

## HERRAMIENTAS ESTRATÉGICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La Ley General del Ambiente (25.675), considera al ordenamiento ambiental del territorio como un instrumento de gestión ambiental<sup>1</sup>, y al igual que la Constitución de la CABA (CCABA), dispone que el desarrollo del mismo debe ser participativo.

Entonces, puede considerarse a esta herramienta como un proceso político, ya que necesita contar con una instancia de participación ciudadana e involucrar a los distintos actores sociales, en función de la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio. Asimismo, como un procedimiento técnico administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos y las actividades de diversa índole, vinculadas a los mismos, en aras del logro del desarrollo sustentable.

En el marco del proceso de elaboración participada del futuro Código Ambiental, FARN tomó la decisión de incorporar diversas visiones sobre el ordenamiento ambiental del territorio (OAT) en la Ciudad, intentando de este modo representar las distintas tendencias existentes. Por esta razón, las herramientas estratégicas vinculadas al OAT son abordadas por dos consultores que presentan diversas perspectivas, a los cuales se agrega un tercero que sólo trata las cuestiones relativas a la Evaluación Ambiental Estratégica y la Evaluación de Impacto Ambiental<sup>2</sup>.

Los instrumentos de gestión y normativos relacionados a OAT y reconocidos en nuestra CCABA, son el Plan Urbano Ambiental<sup>3</sup>, el Plan Estratégico<sup>4</sup>, el Código de Planeamiento Urbano<sup>5</sup>, el Código de Edificación<sup>6</sup> y el Código de Habilitaciones y Verificaciones<sup>7</sup>.

Por su parte, y en forma articulada al OAT debe contemplarse la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), aunque la primera de ella no está incluida en la legislación local. La EIA constituye uno de los principales mecanismos de gestión ambiental y con más experiencia en su práctica. Establecida expresamente en la CCABA, ha demostrado ser una herramienta de gestión fundamental a largo plazo de muchos proyectos y programas y también para, perfeccionando y

---

<sup>1</sup> Art. 8 de la Ley General del Ambiente.

<sup>2</sup> Los consultores son la PUR Marta Doderó, el Arq. Carlos Lebrero y el Lic. Claudio Daniele.

<sup>3</sup> Instrumento técnico-político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de la CABA, resultando la ley marco a la que se deberá ajustar el resto de la normativa urbanística y de obras públicas (art. 29 CCABA).

<sup>4</sup> Instrumento de planificación que, mediante la participación, la colaboración y el compromiso de todos los actores interesados, se debe diseñar una visión integral sobre la ciudad (art. 19 CCABA).

<sup>5</sup> Regula, mediante normas de orden público, los aspectos relativos directa o indirectamente con el uso del suelo que tenga relación con el ordenamiento urbanístico del territorio de la Ciudad.

<sup>6</sup> Se establecen límites del espacio público y la forma urbana e incluye normas referidas a dimensiones mínimas de los ambientes.

<sup>7</sup> Establecer los requisitos técnicos y administrativos que se requieren a las personas físicas y jurídicas para el ejercicio y desarrollo de actividades encuadradas en el sistema.

contribuyendo a su viabilidad, mediante el análisis de los impactos ambientales, sociales, económicos e institucionales de los mismos.

No obstante ello, la puesta en la práctica de la reglamentación de la EIA (Ley N° 123 y Decreto N° 1352/02) ha dejado entrever algunas falencias en la normativa, en particular la falta de consideración del impacto denominado *global* –acumulados sinérgicos y añadidos – de las diversas actividades que pretenden desarrollarse en la Ciudad. Esta circunstancia implica una simplificación de escenarios en los cuales se analizan EIA particulares sin tomar en cuenta el dinamismo y el cambio que puede producirse en las diversas áreas de la ciudad debido a otras obras proyectadas<sup>8</sup>.

Asimismo, otras problemáticas urbano ambientales detectadas, que son de público conocimiento, se han relacionado con proyectos de recategorización de predios, como así también por el desmedido avance de la construcción y la consiguiente incertidumbre de la capacidad para abastecer los servicios públicos, la reducción de espacios verdes, y la destrucción de la idoneidad y características tradicionales del barrio y de su paisaje. Es por ello que urge avanzar en consensos acerca de la ciudad que queremos, lo contrario implica una pérdida cotidiana del patrimonio natural y cultural de la ciudad.

