

# LA DESINTEGRACIÓN DE LA CIUDAD

## Políticas urbanas recientes en la Ciudad de Buenos Aires

Sandra Inés Sánchez | Margarita Robertazzi | Claudia Fabiana Guebel  
(editoras)



**UBA, FADU.**  
Universidad de Buenos Aires Facultad de Arquitectura  
Diseño y Urbanismo



Instituto Superior  
de Urbanismo  
Territorio y Ambiente



LIBRERÍA  
**CONCENTRA**  
Esquina del Arquitecto

Publicaciones ISU  
Problemáticas Urbanas Contemporáneas

**LA DESINTEGRACIÓN DE LA CIUDAD**  
**Políticas urbanas recientes en la**  
**Ciudad de Buenos Aires**

---

Sandra Inés Sánchez  
Margarita Robertazzi  
Claudia Fabiana Guebel  
(editoras)

Sánchez, Sandra Inés

La desintegración de la Ciudad : políticas urbanas recientes en la Ciudad de Buenos Aires /  
Sandra Inés Sánchez ; Margarita Robertazzi ; Claudia Fabiana Guebel. - 1a ed. -  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Sandra Inés Sánchez, 2020.  
280 p. ; 30 x 21 cm. - (Problemáticas urbanas contemporáneas)

ISBN 978-987-86-7293-9

1. Arquitectura Contemporánea . I. Robertazzi, Margarita. II. Guebel, Claudia Fabiana. III. Título.  
CDD 720.98211

#### **Publicaciones ISU**

Colección: Problemáticas urbanas contemporáneas

La editorial *Publicaciones ISU* fue creada con el propósito de difundir las investigaciones realizadas por los equipos de investigadores del instituto en sus diferentes áreas temáticas y cuenta con un comité editorial interdisciplinario destinado a la curaduría, evaluación y revisión de las propuestas.

**Coordinación técnica:** Gabriel Hölzel

**Secretaría editorial:** Andrea Carrizo

#### **Diseño y armado de original / Diseño de tapa:**

Gabriela Caldarone (Diseñadora Gráfica)  
gcaldarone@hotmail.com

Colaborador: Emanuel Fernández

#### **Foto de tapa:**

Sandra Inés Sánchez. Conjunto Containera, Barrio Padre Carlos Mugica (ex Villa 31 y 31 bis)

#### **Impreso en Argentina:**

por UNIGRAF

Calle 92 (Francia) 363, Villa Zagala, Buenos Aires, Argentina, (54 11) 4752-6059  
info@impresaunigraf.com.ar - www.impresaunigraf.com.ar

#### **Vende y Distribuye:**

LIBRERÍA CONCENTRA

Montevideo 938 - C1019ABT - Buenos Aires, Argentina  
(54 11) 4814-2479 - libreriaconcentra@concentra.com.ar

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723  
ISBN 978-987-86-7293-9

Prefacio	5
Reconocimientos académicos	6
Prólogo <i>Sandra Inés Sánchez, Margarita Robertazzi, Claudia Fabiana Guebel</i>	7
Vulneraciones de derechos en tiempos de COVID-19. Ciudad, villas y políticas urbanas <i>María Eva Koutsovitis; Matías Goyeneche, Jonatan Emanuel Baldiviezo, Sandra Inés Sánchez, Federico Manuel Kulekdjian</i>	19
Políticas urbanas, derecho a la vivienda y procesos de segregación social en el barrio de Parque Patricios: Casa Santa Cruz como estudio de casos <i>Sandra Inés Sánchez, Federico Manuel Kulekdjian, Raúl Héctor Del Grosso, Laura Andrada</i>	43
Judicialización y conflictos urbanos. Un recorrido por el Playón de Chacarita <i>María Florencia Rodríguez</i>	69
Legalidades y trampas en los procesos de transformación de las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: los casos de Playón de Chacarita y Barrio Padre Carlos Mugica (ex Villas 31 y 31 bis) en contexto <i>Sandra Inés Sánchez, Jonatan Emanuel Baldiviezo</i>	81
La planificación urbana de la Ciudad de Buenos Aires. Plan Urbano Ambiental, códigos y modelos de gestión <i>Sandra Inés Sánchez, Jonatan Emanuel Baldiviezo</i>	151
Los hoteles, pensiones e inquilinatos del barrio de San Cristóbal como estudio de casos <i>Federico Manuel Kulekdjian</i>	165
El Observatorio del Derecho a la Ciudad y las resistencias ciudadanas en la Ciudad de Buenos Aires <i>Jonatan Emanuel Baldiviezo, Sandra Inés Sánchez</i>	215
La lucha por el hábitat en Buenos Aires y el Programa de Autogestión para la Vivienda. Un caso emblemático: la Cooperativa El Molino <i>Alejandro Muntó</i>	233
La lucha por la vivienda digna en el partido de San Fernando <i>Margarita Robertazzi</i>	249
Reflexiones sobre el proceso de construcción y aplicación de una política pública habitacional en la Ciudad de Buenos Aires: el caso de la ex Autopista 3 y la autoconstrucción de viviendas, entre los años 2000-2007 <i>Claudia Fabiana Guebel</i>	267
Reseñas biográficas de los autores	277



# LA PLANIFICACIÓN URBANA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Plan Urbano Ambiental, códigos y modelos de gestión<sup>1</sup>

---

Sandra Inés Sánchez  
Jonatan Emanuel Baldiviezo

## INTRODUCCIÓN

La reciente formulación de los códigos Urbanístico y de Edificación se inició con una planificación de la ciudad desactualizada y sesgada, pues partió de un Plan Urbano Ambiental (PUA), aprobado en el año 2009, elaborado con un diagnóstico de los años 90 y que debía haberse actualizado cada cinco años. La primera actualización correspondía que se aprobara en el año 2014, es decir, que el mandato se encuentra incumplido por un plazo de cuatro años. Sin esta actualización, el PUA no incorporó el diagnóstico de los últimos 20 años de lo sucedido en la ciudad, que fueron los años en los que más m<sup>2</sup> se construyeron, y en los que más se profundizó la crisis habitacional y ambiental, así como el colapso de los servicios públicos. El Código Urbanístico es la principal herramienta jurídica para operativizar la planificación que surge del Plan Urbano Ambiental. Al no estar éste actualizado se efectivizó una planificación ajena a la realidad y necesidades actuales de la ciudad, surgiendo como un código para la Ciudad de Buenos Aires de hace dos décadas.

Se suma a esta situación, el hecho de que la ciudad carece de un Modelo Territorial, porque no fue aprobado por la Legislatura, y correspondía que fuera tratado conjuntamente con el Plan Urbano Ambiental. El Modelo Territorial tiene por objeto materializar espacialmente las políticas públicas que orientarían el planeamiento y desarrollo urbano de la ciudad. Por otra parte, los constituyentes de la ciudad nunca se imaginaron que el Código Urbanístico no sería tratado conjuntamente con el Código Ambiental, incluso llegaron a plantear en los debates si la ciudad no debía tener un solo Código unificado de Planeamiento y Ambiental. Desde el año 1996 los gobiernos han incumplido con el mandato constitucional de sancionar un Código Ambiental para la ciudad.

