

INSTITUCIONALIDAD, DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN URBANO-AMBIENTAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Federico Manuel Kulekdjian

Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo -UBA, PIUBAMAS

federico.kulekdjian@gmail.com

Martin Aldao

Instituto "A. L. Gioja", Facultad de Derecho – UBA - CONICET

maldao@derecho.uba.ar

Jonatan Emanuel Baldiviezo

Observatorio del Derecho a la Ciudad, PIUBAMAS

jonatan.baldiviezo@gmail.com

Resumen

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, definió en sus artículos 27 y 29 que “la ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural” y que para eso “define un Plan Urbano Ambiental (PUA) elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias” y que “constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas”. La Constitución porteña es considerada vanguardista en términos de participación política, dado que incorpora en sus principios el concepto de “Democracia Participativa”, desde la perspectiva de la inclusión y la intervención en la toma de decisiones políticas por parte de los ciudadanos (Pagani 2016).

A su vez, a nivel global con la Declaración de Hábitat II se generaba un escenario propicio de todos los niveles de la administración pública para atender las necesidades prioritarias de las comunidades. Se esgrimía la posibilidad de articular “mediante una descentralización efectiva de las responsabilidades y una asignación proporcionada de recursos a las instituciones más representativas de los sectores interesados de la población y más cercanas a ellas” (Onu-Habitat 1996). Dicho proceso de descentralización exigió un gran esfuerzo por parte de las instituciones participantes en el fomento a la capacidad institucional para reforzar la participación en el ordenamiento urbano.

Sin embargo, un análisis de la evolución de los procesos de planificación urbano-ambiental en la Ciudad de Buenos Aires muestra que la noción de participación adoptada por el GCBA durante la primera década de vigencia de la Constitución de la Ciudad se vería drásticamente alterada con el avance del nuevo siglo: los espacios de participación conquistados en nombre de la ciudadanía por los movimientos sociales durante la última década del Siglo XX y comienzos del XXI serían colonizados por el capital inmobiliario en nombre de la sociedad civil, transformando la gestión participativa en empresarialismo urbano.

En ese sentido el presente trabajo tiene como objetivo analizar el proceso de planificación urbano-ambiental a partir desde la autonomía de la ciudad en el año 1996 hasta la fecha, tomando como clave de lectura el patrón de ciudadanía adoptado por las instituciones estatales. Se tendrán en cuenta diversos espacios e instrumentos institucionales, que se encuentran atravesados por cuestiones participativas en cada escenario histórico, con perspectiva de derechos. Se tomará como punto de partida el proceso de gestación del PUA hasta el contexto actual con el tratamiento del Nuevo Código Urbanístico en contexto con lo planteado en las declaraciones de Hábitat II y III.

Palabras clave: Participación, ciudadanía, planificación urbana, actores.

EL CONTEXTO

Como señala de Mattos (2008: 36), desde la década de los 90 las metrópolis occidentales se encuentran atravesando una “tercera revolución urbana”, signada por tres grandes pilares. Por un lado, la globalización financiera permite una mayor movilidad de grandes masas de capital, en simultáneo con una reducción de la regulación estatal de los flujos financieros. Esto implica el ingreso a los mercados inmobiliarios locales de grandes masas de capital en la búsqueda de mejores rentabilidades y mayor liquidez. Esta demanda genera una distorsión de la oferta inmobiliaria, que comienza a orientarse hacia los denominados Grandes Proyectos Urbanos, los centros comerciales, los emprendimientos inmobiliarios de alta gama (de Mattos 2008: 44). Por otro lado, los estados adoptan un rol subsidiario: del paradigma de la “carta de Atenas” (1931), con foco en la vivienda y la habitabilidad de los centros urbanos, se acentúa el paradigma de la “carta de Punta del Este” (1961), con foco en el “desarrollo económico a través de la iniciativa privada” y la deferencia frente al capital transnacional. Para 1990 los principales organismos internacionales (ONU, BM, OCDE, FMI) imponen la noción de gobernanza: se pretende reducir el rol de los estados centrales para beneficiar a las comunidades locales y de la sociedad civil, pero al no distinguir entre sociedad civil y mercado, se genera una zona liberada para el capital concentrado (2008: 48). En este sentido afirmamos con Topalov que el repliegue del Estado no tuvo como consecuencia una intensificación de la participación ciudadana, sino más bien el despliegue irrestricto del capital. El tercer pilar de este proceso, vinculado con los anteriores, es la expansión global del “city marketing”. En el marco de un discurso neoliberal sin fisuras ni alternativas, se asimila el crecimiento a la capacidad para atraer inversiones (de Mattos 2008: 49). De este modo se genera un círculo vicioso en el cual los estados locales reducirían su capacidad de control para seducir al capital transnacional, lo que a su vez permite al capital transnacional acumular aún más influencia en la política local. De este modo el mercado inmobiliario se orienta a los productos que posean mayor rentabilidad y liquidez (2008: 53), generando de este modo una fuerte polarización socio-territorial (2008: 54). A primera vista estos procesos parecen implicar una autorestricción de los estados en su capacidad de intervención sobre el espacio público, en favor de los mercados, pero en realidad se trata de una asociación del estado con el capital, en lo que algunos autores han denominado “empresarialismo urbano” (Di Virgilio y Guevara 2014). Sin embargo, este proceso no es lineal, menos aún en América Latina.

La última década del Siglo XX se encuentra signada, en nuestra región, por la movilización social, el conflicto y la protesta. Como señala Calderón Gutierrez (1986), el retroceso en la institucionalidad orquestado por el neoliberalismo va a tener el efecto no deseado de estimular la autoorganización social y las estrategias populares de resistencia. El levantamiento zapatista en Chiapas, las guerras del agua y del gas en Bolivia y los movimientos piquetero y asambleario en Argentina, entre otros, muestran que no es posible desvincular a los gobiernos de los pueblos sin afrontar serias consecuencias en términos de gobernabilidad. En este contexto, el repertorio de la ciudadanía va a oscilar entre la protesta y la judicialización y la acción directa va a reemplazar los poco operativos canales tradicionales de representación política (Rebón y Pérez 2012, Abramovich 2007). Por el lado del estado, y en particular desde las gestiones más afines al capital concentrado, la respuesta va estar vinculada al despliegue de dispositivos participativos de “baja intensidad”. Como señala Annunziata (2015), al “desborde” de la ciudadanía desplegado por los movimientos sociales, se responde desde el estado con una serie de mecanismos que responden a la lógica de la fragmentación y la despolitización. El ciudadano es reemplazado por el vecino, y su capacidad de agencia es reducida al mínimo posible a través de las ideas del “usuario responsable”, del “consumidor” y del “contribuyente” (Villavicencio 2000). La política es reemplazada por la gestión, la ciudad como un todo es reemplazada por los “problemas del barrio” (con una agenda dirigida desde las instituciones en la cual se privilegian las cuestiones menos conflictivas) y la ciudad es misma se ve reducida a un “servicio” prestado por la “gestión.” Así los mecanismos participativos conquistados sobre la última década del Siglo XX se ven reducidos a meros espacios de legitimación de un accionar el estatal sobre el cual los vecinos apenas ejercen influencia o control.

LA PLANIFICACIÓN URBANO AMBIENTAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

EL PLAN URBANO AMBIENTAL

La Constitución de la Ciudad sancionada en el año 1996, definió en sus artículos 27 y 29 que “la ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural” y que para eso “define un Plan Urbano Ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias” y que “constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas”.

Con dicha manda constitucional se propuso, por primera vez en el ámbito de la ciudad, el involucramiento de diversos actores de la ciudadanía como forma de participación para la elaboración de los instrumentos que definen las políticas públicas en materia urbanística. Cabe destacar que la Constitución de la Ciudad es considerada vanguardista en términos de representación política, dado que incorpora en sus principios el concepto de “democracia participativa”, desde la perspectiva de la inclusión y la intervención en la toma de decisiones políticas por parte de los ciudadanos (Pagani 2016).

