

OBSERVACIONES AL CODIGO URBANÍSTICO - LEY DE APROBACIÓN INICIAL

El grupo de trabajo constituido por las entidades profesionales: Centro Argentino de Ingenieros (CAI); Consejo Profesional de Ingeniería Civil (CPIC) y el Consejo Profesional de Urbanismo y Arquitectura (CPAU) han desarrollado una vasta labor de asesoramiento instrumentada por la participación en sesiones semanales convocadas por la CAPUA durante más de 2 años y la elaboración y entrega de documentos técnicos detallados que contenían las observaciones a las sucesivas versiones del Código de Planeamiento puestas a consideración.

Las entidades mencionadas, invitadas a participar del proceso organizado por el GCBA, no lograron obtener a lo largo del mismo, informaciones suficientes en tiempo y en forma sobre las nuevas normas, así como los estudios de aplicación solicitados y las proyecciones de aplicación en términos de densidad, cálculo de aumentos o disminuciones de edificabilidad y demás indicadores urbanos emergentes. Hoy no se conoce cuál sería la densidad edificada emergente de la densidad edificada emergente de la aplicación del nuevo CU, ni en términos globales ni sectoriales. El acceso a la información técnica no fue el adecuado para un debate abierto y efectivamente participativo.

La incorporación al Código Urbanístico (Ley de aprobación inicial) de las numerosas observaciones remitidas oficialmente durante todo ese período ha sido muy parcial y sólo limitada a cuestiones laterales a lo esencial. Por ello, las tres entidades mencionadas han considerado oportuno englobar en una sola síntesis los aspectos sustantivos de las citadas observaciones, conforme al documento que se desarrolla a continuación.

Recomendaciones

1- Recuperar la concepción Plan – Modelo – Código

Hay consenso entre las entidades profesionales de la arquitectura, la ingeniería y el urbanismo, en la necesidad de generar una actualización del Código Urbanístico; pero este consenso también incluye la necesidad de actualizar el PUA y formular el Modelo Territorial para que estos dos instrumentos se integren en la línea Plan - Modelo – Código, y así dar solidez a la estructura de gestión del desarrollo urbano en la ciudad.

2- Articular todas las piezas jurídicas en la concepción y en la gestión.

El nuevo código urbanístico debería estar vinculado a las demás piezas del sistema de planificación. Por ejemplo, los cuatro códigos propuestos (Urbanístico, Ambiental, Edificación, Habilitaciones) deberían tener una mayor articulación entre sí; y la ley de captación de plusvalía debería aprobarse junto con los demás códigos.

3- Incluir todos los temas que conforman el soporte físico de la ciudad.

El nuevo código urbanístico debería estar anclado en un modelo de ciudad que contemple no solo los aspectos morfológicos del tejido, sino que de manera integral los ponga en relación con el sistema de espacios verdes, las redes de transporte público, la capacidad de

carga del suelo y los efectos ambientales, entre otros componentes de la estructura urbano-territorial.

4- Disminuir el nivel de discrecionalidad optimizando la gestión.

A pesar del objetivo explícito de conferir mayor transparencia a los mecanismos de aprobación de permisos de construcción, en numerosas ocasiones el proyecto del nuevo código no disminuye el nivel de discrecionalidad y deja abierta la posibilidad de interpretación de normas.

La renovación del Código de Planeamiento Urbano (CPU) vigente supone no sólo la oportunidad de revisar de manera integral un instrumento de larga data, que ha sido modificado puntualmente en numerosas ocasiones, sino que también abre la posibilidad de discutir el papel de la planificación urbana y territorial en un nuevo escenario metropolitano.

GENERALIDADES, PRINCIPIOS Y DEFINICIONES

La propuesta del GCBA comienza afirmando que “el Plan Urbano Ambiental (Ley N° 2.930) constituye la ley marco a la cual se ajusta el presente Código Urbanístico, así como el resto de la normativa urbanística.” Sin embargo, la carencia de un Modelo Territorial aprobado, que refleje el traslado al territorio de la suma de los lineamientos y estrategias formulados en el Plan Urbano Ambiental (PUA), dificulta la posibilidad de aplicar acciones coordinadas y convergentes a una estrategia integral.