Desde sus orígenes, tanto el Código Urbanístico como el de Edificación fueron formulados con los desarrolladores inmobiliarios para su seguridad jurídica y para garantizar futuros negocios inmobiliarios. El blanqueo inmobiliario y el aumento de la capacidad constructiva que promueven el Código reflejan estos intereses. A continuación, se desarrollará la formulación de los códigos en el contexto de lo dispuesto por el Plan Urbano Ambiental.

## ¿Qué es un plan urbano y qué son los códigos?

El “plan urbano” es el instrumento técnico-político por excelencia de control y regulación de la ciudad. De ahí la importancia de que su formulación se base en un diagnóstico previo, en tanto se yergue como instrumento urbanístico que oficiará de marco para todos los instrumentos, sean planes, proyectos, códigos y normativas derivadas, que se diseñen como parte de una política urbana estratégica orientada a compatibilizar la ciudad existente con los lineamientos políticos de su futuro desarrollo.

El “plan urbano”, en coordinación con los códigos y normativas urbanas, son instrumentos coordinados que en conjunto están destinados a prever el desarrollo de la ciudad en términos de: extensión; densidad y características poblacionales; usos (habitacionales, industriales, comerciales y equipamientos); materia edificable (de ocupación del suelo, densidades y alturas de la edificación), relación entre la superficie edificable, y espacios vacíos y verdes, como plazas y parques; equipamientos e infraestructuras urbanas; y de las cuestiones medioambientales y las relaciones con el área metropolitana que los atraviesan.

---

<sup>1</sup> Una versión reducida de este capítulo se presentó como informe del Observatorio del Derecho a la Ciudad: “¿Qué es lo que propone el nuevo código urbanístico? En miras a la audiencia pública del 31 de octubre de 2018” (Jonatan Emanuel Baldiviezo; Sandra Inés Sánchez), *Observatorio del Derecho a la Ciudad* 29/10/2018. Extraído de: <http://www.observatoriociudad.org/?s=noticia&n=225>.

## El Plan Urbano Ambiental

Dos años después de la sanción de la *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*, en el año 1998 se sancionó la Ley N° 71 que disponía la formulación y actualización del Plan Urbano Ambiental (PUA), que estaría a cargo del Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA) junto con el Consejo de Planeamiento Estratégico (COPE), que debían entre ambos coordinar sus diagnósticos, propuestas y acciones. A través de este instrumento se definirían los modelos de ciudad, los nuevos lineamientos de desarrollo urbano y ambiental y sus instrumentos de control y regulación.

Con la autonomía de la ciudad y desde la *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* se planteaban nuevos desafíos en la solución de los problemas urbanos y habitacionales, con el objetivo de desarrollar de manera integral y participativa las políticas públicas y urbanas, y se previa que el PUA fuera el instrumento principal.

El CoPUA tenía como atribuciones programar y coordinar la elaboración del PUA según diferentes instancias consultivas, participativas e interdisciplinarias que se irían condensando en documentos de avance, y que debían incluir el análisis de las consecuencias urbanas y ambientales del conjunto de las acciones, para cada una de las etapas hasta su redacción final.

Una vez elaborado el PUA, el CoPUA debía promover: las instancias de coordinación gubernamental tendientes a compatibilizar, de manera integral, la gestión urbano-ambiental en la región metropolitana; evaluar periódicamente los resultados alcanzados en las distintas etapas de aplicación; preparar los contenidos de las actualizaciones periódicas; y proponer los criterios para la elaboración de los instrumentos necesarios para implementar las políticas urbano ambientales, y los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación.

Dado el carácter territorial específico que adquiriría este nuevo instrumento, el CoPUA debía establecer un sistema de coordinación y consulta permanente con las comunas para la revisión, actualización y seguimiento, tanto del PUA, como de todos los instrumentos con él vinculados. Debía generar oportunidades de consenso y compromiso, institucionalizando mecanismos de concertación de políticas urbanas con los distintos sectores de la sociedad, con la finalidad de promover y hacer más eficientes, en términos sociales, ambientales, urbanísticos y económicos, tanto las inversiones del Estado como las del sector privado.

El concepto de desarrollo sostenible que fundamentaba la formulación del PUA implicaba no solamente la sostenibilidad medio ambiental, sino la sostenibilidad institucional, socio-política, socio-económica y socio-cultural, con eje en la participación para dar encarnadura a las políticas urbanas.

En materia de derechos, se involucraba a la ciudadanía en este nuevo desarrollo sostenible propuesto, abarcando 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; todo esto, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones.

A partir del PUA, se explicitaba que las nuevas condiciones de equidad a ser tenidas en cuenta para toda la población debían basarse en: el acceso al aire, agua y alimentos, química y bacteriológicamente seguros; a circular y habitar en áreas libres de residuos, de contaminación visual y sonora y ambientalmente sanas; y al uso y goce de espacios verdes y abiertos. En este proceso de transformación urbana que se promovía, se debía preservar el patrimonio cultural, arquitectónico y ambiental existente; es decir, que el proceso de transformación debía basarse en el respeto del sustrato histórico que ha otorgado significación y sentido a la cultura urbana.

Por sobre todas las cosas, conforme al espíritu participativo que emanaba de la *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, se instauraba el paradigma de que la planificación de la ciudad no sería más una cuestión exclusiva y eminentemente técnica, sino que debía encarnarse en toda la ciudadanía como medio de legitimación y de sustentabilidad en el tiempo, siendo el ámbito de las comunas los organismos esenciales que garantizarían la participación ciudadana, con anclaje territorial y como mecanismo de descentralización en administración y gestión de recursos económicos.

La formulación del PUA debía regirse por los siguientes criterios orientadores:<sup>2</sup>

- A) La transformación de la estructura urbana, que en concordancia con el proceso de descentralización política y administrativa de las comunas, debía orientarse a la conformación de una ciudad policéntrica y al refuerzo de las identidades barriales, sin desestimar la consolidación del centro actual.
- B) La reconversión de la relación de la ciudad con su franja costera que incluía: la protección, saneamiento y control de la contaminación del Río de la Plata, riachuelo, arroyos entubados y acuíferos; y su preservación como recurso ambiental, natural, productivo, patrimonial y cultural con acceso libre y gratuito de espacios públicos.
- C) La reestructuración, densificación y renovación urbana del área sur de la ciudad para equilibrar la sobreocupación del área norte.
- D) Promoción de la recuperación, ampliación y mejoramiento de los espacios verdes y las vías públicas y

<sup>2</sup> Artículo 14 (LCABA, 1998a).

de las áreas de calidad ambiental y patrimonial (que incluía la mejora de los siguientes parques: Tres de Febrero, Reserva Ecológica Costanera Sur, Almirante Brown y de los espacios verdes públicos de escala barrial), además de la creación de nuevos parques en predios afectados a actividades obsoletas como playas ferroviarias y demás equipamientos públicos.