Dos años después de sancionada la misma, con la Ley 71 del año 1998, se creaba el Consejo del Plan Urbano Ambiental, definido como un “organismo multisectorial y participativo encargado de la formulación y actualización del Plan”, destinado a redactar el instrumento de planificación de la ciudad. Anteriormente entre los años 1997 y 1998 la Secretaria de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente elaboró diversos documentos tendientes a la formulación de un Plan Urbano y Ambiental que sirvieron de insumos para el diagnóstico territorial y para los lineamientos programáticos sobre los que debían basarse las propuestas territoriales, de intervención e instrumentales del Plan Urbano Ambiental (GCBA 1998).

En el año 1998, con la creación del Consejo se definirían los futuros modelos de ciudad, los lineamientos de desarrollo urbano, y los instrumentos de control y regulación. La conformación del Consejo está integrado por el Jefe de Gobierno, el Ministro de Desarrollo Urbano y Transporte (ex Secretario de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente según lo dispuesto en la Ley 71), cinco técnicos/as profesionales, con formación sistemática y antecedentes de excelencia científica, técnica y especialización en temas urbanos y/o ambientales, designados por el Poder Ejecutivo¹; nueve técnicos/as profesionales, con formación sistemática y antecedentes de excelencia científica, técnica y especialización en temas urbanos y/o ambientales, designados a propuesta de la Legislatura²; cinco titulares de las Subsecretarías de Planeamiento Urbano, Medio Ambiente, Obras Públicas, Transporte y Tránsito y Hacienda o de los organismos que en el futuro los reemplacen.

Durante los debates legislativos para la aprobación de la Ley 71 de creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental se introdujeron en la redacción final de la misma una serie de definiciones de cómo debía ser esa participación ciudadana. Varios legisladores reclamaron que en la versión final del texto quedara definido el carácter institucional de la participación ciudadana de forma transdisciplinaria, y que se incluyera a las organizaciones sociales y asociaciones civiles con amplia trayectoria en las cuestiones ambientales con la intención de que el Consejo no estuviera solamente conformado por miembros nombrados por el Poder Ejecutivo en su mayoría. En ese sentido, la legisladora Pierini hizo mención, en el debate legislativo, que “debería incluir en su seno estas participaciones transdisciplinarias de entidades académicas, profesionales y comunitarias” ya que éstas, en el proyecto original estaban “ausentes” (LCABA 1998g: 45). Por su parte, la legisladora Marino del Partido Justicialista hizo referencia en la misma dirección sobre ciertas omisiones que tenía el proyecto y alegó que: “la participación garantizada de las organizaciones ambientalistas” era necesaria para que se diera respuesta y se cumpliera con lo estipulado en la Constitución (LCABA 1998g: 51). El Legislador Beliz del partido Nueva Dirigencia celebró que la ciudad tuviera un nuevo plan después de varias décadas de crecimiento urbano, pero que esto no lograba “establecer una lógica de crecimiento futuro y de desarrollo sostenible” (LCABA 1998: 54). Beliz tuvo la misma sintonía que los anteriores legisladores

¹ En el texto original de la ley requería seis técnicos en vez de cinco, luego se modificó conforme al Artículo 1° de la Ley N° 742, BOCBA N° 1362 del 18/01/2002.

² En el texto original de la ley requería ocho técnicos en vez de nueve, luego se modificó conforme al Artículo 1° de la Ley N° 742, BOCBA N° 1362 del 18/01/2002.

respecto a las concepciones sobre la participación que debía tener “un carácter institucional” en el Consejo que iba a elaborar el Plan Urbano Ambiental (LCABA 1998g: 54).

Finalmente, en la votación final se consensuó con los diversos jefes de las bancadas que conformaban la Legislatura la redacción final del artículo 6 que permitió la incorporación de la participación a partir de la mención en su texto a la Comisión Asesora Permanente Honoraria (ComAPH).³

En noviembre del año 2000 el Gobierno de la Ciudad presentó en la Legislatura el proyecto de Ley 3876-J-2000 que contenía el “Documento Final” y anexos. Según el artículo 2 de dicho proyecto los anexos que formaron parte del Documento Final eran: 1) “Memoria de actividades y documentos elaborados”; 2) “Programas de actuación”; 3) “Programa de actuación desarrollado: Corredor Verde del Oeste.”; y 4) “El proceso participativo del Plan”. Este último se constituía, hasta ese entonces, como memoria del proceso de elaboración del Plan Urbano Ambiental. El mismo texto comprendió entre sus partes los antecedentes urbanísticos, el diagnóstico de la ciudad y el modelo territorial propuesto. El documento contenía un capítulo extenso sobre la implementación del Plan, que tenía en cuenta los instrumentos normativos y de gestión. Dichos instrumentos se dividían en cuatro partes, los instrumentos de planificación, los instrumentos de promoción, los instrumentos de gerenciamiento y los instrumentos normativos. En el mes de noviembre de 2001 el Poder Ejecutivo realizó la publicación de los distintos programas de actuación en las que se destacan entre los mismos, por el grado de definición del proyecto, el denominado “Corredor Verde del Oeste”.

La controversia en torno a la cuestión participativa signó todo el proceso de formulación y elaboración del Plan Urbano Ambiental. Si bien la redacción final demoró once años⁴, éste responde a otro escenario histórico, si bien la cualidad participativa y consensuada, como equilibrio de intereses sectoriales y territoriales, atravesó todo su accionar a tal punto que fue escenario de conflictos entre los distintos actores participantes (Gravano 2007). El artículo 3 del Plan Urbano Ambiental fijaba como objetivo “constituirse en el soporte del proceso de planeamiento y gestión de la ciudad, como política de Estado, a partir de la materialización de consensos sociales sobre los rasgos más significativos de la ciudad deseada y la transformación de la ciudad real” de manera tal que diera “respuesta acabada al derecho a la ciudad para todos sus habitantes” (CoPUA 2009: 28).

Se establecían como instrumentos participativos: la “Comisión Asesora”; el “Foro Participativo Permanente”; la “Audiencia Pública” y la “Difusión” (CoPUA 2009: 54), y como rasgos a desarrollar los de una “ciudad integrada” en cuanto a la “vinculación de todas las zonas entre sí”, “policéntrica” respecto de la promoción de “una red de centros” secundarios, comunales y barriales “con identidad y pujanza propia”, “plural” como “un espacio de vida para todos los sectores sociales”, y “saludable” con condiciones de habitabilidad que garantizaran la “calidad ambiental y sostenibilidad” (CoPUA 2009: 29).

La participación entendida como proceso de elaboración del Plan comprendió diversos desafíos ya que se estuvo ante la primera experiencia de este tipo en el ámbito de la ciudad. Una vez puesto en funcionamiento el Consejo se comenzó un proceso de participación que involucró a sus miembros y a los integrantes de la Comisión Asesora y que travesó un proceso de amplia controversia en términos de alcances decisionales. Este ámbito de participación comprendió la capacitación de dichos integrantes de la Comisión Asesora con la finalidad de ponerlos en conocimiento.

PARTICIPACIÓN DE ACTORES NO INSTITUCIONALES: EL LOBBY CORPORATIVO Y LA JUDICIALIZACIÓN VECINAL

³ El artículo define que el Consejo del Plan Urbano Ambiental garantizará el carácter transdisciplinario a través de convocatoria pública a las entidades académicas, profesionales y comunitarias dentro de los treinta (30) días de integrado, y constituye una Comisión Asesora permanente honoraria, con aquellas de acreditada trayectoria y representatividad reconocida en la defensa del desarrollo sostenible, en cumplimiento del Artículo 29º de la Constitución de la Ciudad. La Comisión participará de la elaboración, revisión, actualización y seguimiento del Plan Urbano Ambiental, o de sus instrumentos vinculados (LCABA 1998).

⁴ La creación del Consejo Plan Urbano Ambiental fue en el año 1998 hasta la aprobación final de la Ley 2930 del Plan Urbano Ambiental en el año 2009.