Los Códigos Urbanísticos son consecuencia del Modelo Territorial y de los Planes Urbanos de una ciudad, en función de los cuales se determina la normativa que permite orientar las acciones públicas y privadas sobre el territorio. El CU no es un hecho autónomo, es sólo una parte de la estructura de planificación prevista en la Constitución y en las leyes 71 y 2.930. Por tal motivo, para poder formular el nuevo CU es necesario actualizar el PUA y desarrollar gráficamente el Modelo Territorial, y así integrar la línea Plan - Modelo - Código que dará solidez a la estructura de gestión del desarrollo urbano de la ciudad.

Este criterio de mandatos sucesivos desde el Plan hacia el Modelo Territorial y a partir de este último hacia la conformación de un Código Urbanístico, es el esquema ortodoxo de la planificación aplicado tanto en las grandes ciudades de los países desarrollados como de los emergentes y aún de los subdesarrollados. Hay una generalizada interpretación de que los países en la vanguardia del urbanismo han abandonado esta estructura de planeamiento y están buscando nuevas formas de intervenir en las ciudades. Pero la verdadera ventaja de esos países generalmente desarrollados, es que durante medio siglo o más, han generado una formidable estructura de planeamiento urbano que solamente requiere revisiones periódicas, y con esto no necesitan replantear objetivos que ya tienen controlados a través de los planes y las normas, y pueden focalizar sus esfuerzos en explorar también en forma permanente nuevas orientaciones para controlar el dinamismo y complejidad que han adquirido las ciudades y regiones.

NORMAS DE USO DEL SUELO

Los patrones de configuración de la ciudad existente presentan un alto grado de complejidad y heterogeneidad. La mixtura de usos como patrón común solo graduada por intensidad (baja, media y alta mixtura), puede ser contraproducente a la generación de una estructura territorial diversa, policéntrica y con áreas especializadas, que contribuyan a la saludable diversidad, actual y futura, de la ciudad.

Tal como se postulaba en el documento “Aportes a la formulación del Código Urbanístico”, sería conveniente compatibilizar los criterios de definición de gradientes de uso y los de constitución de las Unidades de Sustentabilidad Básicas. Muchos de los aspectos determinantes de las mismas quedan bajo la órbita del Código Ambiental (prevista su elaboración para el próximo año), por lo que se recomienda establecer cuáles serán las variables precisas que definan una articulación adecuada entre ambos instrumentos de gestión.

ESPACIO PÚBLICO Y SISTEMA DE MOVILIDAD

La consideración por separado (Titulo IV, V, VI, VII y 10.12.1) de los temas atinentes a espacio público, áreas verdes, densidad, transporte, ambiente, grandes equipamientos y costas sugiere algunas observaciones necesarias para mejorar su complementariedad.

La emergente configuración metropolitana consolida un patrón donde los desplazamientos entre los subcentros de los barrios capitalinos y entre las localidades de la primera corona metropolitana comienzan a ser tan importantes como los tradicionales movimientos centro-bordes. Contribuye a ello el desplazamiento del baricentro poblacional de la ciudad hacia el norte, del mismo modo que las áreas preferenciales de oficinas se han desplazado del centro a Palermo, Belgrano, Núñez y Vicente López, así como cambios en la modalidad del consumo y los servicios que se descentralizan, como el cine, los centros de compras periféricos (*shopping centers*) y los servicios bancarios electrónicos.

La acentuación de la condición predominantemente radial de los corredores existentes, ahora acentuada por la mayor densificación e intensidad de usos relativa que se les asigna, consolida la estructura en árbol de la ciudad del siglo XX pero no atiende las nuevas centralidades, el modelo policéntrico enunciado en el PUA, y las demandas de una estructura metropolitana en red que se manifiesta como tendencia desde la última parte del siglo XX.

El aumento de los movimientos entre las nuevas centralidades o subcentros es de difícil resolución mediante transporte de superficie por la propia configuración del sistema de avenidas predominantemente radiales que fue originada por el patrón anterior, y por la ausencia de corredores anulares, salvo la Av. Gral. Paz. En especial en el radio medio de la ciudad, las conexiones anulares no pueden satisfacerse con transporte de superficie debido a la ausencia de corredores francos y la discontinuidad de calles, como expresa el plano 5.1.1.