- E) Establecimiento de un sistema de mejoras de la eficiencia y seguridad del transporte de cargas y de público de pasajeros tendiente a disminuir la participación del automóvil particular en el tránsito urbano.
- F) Generación de condiciones urbano-ambientales para la modernización y diversificación del tejido económico local, a través del mejoramiento de las actividades existentes y la atracción de nuevas actividades.
- G) Mejora de las condiciones del hábitat para los grupos sociales de menores ingresos y con desventajas ambientales, mediante una diversidad de políticas que respondan a las distintas situaciones existentes.
- H) Mejora de la calidad ambiental mediante una paulatina corrección de las actividades contaminantes y concientización pública basada en el concepto de sostenibilidad global.
- I) Creación de nuevos instrumentos de gestión urbano ambiental que permitan generar una cultura de la participación en materia de políticas y acciones urbanas y que viabilicen la gestión articulada a partir de acuerdos con el gobierno nacional, de la Provincia de Buenos Aires y los gobiernos municipales para ejercer conjuntamente competencias y funciones que requieran cooperación interjurisdiccional.
- J) Desarrollo de una infraestructura de servicios acorde con el desarrollo propuesto.
- K) Facilitación de la accesibilidad a todas las personas a partir de la supresión de las barreras físicas y culturales.

Así como en la Ley N° 71 del año 1998 se establecía un plazo de treinta días para constituir al CoPUA como el órgano encargado de la formulación del PUA, se disponía también de plazos para la formulación por etapas de dicho instrumento: cinco meses para la elaboración del documento de diagnóstico y objetivos; ocho meses para la elaboración del documento de Modelo Territorial y políticas generales de actualización; y doce meses para la redacción del documento final. En el artículo 15, se preveía la revisión y actualización sucesiva del PUA cada cinco años, concebida como "parte inseparable del sistema de gestión urbanística y ambiental de la ciudad".

En los años 2000 y 2004, se enviaron proyectos a la Legislatura, pero que no cumplían las disposiciones previstas de participación ciudadana, tal como fue denunciado en su momento por organizaciones ambientales y vecinales, y así perdieron estado parlamentario. Finalmente, se envió un nuevo proyecto en el año 2007 que fue sancionado al año siguiente y promulgado como Ley N° 2930.

### **Ciudad, territorio y participación en Ley 2930 del Plan Urbano Ambiental**

Junto con la Ley N° 2930, se aprobó el diagnóstico del que se partía para la formulación del PUA de la Ciudad de Buenos Aires. Allí, se caracterizaba a la ciudad como radio-céntrica, como "centro de un área metropolitana de singular extensión, así como de la región aledaña y del país en su totalidad, dado que continúa siendo sede de las autoridades del Gobierno Nacional", con roles destacados en las escalas internacionales del Mercosur, Cuenca del Plata, Hidrovía, Corredores Bioceánicos y mundial, en tanto figura en la octava posición en términos de concentración poblacional a nivel mundial.

Se señalaba en el diagnóstico que la "estructura espacial y funcional de Buenos Aires muestra una fuerte convergencia radial hacia el Área Central, ubicada en el este de la ciudad" hacia "todos los restantes sectores urbanos".<sup>3</sup> Si bien la red circulatoria atraviesa zonas con situaciones diversas, el corredor norte que se corresponde "con sectores de alta densidad, buena oferta de equipamientos y alta accesibilidad", el sur se caracteriza "por la pérdida demográfica, obsolescencia y una oferta de patrimonio edilicio desaprovechado", en tanto el oeste presenta frente a esta polarización, una "situación intermedia". Sobre esta base se hipotetizaba que estas características promovían que "las inversiones privadas" se orientaran "diferenciadamente, acentuando la heterogeneidad".

En esta visión sectorizada, se entendía que hacia el este de la ciudad, aún con la refuncionalización de Puerto Madero y la ampliación de "oferta de hotelería y esparcimiento", las actividades administrativas habían tenido un desarrollo "menor al esperado".

Respecto del sur, que incluía el centro histórico de la ciudad, luego de la experimentación de procesos de degradación y pérdida constante de población, desde más allá de la década del noventa había comenzado a experimentarse "un proceso de revitalización a partir del desarrollo de actividades comerciales y de esparcimiento de índole turística". Se señalaba que esta alta concentración de actividades en el área central no había sido acompañada por mejoras en el sistema de movilidad, lo que daba como resultado altos niveles de congestión vehicular y de contaminación sonora y ambiental que incidía negativamente en los desplazamientos peatonales.

El resto de los centros estaban caracterizados por su estructuración sobre la relación comercio-trans-

<sup>3</sup> El diagnóstico figura en el Anexo I (LCABA, 2008).

porte a escala barrial y en algunos casos con áreas de influencia más extendida, como el caso de los originarios pueblos autónomos que se transformaron en los barrios de Belgrano (en el norte) y Flores (en el oeste).

También se identificaban centros de nivel barrial desarrollados desde principios de siglo XX por las proximidades a las redes ferroviarias (Villa Urquiza, Villa del Parque, Villa Devoto) y que se destacaban por sus identidades propias.

Frente a estos centros barriales, se distinguían los centros de trasbordo (Chacarita, Liniers, Nueva Pompeya, Constitución), que, además de operar como centros abastecedores de bienes de consumo diario y periódico, tenían un área de mayor influencia que los demás centros barriales.

En el contexto de este diagnóstico se veía como previsible, conforme al espíritu de la Ley N° 70 del año 1998 (que establecía el "Sistema de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la ciudad"), que el proceso de descentralización de la gestión de gobierno a través de la creación de las comunas debía contribuir a "reforzar la calidad y funciones de los centros que recibieran las nuevas funciones a implementar" (LCABA, 1998).

En esta ley se establecía que, "para presupuestar o realizar gastos del Sector Público de la Ciudad de Buenos Aires, se debe cumplir con lo dispuesto en esta ley y las reglamentaciones que se dictaran en consecuencia" y que involucraban indefectiblemente a las comunas, conforme a los artículos 127, 128 y 129 de la *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Se dejaba sentado que por medio de los sistemas de Gestión y Administración Financiera previstos se aseguraría "el cumplimiento de los principios de redistribución y compensación de las diferencias estructurales existentes en las comunas".<sup>4</sup> También se establecía "garantizar la participación de la población en la elaboración y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones Públicas del Gobierno de la Ciudad a través de foros temáticos y zonales", que debían surgir de una futura ley de Presupuesto Participativo,<sup>5</sup> cuya formulación ha quedado postergada. En síntesis, "las prioridades de asignación de recursos" debían ser "elaboradas por instancias de participación de la población".<sup>6</sup>

Seis años después, con la Ley Orgánica de Comunas N° 1777 del año 2005, reforzando estas concepciones, se estableció a las comunas como las "unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia"<sup>7</sup> encargadas de implementar "medidas de equidad, redistribución y compensación de diferencias estructurales a favor de las zonas más desfavorecidas de la ciudad", y de "preservar, recuperar, proteger y difundir el patrimonio y la identidad cultural de los distintos barrios".<sup>8</sup> En este contexto de transformación institucional, las comunas se vislumbraron en un instrumento clave de anclaje territorial de las políticas urbanas, y como cuarto poder ciudadano que, al estar en relación directa con los vecinos, garantizarían la promoción y desarrollo de mecanismos de democracia directa y facilitarían la participación en la toma de decisiones y el control de los asuntos públicos de la ciudadanía, como consolidación de "la cultura democrática participativa".<sup>9</sup>