La elaboración del Plan Urbano Ambiental estuvo atravesada por amplia controversia y debate desde su elaboración hasta su votación para aprobación final con doble lectura entre los años 2007 y 2008. La multiplicidad de espacios institucionales en los que se trabajó el Plan Urbano Ambiental puso en evidencia la disputa de actores políticos y la validez de la cuestión participativa. En ese sentido, una de las partes encargadas de elaborar el Plan Urbano Ambiental fue el Consejo creado por la Ley 71, con el acompañamiento de la Comisión Asesora.

Durante el año 2001, las diversas comisiones de la Legislatura⁵ se expidieron con un despacho que contó con la participación de diversas organizaciones no gubernamentales, muchas de las cuales no formaban parte de la Comisión Asesora. Por lo que los miembros denunciaron a través de una carta enviada al entonces jefe de gobierno Ibarra para que este hiciera cumplir el acta que se firmó en la Legislatura el 17 de mayo de 2002 (Noticias Urbanas 2002). En dicha acta se acordaba conformar una comisión ad hoc para revisar el Plan, cuya elaboración fue criticada por la Comisión Asesora y cuyos miembros manifestaron no haber sido tenidos en cuenta por el Consejo Plan Urbano Ambiental al momento de diseñar el proyecto y denunciaron la ruptura del acuerdo firmado en ese entonces.

Posteriormente, se amplió el debate y la Comisión de Planeamiento Urbano de la Legislatura de la Ciudad revisó lo actuado con organizaciones no gubernamentales de la Comisión Asesora y el Consejo del Plan Urbano Ambiental hasta fines del 2003. Finalmente, el 19 de mayo del año 2004 el Poder Ejecutivo elevó por segunda vez a la Legislatura el Proyecto 864-J-2004 para el tratamiento del Plan. Como consecuencia de la labor llevada a cabo en diversas comisiones, surgió la necesidad de actualizar ciertos datos y de reelaborar la información de los documentos, a partir de lo cual el Consejo del Plan Urbano Ambiental reorganizó el sistema de participación.

El último documento presentado contenía tres elementos básicos: a) el Modelo y las Estrategias Territoriales; b) la Agenda Metropolitana; y c) los Instrumentos de Planeamiento, Gestión y Seguimiento, precedidos por una breve introducción en donde se enuncia el contexto legislativo y técnico del proceso de planeamiento llevado a cabo.

En los años 2002 y 2004, la controversia en torno al proceso participativo en el ámbito institucional derivó en medidas cautelares promovidas por el juez Andrés Gallardo a raíz de un recurso de amparo interpuesto por María Marta Doderó⁶ en contra del tratamiento pre-legislativo del Plan Urbano Ambiental. En la cautelar se cuestionaba la legalidad del proceso de elaboración del Plan y se señalaba que el documento elevado había sido elaborado exclusivamente por el Consejo sin la participación en su elaboración de la Comisión Asesora, incumpliendo las prescripciones establecidas en el artículo 29 del Constitución de la Ciudad y del artículo 6 de la Ley 71.⁷ Cuando el juez analizó la situación, explicó que, si bien las constancias que obraron en autos, permitieron inferir que el Gobierno de la Ciudad habría omitido la debida intervención de la Comisión Asesora, esa sola situación de por sí no justificaba “la grave decisión de interrumpir el trámite parlamentario”, decisión que, explicó, en el Poder Judicial sólo debería efectivizarse en tanto la gravedad institucional resultase de dimensiones sustantivas. Por su parte, opinó que ordenar en ese estado procesal al Poder Ejecutivo que retirara el proyecto puesto a consideración de la Legislatura, también resultaría constitucionalmente disfuncional, en tanto implicaría indirectamente la interrupción del trámite parlamentario. Además, evaluaba el juez que interrumpir el proceso de tratamiento legislativo, conllevaría a una situación regresiva y sumamente gravosa. Entonces, apuntó a que la solución adecuada para la cautelar consistía, en “hacer pública la situación de contienda”, para así “prevenir a los poderes públicos actuantes sobre las consecuencias que podrían resultar de una ulterior invalidación judicial” de lo que ellos resolvieran (Diario Judicial 2004). De ese modo, Gallardo ordenó al Secretario Parlamentario de la Legislatura que procediera a una notificación preventiva, adhiriendo en la carátula del expediente que agregara una faja de papel confeccionada por Secretaría, con la siguiente leyenda: “Poder Judicial – Justicia Contencioso

⁵ Entre ellas las de Planeamiento Urbano, Ecología, Protección y Uso del Espacio Público, Desarrollo Económico, Mercosur y Políticas de Empleo.

⁶ La cautelar preventiva fue dispuesta por el juez en el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario Andrés Gallardo en el marco de los autos caratulados “Doderó Marta y otros c/ GCBA s/ Amparo (Art. 14 CCABA)”

⁷ Dicho artículo establece que el Consejo del Plan Urbano Ambiental debía realizar una convocatoria pública a distintas entidades dentro de los 30 días de su creación. Debiendo también constituir la Comisión Asesora, con aquellas entidades de acreditada trayectoria y representatividad.

Administrativa Y Tributaria – Juzgado Nro 2. - Anotación Constitucional Preventiva. – Expte N°.13039 “Dodero Marta y otros C/GCBA S/Amparo (Art. 14 CCABA. A sus efectos póngase en conocimiento de La Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires de la existencia de estos autos en los que se cuestiona la legalidad del procedimiento pre-legislativo. Fdo. Roberto Andrés Gallardo. Juez”.

En síntesis, el proceso de redacción, debate y aprobación del Plan estuvo atravesado por múltiples controversias en torno a la participación y por procesos de judicialización, que no solo involucraba a los actores intervinientes, sino que también interpelaba a los ámbitos de injerencia institucionales.

Estos procesos de judicialización en torno a la planificación de la ciudad, y en torno a la definición de sus instrumentos, impactaron a su vez en el libre desenvolvimiento del mercado inmobiliario que también se vio afectado. El 13 de noviembre del año 2006 el entonces Jefe de Gobierno, Telerman dispuso mediante el Decreto 1929/2006 la suspensión de inicio de nuevos trámites para construir o ampliar viviendas de más de cuatro pisos en seis barrios porteños. La medida contemplaba la suspensión de nuevas solicitudes de obra nueva durante noventa días para los barrios de Caballito, Coghlan, Nuñez, Palermo, Villa Pueyrredón y Villa Urquiza y en aquellos distritos catalogados por el Código de Planeamiento Urbano (CPU) como R2A, C3 y E3. La decisión fue tomada a raíz de los reclamos vecinales por el fuerte incremento de las construcciones en altura que amenazaba la configuración tradicional que se tenía de estos barrios. Esta medida, según aseguraban los funcionarios, era “preventiva y provisoria”, lo que les daba tiempo a las autoridades para estudiar la problemática y reformular el Código de Planeamiento Urbano, principalmente en las zonas que experimentaban el boom inmobiliario (Tomino 2006).

Dicha suspensión de permisos se situó entonces, en el eje del debate a la cuestión urbana. El decreto mismo consideraba al Plan Urbano Ambiental como una normativa que iba a regir los instrumentos que definirían un “equilibrado desarrollo edilicio en la ciudad” (GCABA 2006). A las pocas semanas comenzaron los debates en torno a la “veda” y que periódicamente se lo llegó a denominar como “el corralito” en alusión al corralito financiero de la crisis del año 2001. Estos debates utilizaron como espacio de difusión preferencial el suplemento de arquitectura del diario *Clarín*, donde arquitectos en su mayoría, emitían sus voces de opinión, en donde se demostraban argumentos disímiles, como la falta de previsibilidad de la medida adoptada ya que, según argumentaban, era preventiva y que, en definitiva, terminaba perjudicando la industria de la construcción con el agravante de poner en riesgo las empresas constructoras, desarrolladoras e inversionistas. Desde el Gobierno de la Ciudad, negaron la posibilidad de “modificar el Código sino de evaluar la adecuación de la infraestructura”, minimizando cualquier oportunidad de poner en debate los instrumentos regulatorios urbanísticos (Hendler 2006).

