



institucional

Código urbanístico: el proyecto de reforma no garantiza una ciudad justa y sostenible

JULIO 2017

**OBSERVACIONES DEL CELS AL PROYECTO DE UN NUEVO CÓDIGO URBANÍSTICO (CU) ELABORADO
POR EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (GCBA)**

Autor: CELS

CELS
CENTRO DE ESTUDIOS
LEGALES Y SOCIALES

Piedras 547, p1º (C1070AAK) CABA, Argentina
tel/fax (+5411) 4334-4200
consultas@cels.org.ar
www.cels.org.ar

Código urbanístico: el proyecto de reforma no garantiza una ciudad justa y sostenible

Las políticas públicas son herramientas fundamentales para ampliar el acceso y el ejercicio de los derechos colectivos. Una política urbana con perspectiva de derechos se apoya en cuatro principios básicos, reconocidos, por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires y en otras ciudades del mundo: el derecho universal a un hábitat digno, la función social y ecológica de la propiedad inmueble, el reparto justo de las cargas y beneficios del proceso de producción y reproducción de la ciudad y la gestión democrática y participativa del territorio. Estos principios deben orientar las acciones para configurar un territorio socialmente igualitario y cohesionado, sostenible en lo ambiental y diverso en lo cultural.

La ley de la ciudad 2.930 establece que el Código Urbanístico (CU) reemplazará al actual Código de Planeamiento (CPU) que fue sancionado en 1977¹ y está marcado por una visión autoritaria y excluyente de la gestión de la ciudad, propia de la última dictadura cívico-militar. El CPU fijó reglas de juego para el desarrollo urbano y asignó al mercado inmobiliario un papel complementario pero determinante en la construcción de una ciudad que se volvió cada vez más desigual. Así, el mercado concentró su oferta en las edificaciones suntuosas y lujosas y los precios del suelo aumentaron mucho más que cualquier otro indicador. El deterioro de la situación habitacional de la CABA que se verificó, por ejemplo, en el último período intercensal, 2001-2010² es una consecuencia directa de ese enfoque.

Para comprender el rol que juega la norma urbanística es necesario analizar los vínculos entre el funcionamiento del mercado del suelo, las características de la política pública y los procesos de segregación:

- En las ciudades de régimen capitalista el dispositivo principal para asegurar la dinámica inmobiliaria es la asignación de usos del suelo y de indicadores de capacidad de construcción en cada lote, sin intervención estatal en los mercados.
- Estos dos mecanismos –normas de uso y normas de ocupación del suelo– generan un proceso en el que los diferentes actores compiten por obtener la máxima renta inmobiliaria posible. Esa competencia se basa en el principio conocido en la bibliografía técnica como del “mayor y mejor uso”³ de la cual

1 El CPU sufrió a lo largo de los años múltiples modificaciones. La última versión aprobada por la ley 449 en el año 2000 acentuó la lógica del código original y también ha tenido numerosos cambios puntuales.

2 Entre muchos estudios existentes sobre esta temática, pueden consultarse los siguientes:

- Dirección de Vivienda y Hábitat (2015). La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Subsecretaría de Derechos Sociales de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Comisión de Vivienda (2013). Diagnóstico socio-habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires.

3 El principio del “mayor y mejor uso” es aquel según el cual, frente a diferentes opciones dentro de las posibilidades legales y físicas existentes, el valor de un inmueble está determinado por el uso más rentable que se pueda hacer de él y su construcción se lleve a cabo con la máxima intensidad que permita obtener su mayor valor.

resultan ganadores aquellos actores que combinan la mejor información anticipada de las decisiones públicas con la mayor capacidad económica y el respaldo financiero más sólido.

- Los precios del suelo y de los diferentes productos construidos – departamentos, casas, locales productivos– se determinan a través de este proceso de competencia de manera desligada de los derechos colectivos, pero legitimados por la normativa, y terminan siendo desproporcionados para los sectores de ingresos medios y bajos.
- Como consecuencia, la presión de los precios y de las condiciones impuestas por el mercado desplaza a amplios segmentos sociales a localizaciones de menor calidad urbana, ambiental y edilicia o directamente los expulsan de la ciudad.

De tal manera, la normativa urbanística decidida por el gobierno local es la base sobre la que se asienta el proceso de producción de la ciudad centrado en la maximización de la renta inmobiliaria, que tiene como consecuencia directa la segregación socio-espacial y la pauperización de la calidad ambiental urbana.