Desde el punto de vista de la planificación urbana, el rol central de las comunas quedaba establecido en el artículo 11, incisos b y d, en los que se disponía respectivamente: "la decisión, contratación y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto Comunal, así como la implementación de programas locales de rehabilitación y desarrollo urbano"; y "la evaluación de demandas y necesidades sociales en su ámbito territorial". En síntesis, conforme a lo establecido en el Título Segundo de la Constitución de la Ciudad sobre políticas especiales, las Comunas tenían dispuesta la intervención:

"en la elaboración y planificación de políticas en las áreas de salud, educación, medioambiente, hábitat, cultura, deporte, seguridad, igualdad entre varones y mujeres, niños, niñas y adolescentes, juventud, personas mayores, personas con necesidades especiales, trabajo y seguridad social, consumidores y usuarios, comunicación y presupuesto, función pública, ciencia y tecnología y turismo".<sup>10</sup>

Este poder comunal está conformado por dos organismos, la Junta Comunal y los Consejos Consultivos. Estos últimos se encuentran en relación directa con los vecinos y son los encargados de promover los mecanismos de participación y comunicación ciudadana y de "promover, ordenar, canalizar y realizar el seguimiento de las demandas, reclamos, proyectos y propuestas de los vecinos",<sup>11</sup> que culminarán en "recomendaciones" que deberán ser de consideración obligatoria por parte de las Juntas Comunales.<sup>12</sup> Sobre

<sup>4</sup> Artículo 8 (LCABA, 1998).

<sup>5</sup> Artículo 9 (LCABA, 1998).

<sup>6</sup> Artículo 10 (LCABA, 1998).

<sup>7</sup> En el artículo 3, a y e (LCABA, 2005).

<sup>8</sup> En el artículo 38 se mencionan como mecanismos de participación ciudadana aplicables en la comuna: "audiencia pública, iniciativa popular, referéndum, consulta popular, derecho a la información y revocatoria de mandato" (LCABA, 2005).

<sup>9</sup> En el artículo 3, b, c. En el artículo 4, e (LCABA 2005).

<sup>10</sup> En el artículo 13 (LCABA, 2005).

<sup>11</sup> En el artículo 35, e, f, g, j (LCABA, 2005).

<sup>12</sup> En el artículo 37 (LCABA, 2005).

este sustrato participativo, el PUA se constituía: “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 los procesos de transformación que fueran necesarios para dar respuesta “al derecho a la Ciudad para todos sus habitantes”.<sup>13</sup>

Recién en el año 2015, desde el gobierno, se retomó esta cuestión nodal institucional en torno al poder comunal, y en un documento de gobierno se argumentó sobre el presupuesto participativo como “un proceso de democracia participativa, voluntaria y universal, contemplado en la Constitución de la Ciudad y previsto en la ley que regula los Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad” (COPE, UCPE 2015: 28). Un año después de estas declaraciones, en el año 2016, luego de más de quince años de postergaciones, se presentaron a la LCABA cinco proyectos de presupuesto participativo<sup>14</sup> en los que se reinterpreta de manera más o menos libre la experiencia de Porto Alegre. En líneas generales, se evidenciaron dos tendencias que focalizaron entre la generación de instancias participativas en la formulación de prioridades que derivarían en los proyectos comunales, y aquellos que comenzando por la libre presentación de proyectos culminaban en la generación de mecanismos de votación para su selección.<sup>15</sup>

Dada la gran expectativa generada en los ámbitos comunales, estos proyectos fueron presentados por los mismos legisladores en algunas comunas. Por sobre todas las diferencias entre proyectos, los vecinos entendieron como muy restrictivos los ámbitos de injerencia desde los que se partía, y que se reducían a: mantenimiento urbano de las vías secundarias; reparación de las vías de tránsito peatonal; intervención sobre arbolado; mantenimiento de los espacios verdes; participación vecinal; y control comunal. Cuestiones habitacionales, de infraestructura urbana y de equipamientos de salud, educativos y culturales quedaban por fuera de sus ámbitos de injerencia.

Los proyectos perdieron finalmente estado parlamentario, tal vez debido al clima político pre-eleccionario, y no volvieron a reactivarse, de tal manera que no existe al momento una ley que normalice la descentralización comunal.

Pasadas las elecciones, en el año 2016, el programa de gobierno BA Elige funcionó como mecanismo directo de votación de la ciudadanía, que ignora los poderes comunales establecidos, y que se instituyó como un mecanismo elusivo de la implementación de este cuarto poder comunal.

### **El Plan Urbano Ambiental y los códigos como instrumentos de la planificación urbana**

Desde el PUA se postula el desarrollo de una ciudad “integrada”, “policéntrica”, “plural”, “saludable” y “diversa”. Se prevé que las propuestas específicas para la ciudad se realicen en torno a los siguientes aspectos: estructura y centralidades; transporte y movilidad; hábitat y vivienda; espacios públicos; producción y empleo; y patrimonio urbano, que se llevarán adelante a través de diferentes instrumentos combinados: de planificación (estudio diagnóstico, plan de comuna, plan de sector, plan de detalle, áreas de desarrollo prioritario, plan temático, evaluación de impacto); de gestión (Instrumentos de desarrollo: programas de actuación, informe anual de metas; Instrumentos de promoción; Instrumentos económicos; Instrumentos normativos); de participación (Comisión Asesora del Consejo del Plan Urbano Ambiental; Foro Participativo Permanente del Consejo del Plan Urbano Ambiental; Audiencia Pública; Difusión y publicaciones); y de monitoreo y control.

En su artículo 24 se disponen como instrumentos normativos los códigos urbanístico, ambiental, de edificación y de habilitaciones y verificaciones. El Código Urbanístico<sup>16</sup> tendrá como objetivo guiar la conformación de la ciudad incluyendo tanto los espacios públicos como los privados y las edificaciones que en los mismos se desarrollen, considerando las dimensiones ambientales, morfológicas y funcionales de la ciudad en general y las particularidades de las zonas, barrios y sectores. El Código Ambiental deberá

<sup>13</sup> En su artículo 3 (LCABA, 2008).

<sup>14</sup> Los legisladores Ferraro, Penacca, Muiños, Penayo y Gouman. En el caso de Muiños, como presidenta de la Comisión de Descentralización, presentó “pedidos de informes y una iniciativa para modificar la Ley 1777 para ordenar y dar mayor poder a las juntas comunales, elaborando, por ejemplo, sus propios presupuestos” (Comunas un desafío, 2016).

<sup>15</sup> Ferraro propone un sistema de participación ciudadana en tres instancias (Foros, Asambleas, Consejos Comunales del presupuesto). Penacca propone un procedimiento orientativo para presentación de proyectos. Penayo enfatiza en la compulsa para la elección de los proyectos definitivos a ser implementados, en cuya votación final debían superar el 25% del padrón. Gouman presenta un mecanismo de votación progresiva en cuatro instancias a través de una plataforma *on line* que contemplaba también la votación presencial. Muiños trata sobre la definición de áreas prioritarias previamente a la formulación de los proyectos. En su libro *Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires...* propone un Consejo de Coordinación Intercomunal, en donde se debería elaborar la matriz presupuestaria, que sobre la base de indicadores permitiera generar criterios de distribución y compensación de las diferencias estructurales existentes en los distintos barrios y zonas como una suerte de sustrato político sobre el cual las comunas debían desplegarse para planificar sobre la superación de las inequidades los lineamientos particulares de cada comuna (2016: 31). En síntesis, se focalizan los proyectos en la cuestión deliberativa previa, o bien en el proceso de presentación de proyectos como primera instancia, hasta arribar a los procesos de selección.