En aquel entonces los debates en torno a la “veda” se centraron en una mirada hacia el mercado inmobiliario y la industria de la construcción, con lo cual se omitió hacer mención a la falta de control y regulación de las construcciones en dichos barrios y la falta de compatibilidad entre la normativa urbanística y las consecuencias socio-ambientales en estas formas de “hacer ciudad”. El arquitecto Pratti, que en ese entonces presidía el Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, hizo alusión a la medida como un freno en el que “todos pierden”. Además, argumentó que era una iniciativa “doblemente elitista” ya que no favorecía la captación de habitantes ni absorbía “el crecimiento demográfico” (2007: 7). Principalmente se lamentó que se ponía en jaque a cientos de empresas constructoras, a las inversiones realizadas, y miles de puestos laborales de profesionales y de trabajadores de la construcción. En definitiva, el problema en cuestión resultaba en un “conflicto entre las tipologías y las escalas dispares que se daban en los barrios y que surgían en el proceso de completamiento y consolidación de las normas”, sin tener en cuenta otras dimensiones como las ambientales, las patrimoniales, de sustentabilidad y de los problemas habitacionales (2007: 7).

Finalizado el periodo de “veda”, se tomaron una serie de medidas que incluyeron exigencias sobre estudios de impacto ambiental y de servicios urbanos para aquellos que quisieran construir más de seis pisos. El 20 de febrero de 2007 en el suplemento de arquitectura del diario *Clarín*, se ejemplificó de manera acertada la situación coyuntural que se vivía en ese momento. Bajo el título “Apagando incendios” el periodista González Montaner sinceraba que “las protestas de los vecinos porteños” habían puesto “en primer lugar de la agenda política los temas urbanos”, y que luego de “seis años de estar cajoneado” el proyecto del Plan Urbano Ambiental en la Legislatura, había cobrado fuerza para

retomar su tratamiento (2007: 3). Dicha definición ponía en cuestión que las medidas adoptadas por el Gobierno de la Ciudad resultaron ser paliativas, ya que apuntaban a resolver la problemática de la veda en lo inmediato, y que en definitiva debían tratarse los temas en un debate profundo integralmente con la cuestión del Plan Urbano Ambiental.

En referencia a lo acontecido, la Defensoría del Pueblo emitió la Resolución 4141/06 bajo la cual se consideró que la construcción de edificios no resultó un problema menor, teniendo en cuenta “la afectación de los perfiles urbanos, la eliminación de visuales, la pérdida de la privacidad, la pérdida de la luz solar, la imposibilidad de la circulación de aire o bien la conformación de corredores de viento, podrían ser los factores adversos en un simple y primer análisis de la cuestión” (DP-CABA 2006). La Defensoría consideró que la modificación a la Ley 123 de Evaluación de Impacto Ambiental, devino en estas problemáticas. Dicha modificación se dio partir de la sanción de Ley 452 del año 2000⁸ que puso en jaque el concepto de “calidad de vida” explicitado en el artículo 30 de la Constitución de la Ciudad y lo atinente a la obligatoriedad para el estudio de “Evaluación Previa del Impacto Ambiental” para todo emprendimiento susceptible de relevante efecto.

Finalmente, en las audiencias públicas por el Plan Urbano Ambiental y las leyes de patrimonio, los vecinos manifestaron su acérrima oposición al documento del Plan ya que alegaban que éste conformaría el instrumento propicio por los desarrolladores para seguir con sus negocios y sacar provecho (Kiernan 2007). La cuestión del debate no podía aislarse de lo que en ese momento se impulsaba con las reformas al Código de Planeamiento Urbano y de Protección Patrimonial.

Las entidades del Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo y la Sociedad Central del Arquitectos hicieron lobby en el Consejo del Plan Urbano Ambiental y en la comisión de Planeamiento para impulsar la reforma al Código y frenar la protección patrimonial.

En la definición del Plan Urbano Ambiental, lo “urbano” se refiere al territorio de la ciudad en su dimensión regional, como objeto de estudio y acción. Lo “ambiental” es considerado como una dimensión que atraviesa la totalidad del proceso de planeamiento, desde los estudios de diagnóstico hasta la puesta en marcha de las acciones en diversos programas. En particular, la noción de “desarrollo sostenible”, fue definida por la Ley 71 como:

“un proceso participativo, que integra la transformación urbanística, el crecimiento económico, la equidad social, la preservación de la diversidad cultural y el uso racional de los recursos ambientales, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población y minimizar la degradación o destrucción de su propia base ecológica de producción y habitabilidad, sin poner en riesgo la satisfacción de las futuras generaciones” (PUA S/F).

En esos términos, se manifestó la necesidad de implementar un proceso integral de desarrollo que contemplara el mejoramiento de la calidad de vida desde una distribución equitativa de los recursos presentes y futuros, creando escenarios de consenso, a los efectos de contribuir a la constitución de un proyecto de ciudad a largo plazo.

EL FORO PARTICIPATIVO Y PERMANENTE

En ese sentido, en el año 2005, se puso en marcha el Foro Participativo y Permanente creado por Resolución 744/2005, en el cual se implementó una especie de protocolo de participación con base metodológica para garantizar las instancias en la formulación de la normativa urbana. En esos auspiciosos inicios la participación era plena de debates que culminaba en rigurosos registros manuales y detallados de cada encuentro.

Uno de los temas centrales que definió el Plan Urbano Ambiental fue la enunciación de diversas propuestas territoriales y temáticas a implementar en la ciudad. En ese sentido, la temática sobre “Vivienda y Hábitat” fue incluida como una de las “Propuestas específicas para la Ciudad”. Además, se definió que los objetivos del Plan Urbano Ambiental refieren tanto a la mejora del hábitat de los sectores sociales de menores ingresos, como a las condiciones de calidad ambiental que debe guardar el hábitat residencial en su conjunto, con la debida preservación de las características singulares que

⁸ La Ley 452 del año 2000 definía el procedimiento técnico-administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental destinado a identificar e interpretar, así como a prevenir o recomponer los efectos de corto, mediano y largo plazo que actividades, proyectos, programas o emprendimientos

otorgan identidad y diversidad a los distintos espacios urbanos. En ese sentido, en el artículo 8 inciso d) se define específicamente que la promoción de políticas de vivienda asequibles para la población en situación de déficit habitacional, se encuentran determinadas por las siguientes acciones:

1. Facilitar la resolución habitacional de los sectores socioeconómicos con dificultades de acceso al mercado inmobiliario;

2. Implementar e intensificar las acciones de mejoramiento de las situaciones habitacionales críticas que puedan ser resueltas sin traslado (urbanización de villas; regulación de intrusiones; mejoras en inquilinatos, hoteles y pensiones; resolución de conjuntos habitacionales);

3. Implementar soluciones de las restantes situaciones habitacionales (ocupación del espacio público; casas y edificios tomados) asignando a dicho fin el uso de inmuebles fiscales (predios resultantes de las expropiaciones, autopistas, etcétera).

En el artículo 12 se define que para la puesta en marcha de dichas propuestas requiere de la definición de una serie de *Propuestas Instrumentales* entre las que están:

a) Instrumentos de planificación: son aquellos que permiten profundizar los lineamientos propositivos del Plan a niveles de mayor detalle. Pueden abarcar determinados sectores geográficos de la ciudad o bien aspectos temáticos de la misma. El objetivo de estos instrumentos es la planificación de las intervenciones y la programación en el tiempo con criterios de eficiencia y eficacia.

b) Instrumentos de gestión: son aquellos destinados a facilitar el desarrollo de las acciones propuestas. Abarcan una gran diversidad que va desde los instrumentos destinados a dar sustento a la promoción y a la gestión urbana, otros de índole económica y aquellos de carácter esencialmente normativo y sistemático que usualmente son objeto de actualizaciones y se encuentran generalmente ordenados en forma de Códigos.

c) Instrumentos de participación: son aquellos que promueven y facilitan la participación de la comunidad en la gestión urbano-ambiental. Las modalidades propuestas se ajustan a lo establecido por la Constitución y por la Ley 71 en sus artículos 5, 6 y 7.

d) Instrumentos de Monitoreo y Control: son aquellos que dan continuidad a la gestión y permiten verificar el cumplimiento de las metas fijadas, cabiendo destacar la importancia de contar con bases de datos y sistemas de información geográfica actualizados para una correcta gestión urbano-ambiental.