Las áreas de renovación urbana y eventual densificación no pueden estar desvinculadas de la estrategia de transporte público y la ubicación de futuras estaciones del transporte guiado. Esta complementación podría concretarse densificando la inmediación de futuras estaciones

de subte. Una vez que la ciudad ha alcanzado un funcionamiento en red, no tiene más sentido decidir las líneas de subte según la densidad poblacional exclusivamente, como han sido trazadas las líneas aun sin construir. La planificación coordinada de las nuevas líneas anulares debe considerarse en función de la conectividad, así como densificaciones selectivas sobre futuras estaciones agregarían racionalidad económica y urbana a algunas de ellas.

Observaciones particulares sobre Vía pública y Espacio público

El concepto prioridad peatón es adecuado, pero conviene ajustarse su instrumentación cuando disminuye la especialización de la vía pública.

La pérdida del cordón de la acera implica una menor especialización del espacio público, y en muchos casos no ha producido una mayor superficie segura para el peatón; sumado a la pérdida de la calzada como canal de emergencia de evacuación de las aguas.

Cesión de espacio público y la apertura de nuevas vías públicas

El espacio urbano es el recurso paisajístico, ambiental y cultural vital de la ciudad. No es una entidad abstracta, sino el ensamble concreto de calles, avenidas, plazas, parques y monumentos públicos en un conjunto significativo. La tarea de un código urbano no es sólo conservar y mejorar estos ensambles, sino promover la resolución de aquellos que no han sido completados y formular nuevos en las áreas menos desarrolladas.

En la propuesta del GCBA, la cesión de espacio público y la apertura de nuevas vías públicas se plantea como una situación estrictamente ocasional dependiente del interés y la iniciativa de los propietarios del suelo, sin una propuesta que represente el interés y la necesidad pública, en función de conexiones viales insatisfechas, déficit de plazas o espacios verdes e integración a la trama urbana de grandes superficies indivisas en consonancia con el apartado 7.11.

NORMAS DE EDIFICABILIDAD

El CU plantea una estructura de la ciudad clasificada en corredores de altura alta y media y 6 alturas máximas para las llamadas Unidades de Sustentabilidad, lo que parece insuficiente para contener la heterogeneidad y diversidad de la ciudad.

El concepto de Unidades de Sustentabilidad, según el Modelo Territorial publicado, pero no elevado a la Legislatura, comprende varios parámetros, tales como la infraestructura, los servicios, los espacios verdes y públicos, para estudiar la sustentabilidad de cada unidad. El CU califica a las Unidades de Sustentabilidad solamente por los parámetros de altura y edificabilidad y de usos, tratando de "homogeneizar" la ciudad y disminuir las disrupciones morfológicas existentes, producto de los diferentes códigos.

Sin embargo, la puesta en práctica de dichas normas, en algunos casos, puede generar nuevas disrupciones al no tener en cuenta áreas consolidadas según la normativa vigente.

Nuevas interrupciones

Un caso de nuevas interrupciones se visualiza con las avenidas o calles anchas que no se consideran “corredores”, a pesar de estar consolidadas en las alturas máximas para edificios entre medianeras del Código de Planeamiento Urbano (CPU).

Se trata de avenidas en subcentros de servicios que se consideran Unidades de Sustentabilidad de altura alta o media, a pesar de haberse desarrollado según las alturas máximas del CPU. En particular, afecta a las intersecciones de corredores de altura con avenidas no consideradas corredores (p.ej., intersecciones con Av. Rivadavia). En la zona de Barracas, las avenidas Martín García y Montes de Oca, bajan su altura, lo que resulta con nuevas interrupciones y parece contradictorio con el mandato de desarrollo prioritario de la Zona Sur.

Modificación de la tipología R2b1

R2b1 permite la construcción de edificios de hasta 10,50m de altura sobre la Línea Oficial (LO), más 3m en un retiro habitable de 2m de la LO y un 3% de tolerancia de alturas mayores; con Factor de Ocupación Total (FOT) máximo=1,6, y Línea de Frente Interno (LFI) a 1/3 de la manzana. Estas normas favorecen la producción de edificios multifamiliares de tres o cuatro pisos en dos volúmenes sobre plantas bajas con patios, terrazas en distintos niveles, y circulaciones con galerías semicubiertas. Construyen una calle muy amigable con edificios por debajo de las copas de los árboles y fomentan una densidad urbana de ciudad compacta –es decir con calles vitales y diversas– que los entornos de casas unifamiliares usualmente no logran.