Frente al rol que ha cumplido el CPU y a la crítica situación que presenta Buenos Aires, la elaboración del nuevo CU debería haber dado lugar a un proceso democrático y participativo que busque ampliar el acceso a los derechos sociales y ambientales. Diversos tratados internacionales, la Constitución Nacional y la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fijaron el marco en el que deben encuadrarse las políticas y normas. Sin embargo, el proyecto de CU y el proceso de debate dispuesto por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires (GCBA) –abierto solo a partir de un amparo judicial, con falencias en su pluralidad y sin consensos sociales ni políticos– integran una política urbana que no asume una perspectiva de derechos ni propone soluciones innovadoras. Se trata de una mera actualización o rectificación de aspectos reglamentarios de la morfología urbana que sostienen el espíritu del antiguo CPU: promover un proceso continuo de renovación urbana basado en la sustitución edilicia que tiene como finalidad sostener la dinámica del mercado inmobiliario de la ciudad.

La propuesta del CU vuelve a privilegiar el desarrollismo constructivo por sobre cualquier otra variable de ordenamiento urbano, considerando que la cantidad de metros construidos año tras año es el indicador principal del progreso urbano. Así se desprende también de las declaraciones de los funcionarios cuando afirman que el principal desafío del código es definir “dónde colocar el faltante a construir en la ciudad”⁴.

En forma consecuente con este enfoque, el proyecto no asume como propio el espíritu de la ley 2.930. Más allá de las críticas que puedan hacerse a parte de sus contenidos, insta a que la normativa urbanística aliente una ciudad orientada a la integración, en la

4 La explicación por parte de las autoridades del nuevo código puede verse en el video cuyo enlace es: <<http://www.elconstructor.com/tags?q=Carlos%20Colombo>>.

que la valorización inmobiliaria no sea sólo una forma de ganancia privada sino una condición de posibilidad para implementar una política de redistribución social.

En síntesis: el proyecto de CU es una versión modernizada de la vieja normativa. Su aprobación modelará las diferentes zonas de la ciudad con nuevas nomenclaturas de áreas e indicadores morfológicos para la construcción de edificios, pero sostendrá la vieja lógica dominante en la política urbana porteña y, por lo tanto, Buenos Aires continuará siendo una ciudad caracterizada por la inequidad y la segregación socio-espacial, con una tendencia al deterioro de las condiciones ambientales.

Nuestras principales observaciones al proyecto de CU del gobierno de la Ciudad son:

- No asume los mandatos relacionados con el acceso a derechos.

El gobierno de la ciudad presentó el CU centrado en el cumplimiento de dos de los mandatos de la Ley 2.930: contar con indicadores morfológicos de regulación del tejido –perímetros y volúmenes edificables, alturas máximas, homogeneidad formal, eliminación de los índices numéricos– y avanzar en una mayor mixtura de usos del suelo en los barrios.

Los demás mandatos fueron ignorados, en particular los referidos a la necesidad de construir una ciudad con equidad e integración socio-espacial. El texto del CU, al igual que el CPU, privilegia la dimensión física y morfológica de la ciudad por sobre otra. Este énfasis sobre los resultados formales de la norma se enfatiza en todos los materiales explicativos y de difusión, a la par que se invisibilizan los impactos sociales, económicos y ambientales de su aplicación. De esta forma se oculta tanto la estrecha relación que existe entre la normativa, los problemas de acceso a un hábitat digno y los conflictos ambientales, como los beneficios extraordinarios generados por este tipo de acción pública, que son apropiados por los agentes privilegiados del mercado inmobiliario.

- Alienta el aumento de los precios del suelo y las inequidades producidas por el mercado inmobiliario.

El libre funcionamiento del mercado inmobiliario impacta negativamente en el ejercicio de los derechos humanos: reproduce la desigualdad, la precariedad habitacional y la segregación socio-espacial. Las extendidas prácticas especulativas que buscan la maximización de la renta producen precios del suelo sin proporción con los ingresos. En la CABA esto se agrava por las características propias de la demanda en la ciudad capital del país y cabecera de un área metropolitana de cerca de 15 millones de habitantes –una de las quince más grandes del mundo–.

El mercado inmobiliario local se ha convertido en el refugio privilegiado de la renta financiera, situación que induce a que el suelo urbano sufra un proceso de apreciación diferencial en relación con otros bienes y los ingresos medios de la población. De hecho, la CABA tiene los más altos precios del suelo promedio del país con una oferta

altamente concentrada. Estos son obstáculos estructurales para el acceso al hábitat digno de los sectores de medios y bajos ingresos y un motivo de expulsión constante de población. Sin embargo, en los documentos oficiales de presentación del nuevo código, esta lógica no sólo no se entiende como un problema a superar sino que es alentada.