EL MODELO TERRITORIAL 2010-2060

La definición de participación ciudadana esgrimida en la Constitución de la Ciudad, e incluida además en la normativa del Plan Urbano Ambiental y efectivizada en la Comisión Asesora y con la creación del Foro Participativo y Permanente, configuró un horizonte en materia de ampliación de derechos sociales y urbanos para la definición de políticas públicas de índole progresista. Pero dichos espacios institucionales, el Consejo del Plan Urbano Ambiental y el Foro, que garantizaban instancias de participación plena, fueron desvirtuados y desnaturalizados con la llegada del gobierno macrista a fines del año 2007.

La puesta en juego de tensiones políticas de los distintos grupos que componían los espacios institucionales a lo largo de los gobiernos, desvanecieron las esperanzas depositadas en dichos instrumentos institucionales. Las cuestiones instrumentales en materia de vivienda y hábitat definieron un cúmulo de políticas públicas, que, por fuera de estos instrumentos, sentaron las bases con el fin de garantizar el derecho a la vivienda de los sectores más postergados, pero desde el concepto de emergencia, es decir, por fuera de planteamientos políticos definitivos. Dichos planteamientos deberían realizarse de manera integral y universal cuyos mecanismos garanticen en materia de derechos el acceso a un hábitat adecuado y a una vivienda digna.

Una vez sancionada la ley 2930 la concepción participativa de los instrumentos urbanos que se había puesto en juego en los últimos años con el Foro Participativo creado *ad hoc*, este se diluyó hasta ser desvirtuado. Lo que debía ser un espacio institucional de permanente participación ciudadana se convirtió en una instancia más de características informativas y consultivas.

Con el diagnóstico propuesto en el PUA se llevó a cabo una evaluación de estado de situación, dando cuenta aquellos aspectos positivos y negativos de la CABA (roles de la Ciudad, Ambiente urbano; Población territorio y empleo; hábitat y vivienda; Transporte y circulación; Espacios públicos y costas;

área central y subcentros; el área sur; Marco institucional e instrumentos; configuración territorial). Estos puntos determinaron la confección del Modelo Territorial como un elemento dentro del Plan (no solo en términos diagnósticos sino en objetivos y criterios orientadores establecidos en la Ley 71 y de un número de propuestas vecinales).

Según se había definido en el PUA, el Modelo Territorial se constituyó como una propuesta de agenda metropolitana, reconociendo ciertas cuestiones sobre las cuales se considera la coordinación para una actuación en la escala adecuada.

“El Modelo Territorial se constituye, por todo esto, en una política de Estado que supera ampliamente los períodos en los que se desarrolla una administración. Sostenemos que la sustentabilidad de la Ciudad también tiene que ver con esto, con poder superar los tiempos que impone la política para establecer un debate a largo plazo, que se vea enriquecido con los aportes y transformaciones de la realidad porteña presente y futura.” “El Modelo Territorial de la Ciudad de Buenos Aires es una política de Estado formulada para posibilitar la discusión sobre la ciudad que queremos construir de aquí a cincuenta años. Cumpliendo el mandato de la Constitución y el PUA, así como los principales planteos del Plan Estratégico, el Modelo Territorial sintetiza los lineamientos de planeamiento a nivel territorial desarrollados para la Ciudad de Buenos Aires. El objetivo de las acciones que integran el Modelo Territorial y son realizadas en virtud de sus lineamientos es el de humanizar la Ciudad. Esto es, construir una ciudad a escala de las personas, donde todo aquel que viva, transite y trabaje en Buenos Aires pueda disfrutar de las mejores condiciones de hábitat, vivienda, espacio público y movilidad, entre otros aspectos significativos que hacen al ámbito urbano.” (MDU-CABA, 2011)

Según el discurso oficial, la realización del Modelo Territorial cumple el mandato formal del PUA y continúa las normas que orientan las políticas urbanas porteñas: la Constitución de la Ciudad Autónoma, el propio PUA y el Plan Estratégico. Al respecto, es importante resaltar que la Constitución de Buenos Aires, que puede ser considerada contemporánea dada su reciente sanción, no solo es el principio ordenador de todas las leyes y normas que rigen las políticas públicas, sino que además, en sus artículos se presentan varios criterios y definiciones urbanísticas, ambientales y territoriales. En términos operativos, también es la propia Constitución la que traza el camino del planeamiento y sus instrumentos: ordena la creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental y del Consejo del Plan Estratégico, y establece la necesidad de elaborar el Plan Urbano Ambiental y un Plan Estratégico. Sin embargo, como se puede ver, el Modelo Territorial operó como una clausura fáctica de los espacios participativos previos.

EL PROYECTO DEL CÓDIGO URBANÍSTICO

Con la gestión PRO en la ciudad se implementó una política “renovación urbana” acorde con los intereses de los grandes capitales del mercado inmobiliario, basada en la generación de Distritos y Polos, que elude los organismos constitucionalmente e instrumentos establecidos, subordina el interés público a los intereses del mercado, y colisiona con la planificación participativa de la ciudadanía que se inspiró desde su gestación al PUA (Kiernan 2015, di Virgilio y Guevara 2015).

En el año 2016 desde el ámbito del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte de la Ciudad de Buenos Aires (MDUyT) se fortaleció esta política de renovación urbana basada en el desarrollo inmobiliario con la creación el día 22 de junio de 2016 se del “Foro de Desarrollo Urbano”⁹ cuyas cuestiones de injerencia rondan en torno a: la modernización de tramitaciones municipales; la formulación de los nuevos instrumentos de regulación y desarrollo urbano (Código Urbanístico y Código de la Edificación); la nueva Ley de asociaciones público-privadas; las políticas de vivienda social; y todo otro tema que tenga interés e impacto en el planeamiento y desarrollo urbanos.

La participación en el Foro, contrariamente al espíritu establecido por la constitución no ha sido abierta ni pública. Su integración ha sido selecta, determinada por la absoluta discrecionalidad gubernamental, y con criterios desconocidos. Tampoco han sido difundidos públicamente su metodología, días, ni lugares de reunión y las instancias de participación destinadas a la ciudadanía que se habilitaron esporádicamente fueron sistemáticamente de acceso restringido. Nunca se

⁹ Resolución 406/2016 publicada en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 4912.

transparentaron documentos oficiales, ni se comunicaron específicamente las transformaciones urbanas que se pretendían impulsar. Desde el gobierno, estas instancias “participativas” significaban instancias comunicativas con escasa transferencia de información como para poder evaluar la naturaleza e implicancias del nuevo código.

Si bien desde fines del año 2015 se dejó trascender desde el gobierno que el MDUyT se encontraba trabajando en un nuevo Código Urbanístico que reemplazaría al actual Código de Planeamiento, hasta fines del año 2016, nunca se comunicaron los avances.

El proceso participativo se delineó entonces, en instancias deliberativas con participación restringida de instituciones y organismos del Estado: “el Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA), la Sociedad Central de Arquitectos, el Foro de Desarrollo Urbano, para por último concluir en la legislatura” (Rocha 2016).