<sup>16</sup> Que reemplazaría al Código de Planeamiento Urbano.

contener el conjunto de las disposiciones que regulen la calidad del medio ambiente con vistas al logro de su máxima sustentabilidad y el control de las situaciones de riesgo. El Código de Edificación deberá adecuarse a los anteriores, a fin de garantizar la seguridad y calidad ambiental de las edificaciones, e incluye normas referidas al dimensionamiento de los ambientes, de los vanos de iluminación y ventilación, de seguridad, y accesibilidad para personas con necesidades especiales.

Sobre la base de lo dispuesto en el PUA, en el año 2009, se elaboró el *Modelo Territorial Buenos Aires 2010/2060* que se entendía como “la materialización de las políticas públicas para el planeamiento y desarrollo urbano en la ciudad” (Macri, 2009: 1).

En este documento se argumentaba de manera conclusiva que:

“Así, la Ciudad Actual evidencia procesos territoriales que configuran temas de análisis y objetos de intervención para el planeamiento, relacionados en especial con la complejización y diversificación de actividades económicas, y con los desafíos a encarar para mejorar los indicadores de calidad de vida.” (MDU, SP 2009: 328).

Es decir que, desde el gobierno, los “procesos territoriales” objeto de intervención para el “planeamiento” de la ciudad serían de índole económica bajo un discurso de optimización productiva como promotor del desarrollo urbano. Hall desarrolló una genealogía de esta tendencia global que surgió en los años setenta, cuando la disciplina del urbanismo cambió totalmente para arribar a la década del ochenta a la “autodestrucción” disciplinar:

“En lugar de regular el crecimiento urbano, el urbanista se había dedicado a fomentarlo con todos los recursos que tenía a su alcance. La idea que predominaba era que la ciudad era una máquina de crear riqueza y que la función principal del urbanismo era engrasar la maquinaria. El urbanista se identificó cada vez más con el promotor, su tradicional adversario: el guardabosques se había convertido en cazador furtivo” (1988 [1996: 354]).<sup>17</sup>

Sobre la base de esta evaluación de las tendencias de los procesos urbanos, la formulación del modelo territorial de planeamiento de la CABA se orientó al fomento de “economías de aglomeración con alta complejidad” que se valorizaba como “positiva” y que redundó en una política de promoción de “polos” y “distritos” en diferentes zonas degradadas o vacantes de la ciudad que presentaban un particular atractivo para las inversiones privadas. Como se señalaba en el documento *Modelo Territorial. Buenos Aires 2010/2060*:

“El desarrollo de nuevas centralidades y de economías de aglomeración especializadas se orienta a la generación de empleo e ingresos y al logro de la equidad territorial, que para ser completos serán acompañados por la acción privada.” (MDU, SP 2009: 332).

Bajo el argumento de que conforme a lo establecido en el PUA se apuntaba a fomentar el desarrollo de una ciudad “policéntrica”, la política urbana se orientó al fomento de “polos” y “distritos”, a través de los cuales se creaba una serie de beneficios y exenciones impositivas tendientes a optimizar las condiciones de rentabilidad de los inversores privados (En 2005 el Polo Farmacéutico; en 2008 el Distrito Tecnológico; en 2011 el Distrito Audiovisual; en 2012 el Distrito de las Artes; en 2013 el Distrito del Diseño; en 2016 el Polo la Innovación; en 2017 Distrito Joven) (ver Figura 1).<sup>18</sup>

En el año 2015, mientras desde el CoPE y la Unidad de Coordinación del Plan Estratégico se elaboraba el documento *Hacia el Plan Estratégico Buenos Aires 2030. Estrategias para avanzar en la planificación participativa*, se comenzaban a delinear la reformulación de los códigos urbanísticos y de edificación con grupos empresarios de la construcción.<sup>19</sup> En el año 2016, el gobierno organizó las primeras instancias comunicativas de estos instrumentos en reuniones de acceso restringido para la ciudadanía, dado que solo podían participar organizaciones sociales o entidades culturales, comunales o barriales

<sup>17</sup> Esta práctica urbanística muy cuestionada, asociada con procesos globales de transformación de la ciudad, fue analizada por Hall como parte del capítulo “La ciudad de los promotores”.

<sup>18</sup> En el mes de agosto de 2005, el debate de la ley que creaba el Polo Farmacéutico en Lugano fue resistido por “nutridas delegaciones vecinales, particularmente de la Villa 20” debido a que el sector del predio sobre el que sería construido el complejo farmacéutico iba a ser destinado a la edificación de viviendas. En la misma sesión, también fue sancionado el proyecto que disponía la construcción del actual Hospital Cecilia Grierson, en un sector aledaño al emplazamiento del polo y que tenía a favor una sentencia judicial originada por demandas de vecinos (Parlamentario 2005). En el barrio de La Boca, a partir de la aprobación de la Ley del Distrito de las Artes, se introdujeron nuevos beneficios fiscales para promover negocios inmobiliarios. Desde entonces, los desalojos se multiplicaron de manera exponencial que culminaron alrededor del mes de abril del año 2017 en la expulsión de más de 1200 habitantes del barrio. Entre los meses de febrero y marzo, se habían desalojado más de 70 familias en 19 desalojos ya ordenados y existían en ese momento un total aproximado de 70 procesos judiciales de desalojos en curso, que involucraban a familias del barrio que al finalizar dejarían a más de 300 familias en la calle. Esto llevó a la organización multisectorial de La Boca Resiste y Propone a la presentación en la Legislatura de un proyecto de ley de emergencia habitacional.

<sup>19</sup> Y que incluían al entonces decano de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, el arquitecto Luis Bruno.

reconocidas con acreditación expresa, y en las que se difundieron algunos aspectos nodales del enfoque morfológico de unificación general de alturas, de eliminación del Factor de Ocupación del Suelo (FOS) y Factor de Ocupación del Terreno (FOT) como instrumentos de regulación de la capacidad constructiva de los terrenos, sobre un criterio de hacer inteligible a todos los ciudadanos la potencialidad constructiva. La finalidad última que guiaba el futuro proceso de desarrollo urbano consistía en la explotación de la capacidad constructiva de la ciudad hasta duplicarla, en base al criterio de inducir un aumento estimativo la población de la ciudad a 6.000.000 de residentes para incluir a los 3.000.000 que son usuarios transitorios de la ciudad y así convertirlos en residentes permanentes.

El Observatorio del Derecho a la Ciudad 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 que culminó en el mes de noviembre en una medida cautelar que ordenaba al GCABA a la elaboración de un cronograma de participación comunal, según lo dispuesto en el PUA (ODC, 2016b). Conforme a esta acción de amparo, en el año 2016, comenzó “la primera etapa del proceso de participación abierto a todos los ciudadanos” a través del Foro Participativo Permanente (GCABA, 2016).

