

REFLEXIONES SOBRE EL PROYECTO DEL CÓDIGO URBANÍSTICO DE BUENOS AIRES

Luis Baer y Paloma Garay Santaló

Luis Baer es investigador del CONICET y el Instituto de Geografía; docente de Planificación y Ordenamiento Territorial y Geografía Industrial de la carrera de Geografía (FFyL-UBA).

Paloma Garay Santaló es docente de Geografía de la Circulación en la carrera de Geografía (FFyL-UBA) y asesora en planeamiento urbano y transporte en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

Desde fines del 2016 el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires comenzó a trabajar el reemplazo del Código de Planeamiento Urbano vigente desde 1977. En este artículo compartimos algunas reflexiones sobre el avance del Proyecto del Código Urbanístico (PCU) atendiendo dos preguntas básicas: ¿PCU para qué y para quién?

En primer lugar, debe destacarse que el Código Urbanístico es una de las principales herramientas del Gobierno para orientar procesos urbanos en su ámbito territorial. Como parte de un sistema de planeamiento, debe contener criterios generales, estrategias operativas, instrumentos de aplicación, parámetros y pautas para conducir el desarrollo urbano de acuerdo a un modelo territorial o “imagen objetivo” legitimada entre múltiples actores sociales. Tiene que contar a su vez con una compleja relación de equilibrio entre lo cambiante y lo permanente; es decir, debe ser lo suficientemente flexible como para atender los problemas de la ciudad existente, el escenario de incertidumbre y la constante transformación que caracteriza al espacio urbano, estableciendo una serie de criterios urbanísticos para alcanzar las metas definidas para una “ciudad deseable”.

Son varios los mandatos imperativos que obligan a contar con un Código Urbanístico actualizado. Uno de ellos es el Plan Urbano Ambiental (PUA) aprobado en 2008 (Ley 2930) que además encomienda que el nuevo Código Urbanístico debe “...guiar la conformación de la ciudad, incluyendo tanto los espacios públicos como los espacios privados y las edificaciones que en los mismos se desarrollen...”. Más allá del mandato del PUA y de la situación crítica que presenta la ciudad en cuanto a su calidad y oferta de espacios verdes, ningún Plan y Código Urbanístico puede normar los usos del suelo desde el punto de vista exclusivo del dominio privado, prescindiendo de los espacios de utilidad y uso público. El tratamiento del espacio público en el PCU se limita, no obstante, a las cesiones y aperturas de la vía pública desde la iniciativa privada, pero no lo trata desde el punto de vista de la función pública y ambiental que revisten las superficies de dominio y

uso público, desatendiendo así gran parte del territorio de la ciudad y desconociendo la interrelación de los procesos públicos y privados que lo constituyen.

Además de este sesgo, el análisis del PCU pone al descubierto la falta de consideración de la estructura urbana y el funcionamiento de la ciudad existente. Esta negación de la Buenos Aires construida, y por lo tanto de su conformación histórica y reciente, devela que parte de la propuesta no se ha formulado en base a las principales problemáticas que afectan a los porteños. Ejemplo de ello es el desafío de duplicar la población de la ciudad que se plantea entre los objetivos del PCU, sin la correspondiente renovación y fortalecimiento de las infraestructuras y equipamientos públicos. En la voz de vecinos se repiten reclamos por falta de espacios verdes, cortes de luz, baja presión del agua, falta de vacantes en las escuelas, congestión del tránsito, subtes colapsados y la falta de lugares de estacionamientos, entre otros problemas que si bien no son todos directamente atendibles desde un Código Urbano, son factores elementales de la planificación urbana.

Por otro lado está ausente la mirada de los porteños en las nuevas capacidades constructivas que el PCU habilita en toda la ciudad, modificando el paisaje de muchos barrios. Existen numerosos vecinos organizados para defender la identidad del lugar que habitan y la calidad urbana, entendiendo que el patrimonio no sólo son edificios antiguos a conservar de forma aislada, sino que se constituye por el paisaje y la idiosincrasia de cada sector de la ciudad.