La actividad del Foro se vio liderada por las grandes constructoras, las desarrolladoras inmobiliarias y los grandes estudios de arquitectura que operan en el país¹⁰, a los que se les brindó un lugar privilegiado en las definiciones de los instrumentos urbanísticos (Código Urbanístico y Código de Edificación) a la medida de sus intereses, y que son históricamente los mismos actores que han capitalizado el desarrollo urbano desigual que ejecutó y ejecuta el estado local a través de proyectos de gran magnitud. En líneas generales, la política de renovación urbana implementada por el gobierno consistió en una primera etapa en la habilitación de instrumentos impositivos, y en esta segunda, en la habilitación de instrumentos urbanísticos con la finalidad de maximizar las ganancias.¹¹

En este sentido, los vínculos del gobierno con desarrolladores inmobiliarios se fortalecieron aún más durante la gestión de Rodríguez Larreta en esta segunda etapa que los convierte en actores privilegiados, protagonistas y mentores, que anticipadamente a la reformulación de los instrumentos de regulación y desarrollo urbano, se encuentran involucrados en obras de gran envergadura que están transformando “el perfil urbano de la ciudad”, como una suerte de muestra, a la manera de lo que vendrá.¹²

En las escasas y restringidas instancias participativas que se crearon hacia fines del año 2016, se comunicaron los lineamientos generales que guiarían a los instrumentos. El objetivo es la construcción del 40% de la ciudad que desde el gobierno se calcula que todavía no está consolidada. El plan general que se pretende aplicar consiste en términos generales en densificar, y elevar las alturas en todas las avenidas principales de la ciudad, para reordenar con criterios homogéneos los perfiles urbanos. Con la densificación y el completamiento de los perfiles se desencadenará además un proceso de revalorización inmobiliaria y renovación urbana que pondrá en peligro el patrimonio edilicio urbano de valor, que todavía no ha sido catalogado en su totalidad.

La falta de participación en la modificación de los instrumentos de planificación de la ciudad había sido denunciada ya en el año 2012 en un informe de la auditoría (AGCBA 2012). A pesar de esto, los integrantes del CoPUA decidieron en mayoría aprobar el texto del Código Urbanístico remitido por el Subsecretario de Planeamiento solamente luego de un día de tratamiento por el CoPUA.

El Observatorio del Derecho a la Ciudad (ODC) e integrantes de la Campaña por una Carta del Derecho a la Ciudad presentaron una acción de amparo solicitando la democratización de la discusión del nuevo Código Urbanístico.¹³ Finalmente, el 24 de noviembre se dictó una medida cautelar ordenando abrir la discusión del nuevo Código Urbanístico a la sociedad civil y que el GCBA elaborara y presentara un cronograma de participación comunal. Estas medidas no se acataron, y en las instancias esporádicas de “participación” ciudadana que se fueron sucediendo a partir de ese momento, tampoco se transparentó el documento que desde el gobierno se estaba elaborando recién hasta marzo de 2017. Este código a la medida de los especuladores inmobiliarios, fue repentinamente difundido de manera extraoficial por el mismo Observatorio del Derecho a la Ciudad (ODC 2017),

¹⁰ Constructora Sudamericana, IRSA, Nocito Constructora, TGLT, Toribio Achaval, entre otras.

¹¹ Creación de Distritos de exención de impuestos y tasas

¹² El gobierno de Larreta está proyectando “una decena de grandes obras para transformar el perfil urbano. Busca modificar el Código de Planeamiento y pasar de tres a cinco millones de habitantes” (Fidanza 2016).

¹³ La causa caratulada “Baldivezo, Jonatan Emanuel Y OTROS C/ GCBA S/ Amparo”, Expediente N° A24068-2016, quedó radicada en el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad N° 4 a cargo de la Jueza Elena Liberatori (ODC 2016b).

momento a partir del cual, las instancias de difusión institucional comenzaron a articularse con las participativas junto con un estratégico refuerzo de difusión en los medios masivos, de aquellas que se organizaban en espacios favorables claves como universidades (privadas como la Universidad de Palermo y la Torcuato Di Tella o la pública FADU), centros de profesionales de la arquitectura (CPAU) y en menor medida en ámbitos institucionales eminentemente participativos como las sedes comunales.

Las instancias participativas se intensificaron recientemente pues desde el gobierno se proyectaba arribar a un consenso en el contexto del Seminario del Foro Participativo Permanente llevado a cabo en junio de 2017 en la sede de gobierno en el barrio de Parque Patricios y que tuvo profundos rechazos desde las asociaciones vecinales y organizaciones de la sociedad civil (Noticias Urbanas 2017).

LA NUEVA AGENDA URBANA Y EL MODELO DE PLANIFICACIÓN URBANA DE LA CIUDAD

En el año 2016 se aprobó en Quito la Nueva Agenda Urbana sobre Asentamientos Humanos en la que los líderes de casi todas las naciones acordaron lineamientos en torno a desarrollar ciudades bajo los términos “resilientes” y “sostenibles”. En el Punto 13 inciso b) se definió que las ciudades debían alentar la participación, promover la colaboración cívica, generar un sentimiento de pertenencia y propiedad entre todos sus habitantes, otorgan prioridad a la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad. Además, se comprometía a promover el establecimiento de mecanismos institucionales, políticos, jurídicos y financieros “que permitan una participación significativa en los procesos de adopción de decisiones, la planificación”, “así como la mejora de la participación de la sociedad civil” (Onu Habitat 2016: 16).

Desde la Nueva Agenda Urbana se instó a la captura de los beneficios de la urbanización, así como de los efectos catalizadores y el resultado maximizado de las inversiones públicas y privadas. Se promovió la captación del aumento del valor de la tierra resultante de los procesos de desarrollo urbano, los proyectos de infraestructura y las inversiones públicas con la implementación de políticas fiscales como captación de plusvalías. Sin embargo, la política de distritos económicos con beneficios a las grandes empresas de capitales inmobiliarios son las únicas que se benefician con la implementación de políticas de reducción de impuestos para la construcción en la ciudad. Además, se reconoció en el Punto 11 la adopción del concepto del “derecho a la ciudad”, como una reivindicación del conjunto de los movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, condujeron a la elaboración de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad (2004) proceso que se inició en la II Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Hábitat. Esta carta implica un consenso global que pone en la agenda política el derecho a la ciudad como derecho humano colectivo en el espacio urbano.

Todas las cuestiones que desde la Nueva Agenda Urbana se definieron para sostener una planificación urbana participativa fortaleciendo el beneficio de los ciudadanos con la adopción del concepto del derecho a la ciudad han y son constantemente desatendidas desde el gobierno porteño. Si bien desde el discurso oficial se manifiesta que los proyectos del Código Urbanístico y del Nuevo Código de Edificación han tenido “participación ciudadana”¹⁴, desde el ODC se impulsaron distintas campañas en oposición a dichos proyectos ya que según denuncian, estos no surgieron de una participación ciudadana real, eficaz y adecuada tal como se estableció en la Constitución local y en el Plan Urbano Ambiental. Tampoco se han sustentados en un diagnóstico participativo integral de la ciudad. A raíz de estas denuncias el ODC ha elaborado, en conjunto con más de 130 organizaciones vecinales, agrupaciones y asociaciones, la presentación en la Legislatura de un documento en el que se manifiesta la oposición al tratamiento legislativo de los proyectos de ambos códigos. En este se manifiesta que no existen estudios de ningún tipo sobre las problemáticas actuales de la ciudad ni del estado de situación de cada uno de los servicios públicos y la calidad de vida de sus habitantes No

¹⁴ En la página del Gobierno de la Ciudad anuncian que el proceso participativo fue amplio y conto con gran participación de vecinos de las 15 Comunas con “más de 4.900 participantes, más de 700 propuestas recibidas (217 relacionadas al Código Urbanístico, de las cuales se incluyeron 64)” Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/nuevo-codigo-urbanistico/foro-participativo-permanente>).

están contemplados mínimamente en estos proyectos cuestiones como: la crisis ambiental y habitacional, las privatizaciones y ventas de inmuebles públicos, una real sostenibilidad ambiental, el colapso de los servicios públicos, el proceso de inquilinización y de *gentrificación*, la concentración del suelo en menos propietarios, la desigualdad y fragmentación como consecuencia de la privatización y la mercantilización de la vida urbana, las dificultades de las economías populares, y los efectos negativos de la desregulación y especulación inmobiliaria, entre otros.