Debe destacarse que entre las iniciativas legislativas del Consejo del Plan Estratégico – CoPE- se encuentra la reforma integral de la normativa sobre uso del suelo urbano - dirigida a la armonización de los Códigos de Planeamiento Urbano y de la Edificación así como de la Ley N° 123 sobre Evaluación de Impacto Ambiental-, la instrumentación de la EAE para grandes emprendimientos urbanos –como propuesta superadora de la evaluación puntual, y que deberá contemplar los impactos sinérgicos acumulados entre distintas actividades-, aportes para la reglamentación de la Ley de Comunas, acciones para la coordinación interjurisdiccional con los Municipios y la Provincia de Buenos Aires (incluyendo la coordinación con el Plan Estratégico bonaerense) y la aplicación de la normativa vigente para el tratamiento integral de los residuos patogénicos<sup>9</sup>. Todas estas iniciativas presentan una clara conexión con la problemática ambiental de la Ciudad, y por lo tanto con las distintas acciones que en la materia se emprenden, como ha sido el caso de la elaboración del Plan Urbano Ambiental. Sin embargo, y a pesar de la labor que en sendas áreas han realizado el CoPE y el CoPUA, no parecen existir canales concretos de comunicación e interacción entre ambos organismos, lo cual ha sido puesto en evidencia por el primero. Debe hacerse notar que el propio art. 29 de la Carta local encomienda a la ciudad definir el Plan Urbano Ambiental como una suerte de “marco” al que deberán ajustarse las normas urbanísticas y las obras públicas, temas que se acercan claramente a la acción del CoPE, y cuyo tratamiento conjunto seguramente produciría un efecto favorable en la definición del ordenamiento territorial y ambiental de la Ciudad.

---

<sup>8</sup> Cabe mencionar los siguientes casos planteados ante la justicia por vecinos y agrupaciones de la sociedad civil, con anterioridad a la sanción del Decreto N° 220/07 que derogó el Dto. N° 1929/06: "Oybin Mario J. c/GCBA s/ Amparo" – Juzg. 1ra. Inst. CAyT CABA- 06/11/2006, y Cámara en lo CAyT de la Ciudad de Buenos Aires, Sala 2ª (23/02/07); “Asociación Civil Comisión de Vecinos de Flores v. GCBA s/acción declarativa de inconstitucionalidad de la ley 449 "CPU", TSJ de la CABA, 28/02/07.

<sup>9</sup> Ver “Reafirmando el rumbo estratégico – Prioridades y Avances”, Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires - Asamblea General/octubre de 2006.

En consonancia con ello, la ausencia del Plan Urbano Ambiental, implica que a la fecha la Ciudad no cuenta con un instrumento técnico-político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental. Cabe mencionar que se han planteado diversas críticas al proyecto presentado por el Poder Ejecutivo a la Legislatura de la Ciudad a comienzos del 2007 desde organizaciones de la sociedad civil, que pueden sintetizarse en la generalidad y necesidad de profundización del documento, la falta de informes técnicos y datos de relevamiento que sirvan de fundamentos para el documento, como así también de consideración de los aportes efectuados por organizaciones sociales, y deficiencias en el tratamiento de proyectos urbanísticos conflictivos de gran envergadura. Paralelamente, al carecer de este instrumento la ciudad padece de una malsana “improvisación” que permite cambios no evaluados, la cual, como apuntábamos en el párrafo anterior, coadyuva al menoscabo de bienes que a la postre implican un deterioro para la calidad de vida de la sociedad en su conjunto, así, la demolición de edificios emblemáticos, entre otras pérdidas.

Por último, y en relación a la Evaluación Ambiental Estratégica, no se cuenta con normativa que permita asegurar que las consecuencias urbano ambientales de las políticas, planes y programas sean consideradas en el proceso de toma de decisiones (pre-proyectual), en conjunto con las consideraciones de orden económico y social, verificando las acciones sumatorias y sinérgicas de los distintos componentes de una matriz ambiental de evaluación. Es por esta razón que la inclusión de la mencionada herramienta, representa una cuestión de vital importancia para la Ciudad.

## **Conclusiones**

Del análisis realizado surge a simple vista la falta de coordinación y superposiciones que presentan los instrumentos mencionados más arriba y que se relacionan con el ordenamiento ambiental del territorio, como así también la desactualización de los mismos en relación a las nuevas necesidades sociales y a los mandatos constitucionales y leyes ambientales sectoriales.