Cambios sin objetivos claros

En la versión 9, un porcentaje importante de lo que actualmente es R2b1 pasaba a ser parte de las “Unidades de Sustentabilidad de Altura Baja”, con 10,5m de altura máxima. Otro porcentaje considerable se transformaba en “Unidades de Sustentabilidad de Altura Alta”, con 22m de altura habilitados. Y una fracción menor pasaba a ser parte de las “Unidades de Sustentabilidad de Altura Media”, con 16,5m de altura máxima. En las versiones 10 y 11 hubo cambios en el trazado del Mapa de Edificabilidad –algunas de las zonas R2b1 que en la versión anterior se convertían en USAA, pasaron a ser USAB–, y fundamentalmente reaparecieron los retiros en las zonificaciones en donde hasta la versión 9 no estaban previstos: un primer retiro habitable con 3m de altura máxima, a 2m de la LO, y un segundo retiro técnico con 4m de altura máxima, separado a 4m de la LO. En la versión 12 –ya aprobada en primera lectura– el retiro habitable fue sorpresivamente eliminado en la USAB2, y en la USAB1 se descartaron ambos retiros. Con lo cual el resultado más probable será el predominio de partidos de una o dos casas unifamiliares por terreno, en detrimento de edificios multifamiliares como los mayoritariamente construidos en R2b1 en las últimas dos décadas. También fue llamativamente eliminada la posibilidad de completamiento de tejido en las USAB 1 y 2 –en contra del propio discurso fundante del proyecto de cambio de código en cuanto a la adecuación de la morfología urbana y la promoción de la ciudad compacta.

El actual “R2b1”

R2b1 cubre una superficie significativa de la CABA y a partir del nuevo Código Urbanístico será desdibujado. La mayoría de sus cuadras pasarán a ser USAB2, con una altura equivalente al actual R2b1, pero principalmente con normas de tejido muy diferentes.

Algunas cuadras R2b1 pasarán a ser USAB1 con una altura menor, y otras USAM y USAA, en donde se permitirá una mayor altura. Ello supondrá una pérdida cuantitativa, ya que en áreas de la ciudad en donde hasta ahora rige la escala del R2b1 (PB + 3 o 4 pisos habitables) se permitirán edificios de una vez y media (USAM), la mitad (USAB1), tres cuartas partes (USAB2), o el doble (USAA) de pisos habitables. Pero principalmente una pérdida cualitativa, porque inclusive en la USAB2 es esperable que –a partir de la liberación del FOT– las tipologías predominantes tiendan a edificios compactos en perjuicio de los actuales planteos característicos del R2b1 con patios y, por ejemplo, mejores condiciones para generar ventilación cruzada y asoleamiento, en línea con los objetivos de una ciudad más sustentable.

Sería un error lamentable perder las condiciones que posibilitan esta producción urbano-arquitectónica, que en Buenos Aires se da por sentada, y que es muy difícil de replicar en otros contextos.

Las torres en el tejido urbano consolidado

Aparecen en la última versión las normativas de las tierras del Estado subastadas o a ser subastadas por la AABE. En estas normativas, la tipología dominante es la de edificios de perímetro libre de gran altura, superando las limitaciones del CU.

Si bien se supone que la concepción urbanística del CU es la implantación de edificios de perímetro libre en zonas especiales, fuera del tejido tradicional, aparecen algunas dentro del tejido, con lo que aparecería una diferenciación entre parcelas de dominio público o privado, que no podrían hacerlo.

Normativa de alturas máximas / cantidad máxima de pisos

Todas las tipologías propuestas, fijan la altura y la cantidad máxima de pisos.

Habría que fijar, solamente, la altura de los edificios, que es lo que resultará importante a los efectos de la morfología urbana, mientras que la cantidad de pisos depende de los usos y las necesidades del proyecto que es tarea del proyectista.