El proyecto del Código Urbanístico no contiene normas ni herramientas urbanísticas que consideren los principales problemas de la ciudad: el aumento de familias inquilinas (inquilinización de la ciudad y su fragmentación en una clase de propietarios y otra de inquilinos), la pérdida de espacios verdes, la crisis habitacional, las inundaciones, los procesos de gentrificación de los habitantes y comercios de los barrios, el colapso de los servicios públicos, la sobreconstrucción y la pérdida de las identidades barriales, la falta de democracia en la discusión de la planificación urbana, la mercantilización y privatización de lo público, la disminución grave del banco de suelos con el plan sistemático de venta de tierras públicas, el deterioro ambiental del aire y de las aguas, la destrucción del arbolado público, la especulación inmobiliaria, la crisis habitacional, la distribución desigualitaria de la riqueza producida por la ciudad, la apropiación por unos pocos de la plusvalía urbana, etc.

Tampoco se ha acompañado con el Código Urbanístico estudios sobre los impactos sociales, ambientales y económicos, acumulativos y estratégicos, de las propuestas que tienen por objeto establecer nuevos parámetros constructivos y de usos. 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. 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. En ese sentido resulta más que evidente la necesidad de actualizar el Plan Urbano Ambiental y aprobarse por ley el Modelo Territorial. Su actualización es obligatoria cada cinco años y está pendiente desde el año 2014. El Modelo Territorial tampoco conto con tratamiento legislativo. Debe iniciarse el proceso con una evaluación y diagnóstico participativo de lo que ocurrió en la ciudad en las últimas dos décadas y su estado actual.

Uno de los temas solicitados por los desarrolladores inmobiliarios fue el aumento generalizado de la capacidad constructiva de los terrenos y la liberación de la construcción en altura en algunas zonas. El gobierno respondió eliminando el FOT (Factor de ocupación del terreno, es decir, la cantidad de metros cuadrados que se puede en cada lote) en el Nuevo Código sólo deja como limitante la altura máxima y se establecen Áreas de Desarrollo (AdeD). En estas áreas se autorizan la construcción de torres al estilo Puerto Madero en la ribera del Río Matanza Riachuelo, en zonas alledañas a la Av. Gral. Paz (que se han definido como Portales) y en zonas alledañas a Puerto Madero en los barrios de San Telmo y en La Boca.

Durante el año 2017, mientras realizaban las reuniones participativas puramente formales, el gobierno porteño no pudo frenar la ansiedad de garantizar los negocios inmobiliarios pensados en el nuevo Código y decidió avanzar con la sanción de leyes específicas con el acompañamiento de la Legislatura, ámbito institucional que consolida la especulación inmobiliaria gracias a la mayoría del bloque oficialista. Así, se aprobaron distintas leyes que autorizaron la venta de predios públicos y la autorización para construir en ellos grandes emprendimientos inmobiliarios: la Ley 5.796 en los terrenos ferroviarios conocidos como Empalme Norte (Catalinas Norte 2); la Ley 5.875 en los terrenos ferroviarios de Colegiales; la Ley 5.912 en los terrenos conocidos como Catalinas Sur 2; la Ley 5.911 en distintos predios de la ciudad. El contenido de estas leyes se plasmó en el proyecto del Código Urbanístico, así que constituyen otra estrategia de fragmentación de la discusión Código Urbanístico para que este no aparezca en su integralidad el arquetipo de la legalidad inmobiliaria especulativa.

También siguieron otorgando permisos de obras ilegales ahora sustentándose en el mandato del Plan Urbano Ambiental que ordena que el nuevo Código Urbanístico ya no tome como unidad básica de la ciudad la parcela sino la manzana para obligar a que se considere el contexto y los alrededores de los inmuebles, algo que cualquier ciudadano de la ciudad sabe que no sucede. Pero existen varios criterios urbanísticos cuando uno considera la manzana y la elección del adecuado corresponde a la Legislatura con participación ciudadana no al Poder Ejecutivo en soledad. El Nuevo Código Urbanístico

aún no ha sido aprobado legalmente, pero el gobierno porteño avanza autorizando obras con el fundamento de que el PUA los autoriza y haciendo que el fantasma del Código Urbanístico tome existencia cierta.

En definitiva, la propuesta del Código Urbanístico que propone el gobierno porteño, es netamente un código inmobiliario al preocuparse solamente por: la capacidad constructiva de las parcelas, legalizar los permisos de obras ilegales otorgadas en la última década, garantizar seguridad jurídica y judicial a las desarrolladoras inmobiliarias, incrementar el precio del suelo y de los alquileres considerándolos buenos indicadores del desarrollo urbano, alentar las inequidades producidas por el mercado inmobiliario, y aumentar en forma genérica e inadecuada los metros cuadrados autorizados a construir en toda la ciudad. Se confirman así las hipótesis de trabajo de Di Virgilio y Guevara (2014) y de Cuenya (2016) respecto del rol empresarial del estado local. Al mismo tiempo, también se confirman para el caso local las estrategias de dilución de la ciudadanía señaladas por Annunziata (2015) y Villavicencio (2000). Así, para las partes actoras de los amparos judiciales, las instancias de comunicación de la información resultaron ser eminentemente informativas. Las supuestas fallas en el proceso de comunicación pusieron en crisis las formas representativas tradicionales y las institucionalizadas. Desde el gobierno local estas instancias fueron comunicativas, pero en ciertos casos con fallas en la comunicación, y resultaron muy difíciles de coordinar en función de las inquietudes de la diversidad de actores sociales que participaron de las asambleas masivas. En ese sentido Blondieux señala que:

“La democracia participativa, tal como se practica hoy de manera habitual, se parece a una serie de ejercicios de comunicación, en los cuales la cuestión central es más bien transmitir la intención de hacer participar, que hacer participar realmente. La postura es mucho más importante que el contenido. En esta forma de ‘gobernanza performativa’, la gestión de las apariencias, el manejo de las impresiones, en una palabra: la dramaturgia de los intercambios, absorber lo esencial del esfuerzo de los organizadores, en detrimento de la relación misma y de lo que ella pudiera producir. Antes que ser un nuevo arte de gobernar, la consulta podría no ser más que un nuevo arte de comunicar” (2008: 90).

Ante el avance del gobierno porteño por apresuradamente aprobar el Código Urbanístico y Nuevo Código de Edificación, el ODC elaboro la Carta por el Derecho a la Ciudad” para ser presentada como proyecto de Ley. El “Derecho a la Ciudad” es pensado como un paradigma urbano, sobre como concebir, sentir, decidir y hacer la ciudad, que confiere a los ciudadanos la legitimidad de acción y de organización para ejercer el derecho a la autodeterminación y a un nivel de vida y hábitat adecuado, y el derecho de apropiarse y transformar colectivamente la ciudad siguiendo ciertos principios. Entre dichos principios está: el ejercicio pleno de los derechos humanos; la democratización de las ciudades; y la orientación en la transformación colectiva del uso, la ocupación, la gestión y la producción de la ciudad, entendida como un Bien Común

En resumidas cuentas, la pregunta que queda abierta es, considerando la experiencia del proceso participativo del CoPUA mencionado en la primera parte de este trabajo, hasta cuándo podrá resistir el tejido político corporativo desplegado por el gobierno porteño y los actores más concentrados del capital inmobiliario, sin ofrecer instancias reales de participación ciudadana; hasta que las grietas del modelo en términos de satisfacción de los intereses reales de la población disuelvan la legitimidad del mismo.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, Víctor, 2007. Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política. En *Revista Estudios Socio-jurídicos*, 9 (Esp).
- AINSTEIN Luis. 1995.. Mega-Ciudad de Buenos Aires ¿Profundización de la Segmentación? Buenos Aires, Instituto Superior de Urbanismo, FADU, UBA, Serie Difusión N° 11.