En el Modelo Territorial 2010-2060 se valora positivamente toda política que promueva el “apuntalamiento de los precios del suelo”⁵, y que los terrenos de la zona sur de la ciudad se equiparen con los de la zona norte⁶. El documento “Evolución de la equitatividad del valor del suelo”⁷ también valora como un logro de la política pública el hecho que desde 2007 los incrementos de los precios del suelo en la zona norte – medidos en dólares por metro cuadrado– “fueron de 47,6%, mientras que en la zona sur se dieron en 91,2%, revirtiendo la tendencia previa”. Esta valoración se hace ocultando los efectos negativos y los conflictos sociales que trajo aparejada el alza de los precios en los barrios del sur.

El nuevo CU es funcional a este proceso porque asigna edificabilidades y usos del suelo a los terrenos sin la incorporación de mecanismos correctivos y, por lo tanto, con total desvinculación de los efectos de la alta valorización especulativa que genera. Lo paradójico de la situación es que es la propia política urbanística la que produce la exclusión y no su ausencia como se suele argumentar.

- No hace operativo el rol regulador del Estado establecido por la ley.

El CU no propone herramientas que fortalezcan la capacidad pública para intervenir en el funcionamiento de los mercados inmobiliarios. De esta manera incumple con lo establecido en el capítulo 3 de la Ley 2.930, que enumera los instrumentos de gestión urbana. En el artículo 23, en particular, se detallan los instrumentos económicos: “Tienen como objetivo general propender al desarrollo equitativo de la ciudad. A dicho fin, deben establecer criterios tributarios que graven el aumento de valor que sufra la propiedad inmueble con motivo de la realización de obras públicas, cambios de la normativa, meras intervenciones públicas administrativas o por el mero hecho de cambio de valor aunque la causa sea privada, mediante el impuesto de plusvalía”.

El título 10 del proyecto de CU no establece ningún mecanismo de contribución por mejoras o de captura de plusvalías. Este tipo de instrumentos tienen el potencial de constituir una política pública tendiente a la equidad espacial y habitacional, con un doble efecto: por un lado, recaudar y aumentar los recursos públicos disponibles para compensar inequidades socio-espaciales y, por otro, disminuir las expectativas y las prácticas especulativas de los agentes del mercado de suelo. El proyecto no incluye ninguna de estas herramientas y, por el contrario, regula exhaustivamente la transferencia de capacidad constructiva que beneficia especialmente a los desarrolladores inmobiliarios.

5 Documento del Modelo Territorial 2010–2060, página 14.

6 Ídem anterior, ver el párrafo “Equitatividad del valor del suelo” en la página 258.

7 <<http://www.buenosaires.gob.ar/planeamiento/publicaciones/informes-territoriales/otros-informes>>.

- No se basa en estudios de impacto de las políticas que propone.

El CU no cuenta con estudios actualizados que fundamenten las decisiones normativas. Es necesario analizar las capacidades constructivas que se asignan y las densidades habitacionales resultantes, en relación con la oferta de infraestructura, servicios, equipamientos sociales y espacios abiertos, que son los soportes básicos de la calidad de vida en las ciudades. Del mismo modo, y debido a los eventos climáticos sucedidos en la última década y media, se requiere la elaboración de estudios y mapas de riesgo ambiental e hídrico para orientar la asignación de indicadores y la ocupación del suelo. También resulta ineludible la formulación de análisis que relacionen el impacto de la nueva normativa con los precios y la dinámica inmobiliaria, y a estos con el crecimiento de la precariedad habitacional.

Los informes territoriales que ha publicado la Subsecretaría de Planeamiento Urbano en los últimos años⁸ contienen una sistematización de la información urbana de las comunas y barrios, pero son de carácter descriptivo y no tuvieron el objetivo de examinar críticamente y en profundidad las problemáticas socio-urbanas y ambientales. El Modelo Territorial 2010-2060⁹ tiene las mismas limitaciones.

- No hubo instancias de participación adecuadas.

Si bien en todas las comunicaciones del GCBA se reitera que la elaboración del proyecto de CU fue participativa, lo cierto es que las acotadas instancias de información y discusión fueron producto de un dictamen judicial originado en un amparo que determinó que el proceso tenía serias falencias en ese sentido.

