el miedo*. Ponencia presentada en el VII Coloquio de Geografía Urbana. Gerona, Italia.
- Cabrales, L., y Canosa, E. (2001). Segregación residencial y fragmentación urbana: Los fraccionamientos cerrados en Guadalajara. *Revista Espiral*, VII (20), 223-253.
- Congreso de la Nación Argentina (30 de septiembre de 1948). Ley Nacional de Propiedad Horizontal [Ley 13.512/48]. Recuperado de http://www.geocities.ws/fundacioncives/leyes_decretos/propiedad_horizontal/ley13512.html

- García-Bellido, J (2001). Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, 32(127), 83-144.
- Honorable Concejo Deliberante de Pilar. (2 de mayo de 1985). Código de edificación del partido del Pilar. [Ordenanza 25/85]. Recuperado de <http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/25-1985.pdf>
- Honorable Concejo Deliberante de Pilar. (30 de enero de 1985). Código de Zonificación para el partido de Pilar. [Ordenanza 10/85]. Recuperado de <http://www.marcianobr.com.ar/wp-content/uploads/2015/08/Codigo-de-Planeamiento-Pilar.pdf>
- Honorable Concejo Deliberante de Pilar. (1997). [Ordenanza 06/97]. Recuperado de <http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/6-1997.pdf>
- Honorable Concejo Deliberante de Pilar. (1997) [Ordenanza 22/97. Recuperado de <http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/22-1997.pdf>
- Honorable Concejo Deliberante de Pilar (1997). [Ordenanza 112/97]. Recuperado de <http://www.pilar.gov.ar/uploads/digesto/2428/112-1997.pdf>
- Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2000). [Ordenanza 220/00]. Recuperado de www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/220-2000.pdf
- Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2000). [Ordenanza 95/00]. Recuperado de <http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/95-2000.pdf>
- Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2003). [Ordenanza 738/03]. Recuperado de <http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/738-2003.pdf>
- Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2003). Regularización de emprendimientos urbanos. [Ordenanza 290/03]. Recuperado de <http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/290-2003.pdf>

- www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/290-2003.pdf
- Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2004). [Ordenanza 257/04]. Recuperado de <http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/257-2004.pdf>
- Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2005). [Ordenanza 49/05]. Recuperado de www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/49-2005.pdf
- Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2005). Disposiciones sobre las viviendas multifamiliares en el partido de Pilar. [Ordenanza 2.840/05].
- Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2006). [Ordenanza 247/06]. Recuperado de <http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/247-2006.pdf>
- Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2008). [Ordenanza 2172/08]. Recuperado de <http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/2172-2008.pdf>
- Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2009). [Ordenanza 206/09]. Recuperado de <http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/206-2009.pdf>
- Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2010). [Ordenanza 16/10]. Recuperado de www.pilar.gov.ar/uploads/digesto/4786/16-2010.pdf
- Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2010). [Ordenanza 2.010/10]. Recuperado de www.pilar.gov.ar/uploads/digesto/4786/2010-2010.pdf
- Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2010). [Ordenanza 278/10]. Recuperado de <http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/278-2010.pdf>
- Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2010). [Ordenanza 403/10]. Recuperado de <http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/403-2010.pdf>
- Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2012). [Ordenanza 099/12]. Recuperado de

- <http://www.hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/ordenanzas/99-2012.pdf>
- Honorable Concejo Deliberante de Pilar (2012). [Ordenanza 1.365/12].
- Jolly, J.-F. (2005). Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas. *Revista Desafíos*, 12, 51-85.
- Maldonado, M. (2013). Fundamentos del Derecho Urbanístico en Argentina, Brasil y Colombia. En D. Erba (comp.) *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica*. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/definicion-de-politicas-de-suelo-urbanas-full.pdf>
- Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: La Plata. (27 de noviembre de 1986) Convalidación del Código de Zonificación propuesto por el municipio de Pilar. [Decreto 8.763/86]. Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/86-8763.html>
- Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: La Plata. (24 de diciembre de 1986). Reglamentación de los clubes de campo. [Decreto 9.404/86]. Recuperado de <http://www.normativas.org.ar/ZNormativas/DecretosProvinciales/198609404.pdf>
- Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: La Plata. (11 de junio de 1996). Regulación ambiental de la industria en la Provincia de Buenos Aires. [Decreto-Ley 11.459/96]. Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/96-1741.html>
- Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: La Plata. (11 de agosto de
- Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: La Plata. (24 de octubre de 1977). Ley de ordenamiento territorial y uso del suelo. [Decreto-Ley 8.912/77]. Recuperado de www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html

- 1998). Algunas consideraciones referentes al ordenamiento territorial de Barrios Privados. [Decreto 27/98]. Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/98-27.html>
- Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: La Plata. (18 de julio de 2002). Programa de descentralización administrativa a municipios sobre gestión urbanizaciones cerradas. [Decreto 1.727/02]. Recuperado de <http://www.arba.gov.ar/Intranet/legislacion/catastro/Decretos/dec01727-02.htm>
- Municipalidad de Pilar (2008). Creación del programa de Responsabilidad Social Empresarial: "Construir capital social para el desarrollo". [Decreto 2.690/08]. Recuperado de <http://www.pilar.gov.ar/responsabilidad-social>
- Municipalidad de Pilar. (2011). *Pilar 2020. Gestión Estratégica*. Pilar: Municipalidad de Pilar.
- Municipalidad de Pilar. (2013). Municipio de Pilar y las localidades que lo conforman [Figura]. Recuperado de <http://www.pilar.gov.ar/>
- Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires. (7 de agosto de 1997). La Subsecretaría de Asuntos Municipales e Institucionales, será competente en los trámites de aprobación de emprendimientos urbanos (urbanizaciones o barrios cerrados) gestionados mediante la aplicación de la Ley Nacional 13.512/48. [Decreto 2.568/97]. Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/97-2568.html>
- Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires. (12 de junio de 2012). Ley de Acceso Justo al Hábitat (LAJH). [Ley 14.449/12]. Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>
- Redacción. (2005, 5 de marzo). Quieren atraer inversiones al distrito. *Diario Pilar de todos*.

- Recuperado de: <http://www.pilardetodos.com.ar/20050305/nota09.html>
- Redacción. (2008, 13 de agosto). El Concejo avanza en la modificación del código de edificación. *Diario Pilar de todos*. Recuperado de: <http://www.pilardetodos.com.ar/20080816/edificacion.html>.
- Redacción. (2011, 8 de febrero). Reformarán el Código de zonificación de Pilar para favorecer la construcción de multifamiliares. *Diario Pilar de todos*. Recuperado de <http://www.pilardetodos.com.ar/20110208/zonificacion.html>

Cómo citar

Mendoza, A. (2016). Gestión urbanística de las urbanizaciones cerradas: el caso de Pilar (Argentina). *Papeles de Coyuntura*. 42. 162-201. Recuperado de: www.papelesdecoyuntura.com