- ANNUNZIATA, Romina. 2015. Ciudadanía disminuida: la idea de la " construcción de ciudadanía" en los dispositivos participativos contemporáneos. *Temas y Debates*, (30), pp.39-57.
- BAZÁN, Víctor. 2013. El federalismo argentino: situación actual, Cuestiones conflictivas y perspectivas. En *Estudios Constitucionales*, Año 11, N° 1, 2013, pp. 37 - 88. ISSN 0718-0195. (Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca).
- BLONDIAUX, Loic. 2008. *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative* (Paris: Seuil). Traducción española por Mónica C. Padró, *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*. (Buenos Aires: Prometeo).
- CALDERON GUTIERREZ, Fernando. 1986. *Los movimientos sociales ante la crisis*. CLACSO, Buenos Aires.
- _____. 2012. *La protesta social en Latinoamérica*. PNUD, Siglo XXI, Buenos Aires.
- CHAIN, Daniel. 2009. Plan Urbano Ambiental. En: CoPUA, *Ley 2930. Plan Urbano Ambiental*. Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Urbano, GCABA, 8.
- CONSEJO DEL PLAN URBANO AMBIENTAL. 2009. *Ley 2930. Plan Urbano Ambiental* (Buenos Aires: GCABA).
- CUENYA, Beatriz. 2016. La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad. Algunas reflexiones y referencias a la situación argentina. En *Cuaderno Urbano*, n°21.
- DE MATTOS, Carlos Antonio. 2005. Gestión territorial y urbana: de la planeación a la governance. En *Revista Ciudades N°66 "Planeación urbana"*, RNIU, Puebla. Disponible en http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/107/carlos_mattos.pdf (fecha de consulta 17 de agosto de 2016)
- _____. 2008. Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano. *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*, vol. 11.
- DI PAOLA, María Eugenia, Carina Quispe Merovich. 2009. "La regulación ambiental en la Ciudad de Buenos Aires. En *Revista de Derecho Publico* 2009-1.
- DI VIRGILIO, María y GUEVARA, Tomás. 2014. Gentrificación liderada por el Estado y empresarismo urbano en la ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Estudios Sociales Contemporáneos*, 11, 12-23.
- DIARIO JUDICIAL. 2010. "Cuestionan tratamiento prelegislativo del plan ambiental porteño". En *Diario Judicial* 16/7/2010. Disponible en: <http://www.diariojudicial.com/nota/12698#> (fecha de consulta: 16 de noviembre de 2016)
- FIDANZA, Andrés. 2016. "Rodríguez Larreta juega su futuro político a una alianza con los inversores inmobiliarios". En *Perfil* 01/10/2016. Recuperado de: <http://www.perfil.com/politica/rodriguez-larreta-juega-su-futuro-politico-a-una-alianza-con-los-inversores-inmobiliarios.phtml> (fecha de consulta 20 de diciembre de 2016).
- GONZÁLEZ MONTANER, Berto. 2007. "Apagando Incendios". *Clarín Arquitectura* 235 20/02/2007.
- GRAVANO, Ariel. 2007. Desafíos participativos en la planificación urbano-ambiental: el aporte antropológico. En *Revista Universitas Humanistas* N° 64 julio-diciembre 2007 (Bogotá, Colombia) 17-39 ISSN 0120-4807
- GCBA. SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO URBANO Y MEDIO AMBIENTE. 1997. *Plan Urbano y Ambiental. Buenos Aires Prediagnóstico Territorial y Propuesta de Estrategias* (Buenos Aires: GCBA).
- _____. 1998. *Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Elementos de diagnóstico. Documento de Trabajo* (Buenos Aires: GCBA).
- _____.; CONSEJO DEL PLAN URBANO AMBIENTAL. 2001. *Plan Urbano Ambiental. Documento Final* (Buenos Aires: GCBA).
- _____. 2001. *Lineamientos Estratégicos del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires* (Buenos Aires: GCBA).
- _____.; FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO. 2001. *Diagnóstico Socioterritorial de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires y su contexto metropolitano 1* (Buenos Aires: GCBA).
- _____. DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. 2015. *Anuario estadístico Ciudad de Buenos Aires* (Buenos Aires: GCBA).
- HENDLER, Ariel. 2006. "La vida en el "corralito". *Clarín Arquitectura* 222 21/11/2006.
- IBARRA, Aníbal. 2004. "A la altura de las grandes ciudades", en: Consejo de Planeamiento Estratégico Ciudad de Buenos Aires. 2005. *Plan estratégico Buenos Aires 2010*, Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 10-11.
- KIERNAN, Sergio. 2007. "Los vecinos feroces". *Página 12* 24/3/2007. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/m2/10-1160-2007-03-27.html>. Fecha consulta: 26 de septiembre de 2016.

- KULLOCK, David (Dir.) 1994.: Proyectos urbanos en gestión en la ciudad de Buenos Aires. UBA-FADU-PRODATAM.
- LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. 1998. Acta de la 20° Sesión Ordinaria. 3 de septiembre de 1998 (Buenos Aires: L-CABA).
- _____. 2007. Acta de la 1° Sesión Extraordinaria. 20 diciembre de 2007 (Buenos Aires: L-CABA).
- _____. 2008. Acta de la 31° Sesión Extraordinaria. 13 noviembre de 2008 (Buenos Aires: L-CABA).
- MDU-CABA 2011. Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060 (Buenos Aires GCBA.)
- MIGNAQUI, Ileana. Daniela Szajnberg, Pablo Ciccolella. 2005. "Clusters creativos en la ciudad de Buenos Aires: Estudios de cine y televisión, moda y diseño en "Palermo Hollywood" y "Palermo Soho". En 41st ISOcARP Congress 2005.
- NORTH, Douglass C. North. 1993. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: University Press. Trad. Española por Agustín Bárcena, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- NOTICIAS URBANAS. 2017. "Pese a las críticas, avanza el nuevo Código Urbanístico porteño". Noticias Urbanas 6/6/2017. Disponible en: <http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/pese-a-las-criticas-el-gobierno-avanza-con-el-nuevo-codigo-urbanistico/> (fecha de consulta: 6 de junio de 2017)
- OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD. 2016. "2016 - 11- La justicia ordena al GCABA a adoptar medidas para garantizar la participación en la discusión del nuevo código urbanístico". Disponible en: <http://www.observatoriociudad.org/?s=noticia&n=98>. Acceso en: 2/2017.
- _____. 2017. 2017 - 02 - Se difunde el proyecto de Código Urbanístico para la Ciudad de Buenos Aires, 7/2/2016. Disponible en: <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=110>. Acceso en: 2/2017.
- ONU-HABITAT. 1996. *Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y el Programa de Hábitat*. (Estambul: Naciones Unidas).
- _____. 2017. *Nueva Agenda Urbana* (Quito: Naciones Unidas).
- OSZLAK, Oscar. 2013. *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (GEALC). Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>. Fecha de consulta 1/5/2017.
- PLAN URBANO AMBIENTAL. S/F. Presentación. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/planeamiento_obras/copua/plan_urbano_ambiental.php
- PRATTI, Francisco. 2007. "Con el freno, todos pierden". *Clarín Arquitectura* 227 02/01/2007.
- REBON, Julián y PEREZ, Verónica, 2012. Acción directa y procesos emancipatorios. Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- TOMINO, Pablo. 2006. "Suspendieron por 90 días los permisos de obra en la Capital". *La Nación* 14/11/2006. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/858574-suspendieron-por-90-dias-los-permisos-de-obra-en-la-capital>.
- THOMASZ, Ana Gretel. 2014. Lo nuevos distritos creativos de la Ciudad de Buenos Aires: la conversión del barrio de La Boca en el "Distrito de las Artes". En EURE vol 42 n° 126 mayo 2016 pp. 145-167. Santiago de Chile: EURE. Disponible en: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v42n126/art07.pdf> Fecha de consulta 16 de agosto de 2016
- VILLAVICENCIO, Susana. 2000. "Neoliberalismo y política: las paradojas de la "nueva ciudadanía". En *Revista Internacional de Filosofía Política* n°16, pp.5-18.

ABREVIATURAS

CCABA: Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
 ComAPH: Comisión Asesora Permanente y Honoraria.
 CoPUA: Consejo del Plan Urbano Ambiental.
 DP: Defensoría del Pueblo.
 FPP: Foro Participativo y Permanente.
 LCABA: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
 MDUyT: Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte.
 ODC: Observatorio del Derecho a la Ciudad.
 PUA: Plan Urbano Ambiental.

ISBN 978-987-4415-46-2