Durante cinco meses, se debatieron estos instrumentos de los que hubo varias versiones, y una vez agotadas todas las instancias participativas brindadas por el GCABA, sin ningún consenso, en el mes de abril, se enviaron los proyectos a la Legislatura y, en el mes de septiembre, se aprobaron en primera lectura ambos códigos Urbanístico y de Edificación.

Desde el gobierno, la necesidad de formular el Código Urbanístico en reemplazo del Código de Planeamiento Urbano (CPU) se fundamenta en una serie de consideraciones. En primer lugar sus antecedentes remotos, en tanto el Código de Planeamiento Urbano surgió para instrumentar el Plan Director de Buenos Aires de 1961 sobre la base de limitar las capacidades constructivas, que se entendían como muy superiores a las requeridas por la ciudad y que se había traducido en el modelo de torre de perímetro libre. La crítica al CPU se centra en los siguientes aspectos nodales: que este modelo de torre triplicaba el Factor de Ocupación del Terreno (FOT), que se desentendía de la ciudad existente en términos morfológicos y de calidad del espacio urbano; y que los espacios verdes que se generaban eran de carácter privado. Otro aspecto que se considera crítico es la implementación de la herramienta denominada “enrase”, que permite el completamiento de tejido alineando las alturas con los edificios linderos que superaran los 15 metros de altura y la eliminación del control del FOT (MDU, SP 2018).

### ¿Cómo es el nuevo Código Urbanístico?

El Código Urbanístico propuesto es un código centrado en la edificación que contradice el espíritu del PUA que en el artículo 24 establece que el Código Urbanístico deberá guiar “la conformación de la ciudad, incluyendo tanto los espacios públicos como los espacios privados y las edificaciones que en los mismos se desarrollen”. Tiene como finalidad aumentar la capacidad constructiva de la ciudad, sin tener en cuenta el impacto que esto producirá en términos de infraestructura urbana (vías públicas, de provisión de agua, desagües pluviales y cloacales, y electricidad), ni tampoco respecto del transporte y los equipamientos de salud, culturales, recreativos (espacios verdes) y de educación que el consecuente aumento de la densificación poblacional conlleva.<sup>20</sup>

Es un código morfológico que apunta a homogeneizar los perfiles en altura de las manzanas de toda la ciudad según zonas determinadas por las vías de circulación, y que van desde “planta baja y dos pisos (9 metros) hasta planta baja y 12 pisos (38 metros)” (GCABA, 2018). Persigue la renovación inmobiliaria con un incremento de la capacidad constructiva de los lotes que, a mediano plazo, impactará en una mayor valuación impositiva y que redundará en una aceleración del proceso de renovación. Además, intenta allanar este camino de la renovación en desmedro de la protección de las edificaciones existentes. Esto si se reconoce que gran parte de los edificios con edades mayores a cincuenta años tienen problemas de mantenimiento graves, cuya solución resulta insustentable en este contexto económico, sobre todo desde que dejó de aplicarse la Ley N° 257 destinada a otorgar créditos a los consorcios para la reparación de los edificios.

Es un código que se desentiende de “las características diferenciales de cada zona urbana, según sus rasgos locales específicos” en los “barrios”, “sectores” y manzanas que, desde el PUA, expresamente se fomentaba proteger y potenciar.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> En el artículo 24 se establece además: “se deberá mantener la correspondencia entre población residente y usuaria, y la disponibilidad de infraestructura de servicios básicos”.

<sup>21</sup> En el artículo 24 se establece además: “Se reconocerán los sectores, edificios, paisajes y otros elementos urbanos de valor patrimonial, mediante su caracterización, regulación y gestión en forma integrada con las Propuestas Territoriales e Instrumentales. Dado que los objetivos de preservación del actual Código de Planeamiento Urbano se reconocen no sólo en las Áreas de Protección Histórica sino también en los distritos caracterizados como “Urbanizaciones Determinadas” y “Arquitectura Especial”, se considera apropiado que en la elaboración del futuro Código Urbanístico se revisen estas distinciones a fin de eliminar incongruencias y formular una orientación unificada para todos los sectores urbanos que ameriten medidas especiales de protección”.

Es un código que, bajo el precepto de la creación a futuro de una “ciudad policéntrica”, persigue la mixtura de usos que implica la sectorización de la ciudad en zonas autosuficientes en términos de equipamientos culturales, comerciales, educativos, de oferta laboral (que se encubren con la política de distritos) y de salud, sin considerar el impacto que la densificación edilicia y poblacional que se persigue podrá causar, y sin considerar el impacto ambiental que la convivencia de lo habitacional con otros usos predominantes puede acarrear.

Es un código que no da ninguna respuesta a las actuales deficiencias en términos de infraestructura, transporte, y de equipamientos básicos de salud y educación. Tampoco a los problemas ambientales como consecuencia de las inundaciones que se experimentan en determinados barrios y sectores de la ciudad, que verán empeoradas las condiciones con la proliferación de pasos bajo nivel en las vías ferroviarias.

Es un código que desoye la necesidad de espacios verdes que se desprendían del mismísimo diagnóstico del documento del año *Modelo Territorial. Buenos Aires 2010/2060*, en el que se consignaba que la cantidad de espacio verde por habitante era en el año 2009 de 3,9 m<sup>2</sup>, índice que se estimaba que en el año 2060 se reduciría a 2,5 m<sup>2</sup>, frente a los 10 m<sup>2</sup> mínimos y a los 15 m<sup>2</sup> óptimos por habitante que recomienda la Organización Mundial de la Salud.

Es un código que tampoco se expide acerca de cómo se pasará de los entonces contabilizados 360.000 árboles a los 600.000 que se planteaba en el año 2009. Sin contar que en este índice no se están contemplando las mutilaciones indiscriminadas que se conciben como podas por las que han tenido que transitar las especies arbóreas que han sobrevivido.

Es un código que representa un blanqueo ambiental, en tanto conforme a las modificaciones introducidas recientemente a la Ley de Impacto Ambiental, los equipamientos con relevante efecto no serán más monitoreados cada cuatro años, con mecanismos de participación ciudadana. Además, los equipamientos de gran escala como estadios, shoppings y demás existentes con anterioridad al año 1998 no podrán ser sometidos a futuras evaluaciones. Se establece un “Compromiso Ambiental” con la afirmación de que promueve criterios de “Sustentabilidad Urbana y la Calidad Ambiental del Hábitat construido que aportan a la mitigación de los efectos del cambio climático, regidos por principios de “gradualidad o progresividad, preventivo, precautorio, bioclimatismo”. Pero esta afirmación responde a criterios de políticas globales sobre el medio ambiente y no se basan en un diagnóstico específico de los problemas ambientales que vienen aquejando a la ciudad y en una propuesta de remediación. Se carece también de un Código Ambiental, en donde se evalúen los procedimientos más adecuados a los problemas ambientales que oficie como marco tanto del Código Urbanístico, como del Código de Edificación, tal como está dispuesto en el Plan Urbano Ambiental.