Ante el mencionado contexto, las diversas gestiones han intentado subsanar algunas dificultades, en especial por el avance de la construcción en forma desmedida frente al auge del negocio inmobiliario, a través de decretos, resoluciones, y en la mayoría de los casos por disposiciones internas, que solo han logrado “emparchar” la base normativa sin llegar a tratar las problemáticas de fondo, como así tampoco involucrar en la toma de decisiones la participación de la comunidad<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Cabe mencionar el reciente proyecto de ley, con aprobación inicial del 22/11/2007, que limita la posibilidad de construir edificios de altura en la zona de Caballito, decisión que ha sido consecuencia de sostenidas protestas de vecinos de la zona y que deberá atravesar las instancias de una audiencia pública y una segunda votación. Asimismo, enterados por la mencionada aprobación, un grupo de vecinos del barrio de Belgrano, alertaron sobre la posibilidad de que la Legislatura apruebe una modificación del CPU que permitiría construir edificios de altura en una manzana propiedad de la Embajada de la Federación Rusa.

Con relación a esto último, queda aún pendiente la integración equitativa de la zona sur y del resto de las áreas marginales de la ciudad, con miras a transformarlas en áreas que permitan una mejor calidad de vida para sus habitantes, y en las cuales, como mínimo, se encuentren garantizadas las condiciones de base para no comprometer la salud de sus habitantes. En este sentido, es preciso tomar conciencia de los datos provenientes de la realidad, los cuales reflejan que “la ciudad cuenta con 13 villas consolidadas, más 24 asentamientos nuevos carentes de los mínimos servicios y equipamientos; 600.000 habitantes viviendo en precariedad, de los cuales 200.000 se ubican en edificios tomados, ya sean viviendas o locales industriales, a los que cabe agregar los que están en situación de calle, compuestos por poblaciones de todas las edades.”<sup>11</sup>

Asimismo, las numerosas modificaciones que ha sufrido el Código de Planeamiento Urbano, han sido llevadas a cabo de manera desordenada, sin el previo conocimiento técnico suficiente<sup>12</sup>, y en la mayoría de los casos sin el acuerdo de los vecinos afectados por tales iniciativas. Aquellas circunstancias reflejan por un lado, que la planificación territorial al momento de implementar las políticas urbano - ambientales, se encuentra ausente en la Ciudad y, por otro, la urgente necesidad de la puesta en práctica de un instrumento que identifique e implemente las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental, es decir, el Plan Urbano Ambiental previsto por el constituyente.

En este contexto, los desafíos del proceso de elaboración del Anteproyecto del Código Ambiental serán orientados al análisis integral de las cuestiones urbano ambientales de la Ciudad, por la necesidad de concretar una visión estratégica de la Ciudad que propenda a la concreción de un Plan Urbano Ambiental participativo y acorde a las necesidades y perspectivas de la Ciudad, la incorporación de la EAE, y una EIA que no sea simplemente un trámite atomizado sino integrado al ordenamiento ambiental del territorio de la Ciudad. Asimismo, y tal como se anticipó, constituye una cuestión de importancia vital considerar en el ordenamiento ambiental del territorio a la integración urbanística y social de los pobladores marginados, más aún teniendo en cuenta la realidad adversa que vive la Ciudad de Buenos Aires en varias zonas de su territorio<sup>13</sup>

<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Esta información es tomada del informe técnico realizado por Marta Dodero, el cual forma parte del presente documento.

<sup>12</sup> Una de las falencias detectadas se refiere a la falta de capacitación por parte de quienes deben gestionar las cuestiones de planeamiento urbano. En este sentido, aquello se debe en gran parte por la erradicación, desde 1983, de la carrera de Planificación Urbano y Regional en el ámbito académico de la FADU, la cual lo formaba desde 1948.

<sup>13</sup> Art. 31 del Capítulo quinto - hábitat de la CCABA.

<sup>14</sup> En cuanto a la experiencia comparada, y sin perjuicio del tratamiento específico que realizan los informes técnicos que integran el presente documento, destacamos los siguientes puntos esenciales como base del éxito en el ordenamiento urbano ambiental de Bogotá:

- Voluntad política de generar un cambio sustancial en el ordenamiento de la ciudad
- Articulación de las competencias en relación a los diferentes niveles de gobierno como así también entre órganos del mismo nivel, y mantenimiento de una red de vínculos entre autoridades y con la ciudadanía
- Genuina participación de la comunidad en los procesos de toma de decisiones

- 
- Transversalización de la cuestión ambiental respecto de todos los planes y acciones de gobierno.