El PCU impulsa la conformación de las manzanas como bloques homogéneos, definiendo reglas fijas para unificar la volumetría del paisaje, evitando la diversidad de altura de la ciudad actual e incentivando el completamiento de los vacíos. El modelo de alturas desiguales del código vigente favorece la iluminación y ventilación interna de las manzanas y, por ende, de los edificios. La modificación que se propone estimula la renovación por sustitución, es decir, la demolición de las edificaciones actuales a fin de aprovechar la mayor constructibilidad habilitada para obras nuevas, flexibilizando exigencias sobre la calidad urbana y alterando el paisaje de la ciudad actual.

Si bien las transformaciones del paisaje urbano se dan de forma muy paulatina, a partir de la aprobación del PCU son esperables cambios de corto plazo en dos sentidos: Al aumentar la constructibilidad de lotes cercanos a las esquinas para homogeneizar las manzanas se dinamizan obras nuevas en barrios que ya cuentan con altos niveles de valorización inmobiliaria (Palermo, Belgrano y Caballito). Por otro lado, la ampliación de las áreas que admiten edificios de entre 5 y 7 pisos, dinamiza la renovación en barrios de casas bajas, donde los desarrolladores encuentran facilidad para la compra de inmuebles a demoler a través de un único propietario (sectores de Villa Crespo, Chacarita, Flores y Caballito).

Como contrapeso a la renovación urbana no aparecen nuevos instrumentos que incentiven remodelaciones, estimulando el aprovechamiento y calidad de lo construido en toda la ciudad. Sólo se incorpora un sistema de compensaciones para los edificios catalogados por su valor

arquitectónico, instrumento financiero de puesta en valor que retribuye a sus propietarios sobre la restricción a demoler. Esta incorporación resulta sumamente incompleta como política integral de protección del patrimonio y de la identidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Cabe también destacar la creación de las “Áreas de desarrollo”, nueva zonificación que se asigna a los espacios en torno al sistema de autopistas y a la vera del Riachuelo, como elemento novedoso del PCU con fuerte impacto territorial. En ellas se fomenta la construcción de torres de mayor altura, estimulando un modelo urbano vinculado a la movilidad en automóvil y a la conformación de centralidades en ámbitos privados, como ocurre en la intersección de General Paz y acceso Norte, con el shopping DOT. El PCU denomina a los nodos de acceso por autopista a la ciudad como “portales”, donde es esperable el desarrollo de este tipo de centralidades de peso metropolitano, disociadas de la dinámica de su entorno barrial inmediato.

El énfasis puesto en la generación de más m^2 construibles contrasta con la ausencia de instrumentos urbanísticos que deberían estar en el PCU, no sólo por mandato del PUA, también por atender desafíos y problemas que a nuestro entender son prioritarios. Uno de ellos refiere a los instrumentos que gravan “... el aumento del valor que sufra la propiedad inmueble con motivo de la realización de obras públicas, cambios de normativa, meras intervenciones públicas, administrativas o el mero hecho de cambio de valor aunque la causa sea privada, mediante el impuesto de plusvalía” (Ley 2.930 Art. 23). La valorización inmobiliaria, o más precisamente el aumento de la renta del suelo urbano, se genera por cambios normativos que modifican las intensidades y tipos de usos del suelo (cuánto se puede construir y qué actividades pueden desarrollarse), y por la inversión del Estado en obra pública que mejora diferencialmente la calidad del suelo urbano en sus condiciones de conectividad, accesibilidad, espacio público, seguridad y equipamiento. Cuando no existe un instrumento que recupere la renta del suelo atribuible a estas acciones urbanísticas, los propietarios se apropian de la totalidad de la valorización generada por el Estado y, en el caso de la inversión en obra pública, de los recursos aportados por toda la comunidad; también se desaprovecha una fuente de recursos importante para el financiamiento de obras públicas.