LINEAMIENTOS DEL HÁBITAT

Como se indicaba en el documento “Aportes a la formulación del Código Urbanístico”, el Compromiso Ambiental planteado no es suficiente si quedan afuera las consideraciones respecto de la promoción de la eficiencia energética y la disminución de las emisiones de CO₂, como consecuencia del acondicionamiento de edificios.

Los aspectos incluidos dentro del compromiso ambiental presentarán dificultades de aplicación si no se considera su afectación sobre las normas de tejido y morfología edilicia de manera particular.

Incompatibilidades entre aspectos tratados por el CE y el CU

Todos los aspectos de "Diseño Sustentable" que establece el CE serán requeridos para obra de más de 1000 m², pero el CU establece obligatoriedad para parte de los mismos en obras de 200m² en área de riesgo hídrico y en el caso de las acciones de Diseño Sustentable que el CU toma como compatibles con el compromiso ambiental quedan en este último sin definir hasta la futura reglamentación. No queda claro cuál es el Orden de Prelación entre Normativas complementarias.

El CE define parámetros de factor solar reconociendo las diferentes orientaciones existentes en la manzana tipo de la CABA, pero no es compatible con las definiciones de morfología que hace el Código Urbanístico. La definición de alturas, de manera taxativa por área, eliminando la relación con el “ancho de calle”, complica, especialmente en los pisos bajos la aplicación de este indicador.

PROTECCIÓN PATRIMONIAL E IDENTIDAD

En cuanto a la protección patrimonial que expresa el Título 9 del proyecto de CU, no se ha incluido el análisis ni la revisión de las Áreas de Protección Históricas y Áreas de Arquitectura Especial (APH y AE). Se conservan, sin ninguna reflexión particularizada, la totalidad de los distritos APH y AE existentes en el actual CPU (recogidos en los Anexos 1 y 2 - Catálogo de Inmuebles Protegidos y Áreas Especiales Individualizadas) y se remiten gran parte de los procedimientos al nuevo Código de Edificación.

En una ciudad cuyo tejido construido más consolidado y de mayor valor edilicio es anterior al CPU, no se aprovecha la posibilidad que ofrece esta revisión para evaluar alternativas de recuperación del valor identitario - físico, social y económico - del mismo. Paralelamente, se propone la sustitución de piezas obsoletas, incentivada por una hipotética mayor constructibilidad, lo cual supone una amenaza sobre el potencial stock patrimonial.

La posibilidad (o no) de adecuar y poner en valor edificios patrimoniales con planos aprobados anteriores a 1977, nace con la Ley 3686 de Recuperación de Edificios Existentes. La intención de esta Ley era que ese valioso capital edilicio, que se concentra mayormente en nuestra Área Central, tuviera la posibilidad de transformarse tanto en su uso como en su adecuación tecnológica, sin la obligación de someterlo a la normativa propuesta por el CPU para las nuevas construcciones, pensada solo para la sustitución parcelaria. La inclusión, bienvenida, de esta Ley no se aprovechó para realizar una revisión profunda de los criterios que sustentan las APH, ni visualizarlas en el nuevo contexto de modificación de sus entornos. Será necesario establecer un procedimiento común para las intervenciones.

Las APH tienen una formulación de larga data. Han crecido numéricamente, en algunos casos más por defensa vecinal de entornos homogéneos en los que irrumpían construcciones “sorpresa”, que en sitios históricos con relevantes valores patrimoniales. En otros APH, se han ido ampliado los perímetros de protección, sin realizar un acabado estudio de sector que garantice su permanencia en el tiempo adecuándose a las nuevas necesidades, ni valore sus piezas significativas en relación a la inserción en el conjunto y al rol o “destino” en el concierto de la ciudad. El APH 1 (conjunto Av. de Mayo y San Telmo - Monserrat) es un claro ejemplo de esta última situación.

No se incluyó dentro de las consideraciones patrimoniales al Patrimonio Industrial y ambiental. Su inclusión abriría, por un lado, la posibilidad de identificar, catalogar y establecer medidas de protección, de infraestructuras o equipamientos (edificios, maquinarias, talleres, chimeneas, almacenes, depósitos, etc.) de la cultura industrial con valor histórico, tecnológico, social, o arquitectónico. Por otro lado, la consideración de

situaciones de matriz ambiental (zonas de barranca, costas, grandes superficies verdes, etc.) que formen parte de la identidad y memoria de la ciudad.

INSTRUMENTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL Y PROGRAMAS DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA

Plusvalías Urbanas

El recupero de la valorización inmobiliaria, atribuible al mayor aprovechamiento económico que adquiere el suelo cuando cambia su potencial constructivo, tuvo entidad bajo el nombre de “derecho de edificabilidad” en las versiones que antecedieron al CU presentado en la Legislatura.

Cuando no existe una política o instrumento que recupere la renta del suelo que se genera por cambios en la normativa urbana y la inversión en obra pública, la valorización inmobiliaria producida por el poder público y el esfuerzo de la comunidad es apropiada exclusivamente por los propietarios y algunos desarrolladores. Además de esta transferencia de riqueza y enriquecimiento sin causa justa, se generan condiciones favorables para la especulación inmobiliaria que impacta en el alza de precios de la vivienda, agravando los problemas de exclusión y segregación socio-urbana.

Por otra parte, se desaprovecha una fuente de recursos genuina para el financiamiento de obras de infraestructura, particularmente en las áreas más rezagadas o las que requieran nuevos servicios y equipamientos producto de la densificación que promovería el CU en ellas. Por último, contar con este instrumento de gestión urbana constituye un mandato imperativo del PUA (Art. 23).

Programas de Actuación Urbanística

La incorporación de esta herramienta de gestión es válida si se considera a los Programas como otro mecanismo dentro de las formas genéricas que pueden utilizarse en la gestión urbano – ambiental de la ciudad, pero resulta dudoso que se formulen ocho programas específicos ya que estos deben ser consecuencia y parte de las formulaciones del PUA y siempre la normativa se ajustará a los criterios y contenidos del mismo de acuerdo al art. 17 de la Ley 71. Si el Plan está retrasado y desactualizado, lo fundamental es poner al día al mismo y no planificar desde el Código cuyas funciones son estrictamente normativas no de acción urbanística.

Integración Socio-urbana

El CU presentado en la Legislatura contiene un instrumento que titula “Programa de Promoción de Proyectos de Integración Socio Urbana. Emprendimientos de Integración Social” (EIS), el cual se limita a decir que *“en emprendimientos promovidos por particulares destinados al desarrollo de usos habitacionales, recuperación de espacios públicos, áreas de servicios y usos comerciales, se podrá promover la integración socio urbana de esos proyectos con vivienda de precios promocionales”*.

Articulación Metropolitana

Si bien se ha incluido dentro de los Programas de Actuación Urbanística (punto 10.12), un Programa de Articulación Metropolitana donde se hace mención a la promoción de políticas,

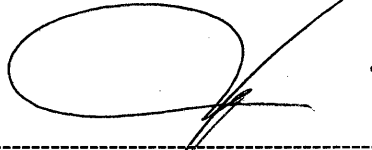
planes y proyectos, cuyo fin será crear mejores condiciones de continuidad urbano metropolitana, sus contenidos se encuentran injustificadamente disociados en el punto 7.1.1 del Título VII y el Programa 10.12.1 propiamente dicho, recomendándose lograr unificación.

Este programa, por su naturaleza, su espacio de actuación y su rol de articulación territorial, tiene a la ciudad solo como uno de los actores necesarios y su contraparte está fuera de su jurisdicción política y territorial.

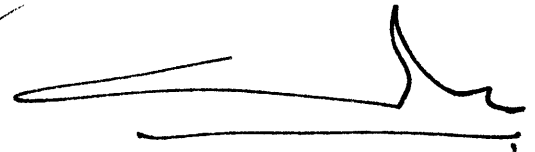
Consideramos que lo expuesto en los párrafos precedentes condensa y subraya las observaciones más esenciales que el grupo de trabajo CAI, CPIC y CPAU ha ido realizando y presentado en documentos formales a través de del proceso de participación. La intensidad conceptual de los contenidos de esta síntesis debiera ser el punto de partida para una revisión profunda y detallada de todo el proyecto de Código Urbanístico, a efectos de conformar un documento normativo único y consistente.



Ingeniero Horacio Cristiani
Presidente
CAI



Ingeniero Roberto J. Policichio
Presidente Honorario
CPIC



Arquitecto Augusto Penedo
Presidente
CPAU