Si bien las tres estrategias establecidas en cuanto a la “Prevención de la Isla de Calor y Eficiencia Energética”, la “Prevención de Riesgo Hídrico” y la “Restauración de la Biodiversidad” son definidas como los tres pilares fundamentales para llevar a cabo este Compromiso Ambiental, esto no condice con el aumento de la capacidad constructiva de las edificaciones, el aumento de la densidad edilicia de los barrios, la falta de espacios verdes absorbentes, la constante cementización de la ciudad y con la consecuente pérdida de terreno absorbente para la prevención del riesgo hídrico y el aumento en los caudales de aguas llovidas que año tras año se suceden en la ciudad.

Pero se presenta como un código transparente, como amigable, porque con la eliminación del FOT y el FOS, y con el cambio de reglas de las construcciones sobre la base de las alturas máximas permitidas, facilitará la comprensión de todos los ciudadanos sin necesidad de la intervención de ningún técnico para hacer inteligible la capacidad constructiva porque estará determinada por la altura. Además, junto con estos instrumentos, se afirma que no se permitirá más la construcción de torres de perímetro exento en la ciudad, salvo en determinadas zonas y corredores específicos. Esta suerte de convalidación de los históricos reclamos de organizaciones de vecinos que, desde la década del noventa, vienen denunciando las consecuencias de la masiva construcción de edificios de gran altura (la anuencia de los organismos de gobierno respecto de las construcciones contravencionales, la pérdida de identidad y de patrimonio edilicio de los barrios, y de calidad ambiental de las manzanas por la ocupación de los pulmones, y las deficiencias en las infraestructuras por el colapso de la capacidad de servicio) se contrapone con un discurso de confrontación de clases.

En el documento *Código Urbanístico. Lineamientos metodológicos para su implementación* que acompañó la presentación de los códigos en la Legislatura en el mes de abril se señala respecto de estos “movimientos vecinales”:

“Es importante aclarar que si bien los movimientos vecinales tienen un reclamo a considerar, no están en condiciones de contemplar las necesidades de la Ciudad de forma global y que su desarrollo no puede estar atado por la negativa de vecinos a aceptar cerca de sus residencias emprendimientos necesarios para la estructura de la ciudad” (MDU, SP, 2018: 42).

Esto contraría todo presupuesto de sustentabilidad social de los instrumentos de planificación participativos tal como se dispone desde la *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*, a la vez que implica un retro-

ceso en esta materia que pretende instalar que la planificación de la ciudad es una cuestión de expertos.

Los argumentos descalificatorios respecto de estos “movimientos vecinales” recurren también a la atribución de discursos racistas y xenófobos respecto de otros grupos y sectores sociales y urbanos, cuando señalan que:

“Las manifestaciones vecinales también han mostrado en varias oportunidades características clasistas y hasta racistas contra emprendimientos que lleven hacia la mixtura social y heterogeneidad de la Ciudad encubiertos en la defensa de espacios verdes o por la seguridad (sobre todo frente a la realización de viviendas de interés social)” (MDU, SP, 2018: 42).

Para el gobierno, estas luchas por el derecho a la ciudad y por la protección de las identidades barriales son reclamos motivados por el riesgo de pérdida de los privilegios de clase. Así expresan:

“Toda la protesta en contra de la densidad y con la idealización de la vivienda individual con jardín como base de la calidad de vida, ha podido tener lugar como decíamos anteriormente, por una normativa débil pero mayoritariamente por vecinos con un nivel económico y social que les brindaron capacidad para sostener un lobby adecuado” (MDU, SP 2018: 42).

Para el gobierno, estos “grupos vecinales” no recurren al amparo como un instrumento de derecho a la justicia, sino como parte de una forma de tergiversación y manipulación en el orden del derecho de las normativas vigentes:

“En la segunda mitad de los 90 la Legislatura sancionó la Ley N° 71 para la confección del Plan Urbano Ambiental y la Ley N° 123 que impone la Evaluación del Impacto Ambiental. Esta evaluación fue tomada por los vecinos como el instrumento para justificar el freno a la expansión de edificios de altura planteando que debía tener mayor consideración para el delineamiento urbanístico y estar por encima del CPU, desplazando la planificación urbana” (MDU, SP, 2018: 42).

Bajo una argumentación que pretendía dejar sentado el orden de relevancia de estos instrumentos, se desestimaban las estrategias desplegadas por los vecinos.

“La herramienta que utilizaron los vecinos justamente fue la intervención del Poder Judicial para conseguir la modificación de la normativa urbanística a través de invocar derechos jurídicos ambientales y que difundieron la idea de que estaba en juego la calidad ambiental. Si bien las obras se ajustaban al CPU, si se las consideraban todas en su conjunto superaban el mínimo de metros cubiertos que exigen por ley una evaluación de impacto ambiental. La Ley General de Ambiente (Ley N° 25675) establece la obligación de anticiparse a los daños ambientales y por eso tuvo lugar la aplicación de los amparos en Caballito que obligaron la detención de las obras por 90 días” (MDU, SP, 2018: 43).

Desde el gobierno, la reformulación de los códigos urbanísticos y de edificación sin tener en cuenta un código ambiental no resulta casual en un escenario tan complejo en que la magnitud de ciertas obras afecta la calidad ambiental de los barrios.

“La Legislatura respondió a este reclamo vecinal sancionando la Ley N° 2359/07 que establece la obligación de contar con certificados de las empresas de servicios para poder registrar obras de viviendas en altura, más dos leyes que permitieron la rezonificación de Caballito” (MDU, SP, 2018: 43).

En los presupuestos de los que se parte para sustentar las pugnas por el derecho a la ciudad a los que recurre el gobierno que está diseñando los instrumentos urbanísticos, se minimiza la concurrencia a la justicia, a la vez que se relativizan las transgresiones a la norma. Los reclamos en el orden del derecho a la ciudad quedan reducidos a una cuestión de simple pugna interpretativa de los instrumentos de planificación y regulación del desarrollo urbano:

“Obviamente esto hizo reaccionar a diversas cámaras empresariales y asociaciones obreras que publicaron una solicitada en el diario Clarín donde cuestionaban estos amparos alegando que la medida era elitista ya que ‘expulsa a los habitantes al conurbano e impide el ingreso de nuevos vecinos’ y también que ‘desalienta la construcción de departamentos pequeños y medianos, haciendo crecer el déficit habitacional’. Claramente estos actores se adherían al Código de Planeamiento Urbano como regulador de los procesos urbanos” (MDU, SP, 2018: 43).

En este documento en el que se expresan “los lineamientos metodológicos” para la “implementación” del Código Urbanístico se señala:

“Es evidente que las transformaciones necesarias para el desarrollo de las ciudades afectan las estructuras tradicionales de los barrios generando conflictos sociales. En nuestro país y especialmente en la Ciudad de Buenos Aires el conflicto entre el auge de la industria de la construcción y los vecinos se asientan en normativas a veces ambiguas con excesivas modificaciones y difíciles de interpretar” (MDU, SP, 2018: 42).