En base a la edificabilidad que establece el Código Urbano vigente, la ciudad cuenta con la posibilidad de construir 105 millones de m^2 adicionales, sobre los 220 millones de m^2 ya construidos, sumada a una inédita cantidad de viviendas deshabitadas. La creciente ociosidad de la vivienda (por especulación inmobiliaria, uso de la propiedad como reserva de valor y problemas dominiales, entre los principales motivos) no está desligada de las restricciones que han afrontado numerosos hogares en los últimos años para acceder a la vivienda formal. Dicho esto, resulta necesario atender la demanda habitacional (futura y acumulada al presente) no sólo ampliando el parque de vivienda, sino mediante estrategias e instrumentos para que las viviendas que se construyen sean destinadas a quienes las necesitan como bien de uso evitando que sean utilizadas

como reserva de valor o activo de inversión. El gravamen progresivo en el tiempo a las viviendas en desuso constituye una medida adecuada para atender dicho objetivo. De igual modo, los terrenos que se encuentran baldíos (lotes no edificados), con edificación derruida (deterioro avanzado que impiden su uso) o edificación paralizada (construcciones inconclusas) también pueden movilizarse mediante la aplicación de instrumentos fiscales junto con una Declaración de Edificación Obligatoria por parte del Estado. Se trata de herramientas que pueden contribuir a la movilización de inmuebles en desuso, un desafío prioritario y estratégico dado que la ampliación de la oferta inmobiliaria constituye un factor de primera importancia para la regulación del precio de las viviendas, tanto en el mercado de compraventas como de alquiler.

Otro instrumento clave pero ausente en el PCU es el denominado Banco de Inmuebles. Y nuevamente, a pesar de su función vital para afrontar problemas prioritarios para los habitantes de la ciudad y formar parte de los mandatos imperativos del PUA (art. 21), no hay consideración sobre el manejo del patrimonio inmobiliario fiscal, algo fundamental para concretar propósitos que el propio PCU plantea. La ciudad cuenta con tres organismos con competencia para la gestión de los inmuebles públicos de dominio privado: la Corporación Buenos Aires Sur S.E. en un polígono que abarca la zona sur, la Corporación Puerto Madero que hace lo propio en el barrio homónimo y la recién creada Agencia de Bienes Sociedad del Estado (ABSE) destinada a la administración de inmuebles públicos en desuso en el resto de la ciudad. Los proyectos ya aprobados para los dos polígonos transferidos a la ABSE, el “Tiro Federal” en Núñez y el “El Dorrego” en Colegiales, han puesto de manifiesto la voluntad del Gobierno de subastar inmuebles públicos para el desarrollo de negocios inmobiliarios. Asimismo, la venta de tierra pública en la ciudad viene siendo una práctica recurrente del Estado Nacional. La subasta compulsiva del patrimonio inmobiliario público no es empero una política urbanística recurrente ni recomendada. Por el contrario, las administraciones locales exitosas en planificación y gestión urbana han destinado otros usos al parque inmobiliario público, incluso incurriendo en acciones conducentes a la ampliación del Banco de Inmuebles, no sólo mediante la compra directa y la expropiación (mecanismos que presionan sobre los recursos fiscales), sino a través de otras modalidades como el pago de tributos y multas con suelo o vivienda, o la incorporación de inmuebles construidos en el marco de operatorias urbanísticas consorciadas.

El PCU no puede omitir el desarrollo de este instrumento precisando definiciones, alcances, objetivos y pautas de implementación que orienten su posterior reglamentación. A nuestro entender, un Banco Público de Inmuebles debe contribuir a las metas prioritarias que establezca un sistema de planeamiento en constante revisión y actualización con el fin de 1) garantizar usos o actividades, sujetos a la utilidad pública y ambiental, que el funcionamiento de los mercados de suelo impiden o dificultan, 2) facilitar la concreción de diverso tipo de intervenciones urbanísticas, 3) contribuir a la regulación de precios ampliando la oferta inmobiliaria y, en determinados casos,

4) recuperar la valorización del suelo actualizando el alquiler de usos rentables a precios de mercado.

La ausencia de las preocupaciones de los porteños expresa la falta de mecanismos reales de participación del PCU. No se dio lugar a las Juntas Comunales ni los Consejos Consultivos, instituciones definidas por la Constitución para el abordaje de las problemáticas a escala local y la participación ciudadana. A partir de un amparo presentado por diversas organizaciones sociales, la justicia intimó al Gobierno de la Ciudad a democratizar la discusión que indujo la publicación de información en la página web oficial y el desarrollo de talleres informativos sin que medien mecanismos para vehicular un proceso participativo de elaboración de diagnósticos y formulación de propuestas consensuadas.

Septiembre 2017