Con el objetivo de que el GCBA asuma una política urbana con perspectiva de derechos y de sostenibilidad ambiental proponemos archivar el proyecto en curso y reelaborar el Código Urbanístico a partir de los siguientes ejes:

- Debe ser formulado a partir de una metodología que articule las disposiciones de carácter general del Plan Urbano Ambiental –que por otro lado debe actualizarse–, los estudios básicos de capacidad de soporte y de impacto y la participación activa, abierta y organizada en cada comuna que releve e incorpore las expectativas de la población de los barrios. Una de las grandes ventajas de la descentralización en comunas es su capacidad para expresar las demandas específicas de cada territorio y de sus grupos sociales. Esta metodología permitirá que la nueva normativa se ajuste mejor a las necesidades y posibilidades de cada lugar.
- Desde el punto de vista de sus determinaciones físico-espaciales, debe combinar criterios normativos de renovación por sustitución edilicia en limitados sectores de la ciudad, con otros que faciliten la recuperación y

⁸ Para mayor información: <<http://www.buenosaires.gob.ar/planeamiento/publicaciones>>.

⁹ Consultado en: <<http://cdn2.buenosaires.gob.ar/planeamiento/modelo%20territorial%202010%202060.pdf>>.

reforma del *stock* construido de los barrios –obras de conservación, refacción o ampliación en áreas internas dentro del volumen construido–. En otras palabras: es necesario que la nueva norma preserve el amplio conjunto de edificaciones que contienen valor edilicio y representan un inestimable capital identitario, social y económico para la ciudad, pero que no han sido calificadas como patrimonio histórico. De esta forma, además, se valorizan los aspectos ecológicos y ambientales que tiene la reforma y la recuperación de lo ya construido en comparación con la demolición y construcción de nuevos edificios.

- La nueva normativa debe incluir un amplio abanico de instrumentos de intervención del GCBA en el mercado inmobiliario que inhiban la especulación inmobiliaria y tiendan a una justa distribución de las cargas y los beneficios. Entre otros, deben ser incorporados los siguientes:
 - i. Participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística.
 - ii. Contribución por mejoras, por la ejecución de obras públicas.
 - iii. Castigo fiscal a los inmuebles ociosos, que en un alto número se registran en la CABA.
 - iv. Creación de una figura de urbanismo inclusivo que obligue a los emprendimientos inmobiliarios de uso residencial y terciario categorizados como suntuosos y lujosos a destinar un porcentaje mínimo de la superficie a construir para vivienda social según estándares que debieran ser fijados por el IVC¹⁰.
 - v. Constitución de reservas de suelo del GCBA y, para ello, identificación de toda la tierra pública existente con destino a dos tipos de usos: en mayor medida a espacios abiertos y de equipamiento público y minoritariamente a vivienda social, que podría ser ejecutada directamente por el IVC o por aplicación del régimen establecido en la ley 341.
 - vi. Redefinición de todos los programas de actuación urbanística –punto 10.11 del título 10–, ya que el texto del proyecto incluye sólo enunciados sin valor normativo ni capacidad de implementación efectiva.
 - vii. Creación de un instrumento de gestión que asegure que los recursos recaudados en dinero, inmuebles u obras a través de los mecanismos propuestos se preserven para su utilización exclusiva en actuaciones de mejora del hábitat social y medio ambiente. Esto ya ha sido establecido en la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires.

10 Como antecedente valioso en la materia puede verse la ley 1.537/12 de Colombia y su reflejo en el normativa urbana de Bogotá (Decreto 364/1). En este último se establece que en los proyectos a ejecutarse en determinadas áreas de la ciudad debe destinarse entre un 30% y un 20% del suelo útil para vivienda social.

- Con el fin de cumplir con la necesidad de proteger los barrios populares que se proclama en el título 8, es necesario:
 - i. Regular las villas y asentamientos con una figura normativa adecuada que permita la posterior intervención pública. Esta debe fijar patrones especiales de urbanización, uso, ocupación del suelo y edificación, y considerar la situación socioeconómica de la población y las normas ambientales.
 - ii. Prohibir los desalojos de familias en estas zonas y regular los estándares y procedimientos para los casos de realojamientos.
 - iii. Establecer instrumentos que protejan a las familias del riesgo de desplazamiento a causa del mercado, luego de las intervenciones de reurbanización que el GCBA ha comenzado a realizar.