En la formulación de los códigos quedan claros los objetivos, finalidades y también los conflictos sociales que desde el discurso se pretenden instalar animando estratégicamente nuevas luchas de clases que dejan fuera a los sectores que resultan más beneficiados, los grandes inversores. En este documento augural que oficiaban como preámbulo de los códigos “toda esta dinámica entre vecinos y causas judiciales” lo que dejaban entrever era una “crisis de legitimidad que tiene la gestión urbana por el modelo de planeamiento urbano fragmentado y proclive a la maximización de rentas monopólicas de ciertos sectores económicos” que ellos, este gobierno, vienen a subsanar.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COMUNAS UN DESAFIO. RADIO** (2016). "Comunas de la Ciudad, por María Rosa Muiños" 4/5/2016. Extraído de: <http://comunasweb.com.ar/comunas-de-la-ciudad-por-maria-rosa-muiños/>.
- CONSEJO DE PLANEAMIENTO ESTRATEGICO, UNIDAD DE COORDINACION DEL PLAN ESTRATEGICO** (2015). *Hacia el Plan Estratégico Buenos Aires 2030. Estrategias para avanzar en la planificación participativa* (Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Extraído de: [http://www.buenosaires.gov.ar/sites/gcaba/files/libro\\_hacia\\_el\\_plan\\_estrategico\\_buenos\\_aires\\_2030\\_-\\_oct\\_\\_30\\_c.pdf](http://www.buenosaires.gov.ar/sites/gcaba/files/libro_hacia_el_plan_estrategico_buenos_aires_2030_-_oct__30_c.pdf).
- EGUIA, Susana; María Emilia Persic** (2008). *Lineamientos ambientales nuevo código urbanístico-Buenos Aires*. Extraído de: [http://www.buenosaires.gov.ar/sites/gcaba/files/lineamientos\\_ambientales\\_nuevo\\_cc3b3digo\\_urbanc3adstico.pdf](http://www.buenosaires.gov.ar/sites/gcaba/files/lineamientos_ambientales_nuevo_cc3b3digo_urbanc3adstico.pdf).
- GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**. 2016. "Proceso Participativo. En octubre de 2016 comenzamos la primera etapa del proceso de participación abierto a todos los ciudadanos". Extraído de: <http://www.buenosaires.gov.ar/desarrollourbano/nuevo-codigo-urbanistico/foro-participativo-permanente>.
- \_\_\_\_\_. (2018). "Se aprobaron en primera lectura los nuevos Códigos Urbanístico y de Edificación" 7/9/2018. Extraído de: <http://www.buenosaires.gov.ar/noticias/se-aprobaron-en-primera-lectura-los-nuevos-codigo-urbanistico-y-de-edificacion>.
- GOUMAN, Marcelo**. 2016. "Expediente 2209/2016" 15/7/2016.
- HALL, Peter** (1988). *Cities of tomorrow: An intelectual history of urban planning and design since 1880* (Oxford: Blackwell Publishers). Trad. española por Consol Freixa, *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX* (Barcelona: Ediciones del Serbal, 1996).
- LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES** (1998). "Ley N° 70" 27/8/1998. Extraído de: <http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley70.html>.
- \_\_\_\_\_. (1998a). "Ley N° 71" 3/9/1998. Extraído de: <http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley71.html>.
- \_\_\_\_\_. (2005). "Ley N° 1777" 1/9/2005. Extraído de: [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php?id=77544&qu](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=77544&qu).
- \_\_\_\_\_. (2008). "Ley N° 2930" 13/11/2008. Extraído de: <http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2930.html>.
- \_\_\_\_\_. (2008a). "Anexo Ley N° 2930" 13/11/2008. Extraído de: <http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/al2930.html>.
- MACRI, Mauricio** (2009). "El modelo territorial como política de Estado". En: *Modelo Territorial. Buenos Aires 2010/2060* (Buenos Aires: Subsecretaría de Planeamiento del Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires), 1-2.
- MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO, SUBSECRETARÍA DE PLANEAMIENTO** (2009). *Modelo Territorial. Buenos Aires 2010/2060* (Buenos Aires: Subsecretaría de Planeamiento del Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires).
- \_\_\_\_\_. (2018). *Código Urbanístico. Lineamientos metodológicos para su implementación* (Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).
- MUIÑOS, María Rosa** (2016). *Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Constitución y la Ley de Comunas, Mecanismos legales de participación comunal, Normativa-Doctrina-Jurisprudencia* (Buenos Aires: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).
- \_\_\_\_\_. (2016). "Expediente 1596-2016" 24/5/2016.
- OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD** (2016). "Avanza la creación de una inmobiliaria de tierras públicas: la Agencia de Bienes S.E.", Informe del Observatorio del Derecho a la Ciudad, 29/3/2016. Extraído de: <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=64>.
- \_\_\_\_\_. (2016 a). "Venta de los terrenos de casa amarilla. Ilegalidades y violencias". (5/5/2016). Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/311617179/2016-05-Mayo-05-Venta-de-Terrenos-de-Casa-Amarilla-Violencia-e-Ilegalidades>.
- \_\_\_\_\_. (2016 b). "2016 - 11- La justicia ordena al GCABA a adoptar medidas para garantizar la participación en la discusión del nuevo código urbanístico". Extraído de: <http://www.observatoriociudad.org/?s=noticia&n=98>.
- \_\_\_\_\_. (2017). "2017 - 02 - Se difunde el proyecto de Código Urbanístico para la Ciudad de Buenos Aires", 7/2/2016. Extraído de: <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=110>.
- OLIVETO LAGO, Paula** (2016). "Expediente 068-2016" 1/3/2016.
- PARLAMENTARIO.COM** (2005). "Aprobaron el Polo Farmacéutico en Villa Lugano" 12/8/2005. Extraído de: <http://www.parlamentario.com/noticia-4241.html>.
- PENAYO, Esteban** (2016). "Expediente 2005-2016" 28/6/2016.
- PENNACA, Paula** (2016). "Expediente 1029-2016" 22/4/2016.
- SUBSECRETARÍA DE URBANISMO Y VIVIENDA. DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ORDENAMIENTO URBANO**

(2007). *Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires* (Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

**UNIDAD DE COORDINACIÓN DE PLANES ESTRATÉGICOS, GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES** (2011). *Plan estratégico. Buenos Aires 2016 con perspectiva metropolitana* (Buenos Aires: CoPE). Extraído de: file:///C:/Users/Sandra/Downloads/plan\_estrategico\_buenosaires\_2016\_3%20(1).pdf.

\_\_\_\_\_. (2015). *Buenos Aires 2030. Estrategias para avanzar en la planificación participativa* (Buenos Aires: CoPE). Extraído de: [http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/libro\\_hacia\\_el\\_plan\\_estrategico\\_buenos\\_aires\\_2030\\_-\\_oct\\_\\_30\\_c.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/libro_hacia_el_plan_estrategico_buenos_aires_2030_-_oct__30_c.pdf).

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

**COPE:** Consejo de Planeamiento Estratégico.

**CoPUA:** Consejo del Plan Urbano Ambiental.

**GCABA:** Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**LCABA:** Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**MDU:** Ministerio de Desarrollo Urbano.

**PUA:** Plan Urbano Ambiental.

**SP:** Subsecretaría de Planeamiento.

**UCPE:** Unidad de Coordinación de Planes Estratégicos.



Figura 1. Mapa de Polos y Distritos.

