

EL CONVENIO URBANÍSTICO COMO HERRAMIENTA PARA LA GESTIÓN DE PROYECTOS URBANOS CON PERSPECTIVA DE JUSTICIA SOCIO-ESPACIAL

**ANTOLINI, Carolina; SZAJNBERG, Daniela;
CAMBÓN, Nicolás; ROITMAN, Anabella; DÍAZ, Magalí**

caroantolini@gmail.com , danielaszajnberg@yahoo.com

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y
Urbanismo. Catedra Gestión Urbana Contemporánea
(cátedra GUC Szajnberg).

Instituto de Urbanismo, Territorio (ISUTA) y Ambiente e instituto de
la Espacialidad Humana (IEH)

Resumen

Uno de los instrumentos urbanísticos más difundidos y diversificados durante las últimas cuatro décadas es el Proyecto Urbano. Innovador al momento de su emergencia hacia la década de los años ochenta del siglo XX, y totalmente instituido en la tradición urbanística del siglo XXI. Muy eficiente desde el punto de vista de la materialización de las obras físicas previstas, los diseños proyectuales, la canalización de inversiones y la viabilización de sofisticados mecanismos de gestión mixta multi-actoral y multi-jurisdiccional. Pero con algunos déficits en cuanto a sus efectos socio-espaciales fragmentarios y segregativos, algunos impactos ambientales contraproducentes y su ineficacia respecto de la re-orientación de los mercados inmobiliarios especulativos.

Desde el enfoque de la Justicia Socio-Espacial, este trabajo indaga un instrumento complementario con el Proyecto Urbano (PU): el Convenio Urbanístico (CU), y su capacidad de contrarrestar las tendencias inconvenientes enunciadas, aportando mejores parámetros de inclusión y

mixidad socio-espacial, etaria, cultural, de géneros, de distribución de cargas y beneficios, y condiciones más propicias para la gestión y el financiamiento del desarrollo urbano. Analizando estas herramientas y los procedimientos para su aplicación imbricada en el caso de dos municipios metropolitanos como los de San Isidro y Avellaneda, en la Provincia de Buenos Aires, en sectores urbanos en los que existen antecedentes de estudios urbanos y formulación de Proyectos Urbanos de diversa naturaleza.

Palabras clave

Proyecto Urbano, Instrumentos instituidos e innovadores, Convenio Urbanístico, Justicia Socio-Espacial, Inclusión

Marco de inserción del trabajo

Este trabajo se inserta en el marco general del proyecto UBACYT “Gestión urbana, innovación y justicia Socio-Espacial” 2020 a 2023 en evaluación CTA8, comisión técnica evaluadora de proyectos UBACYT, FADU, UBA. La investigación surge de un interés profesional por comprender la dinámica de la construcción de grandes Proyectos Urbanos y su impacto en el entorno inmediato, en los casos de Avellaneda y San Isidro.

La continuidad de Los proyectos de Investigación UBACyt, han sido marco del estado de conocimiento de “Gestión urbana, innovación y justicia Socio-Espacial” y entre ellos, los que refieren a la justicia socio-espacial. De los mismos se desprenden producciones grupales como artículos, ponencias, informes técnicos, entre otras.

Este criterio es también uno de los enfoques centrales que se trabajan desde la cátedra Gestión Urbana Contemporánea (GUC)¹, con material producido para el dictado de clases teóricas y elaboración de trabajos prácticos, y plasmado en lo producido por los alumnos.

¹ Los alumnos trabajan con una aproximación en un recorte territorial, con fichaje de casos de instrumentos de gestión urbana, y luego realizan una bajada al territorio de estos instrumentos.

Marco teórico referencial

El Proyecto Urbano, característico de la ciudad neoliberal, de carácter fragmentario y extractivista, fue impulsado por los ritmos impuestos por los requerimientos de la rotación de capital y destrucción de fuerzas productivas generadas por la crisis de fines de los 70s y potenciado por las sucesivas crisis económicas posteriores. Esta forma de gestión fragmentaria entiende las reservas de territorio como “vacíos urbanos”, categoría política urbanística de la ciudad neoliberal que condiciona el abordaje del proceso de construcción socio espacial, limitando la mirada al completamiento de estos territorios en disputa con sus consecuentes procesos de segregación socio espacial.

El convenio urbanístico, acuerdo público/privado, permite la construcción y consolidación de proyectos urbanos en áreas de desarrollo, garantizando la construcción del equipamiento, vivienda, espacio público e infraestructura necesaria para revitalizar el área, generando mayor Justicia Socio-Espacial, dotando a la ciudad de los elementos necesarios para su desarrollo.

Utilizando la definición inacabada de Harvey de Justicia Socio Espacial:

1. *“La distribución del ingreso debería ser tal que a) sean cubiertas las necesidades de la población dentro de cada territorio; b) sean asignados recursos a fin de maximizar los efectos multiplicadores interregionales; y c) sean invertidos recursos suplementarios para contribuir a superar dificultades especiales provenientes del medio físico y social.”*
2. *“Los mecanismos (institucionales, organizativos, políticos y económicos) deben ser tales que las perspectivas de los territorios menos aventajados sean lo más favorables posible.*

Si estas condiciones se cumplen, existirá una justa distribución justamente lograda.” (Harvey 1977)

Objetivo general

El objetivo general de esta investigación plantea indagar y ampliar el conocimiento en el campo disciplinar del Proyecto Urbano, actualizando y examinando su práctica operativa y la imbricación del instrumento del Convenio Urbanístico como generador de mayor Justicia Socio-Espacial, en los casos de San Isidro y Avellaneda, con el fin de generar herramientas de conocimiento para la gestión.

Los casos son una muestra de lo que sucede en AMBA con grandes predios generados por la reubicación de industrias, ubicados en municipios fuertemente conectados, costeros, atravesados por autopistas de alta velocidad, en la primera corona del conurbano, hacia el sur y hacia el norte

de la ciudad de Buenos Aires, con grandes brechas Socio-Económicas y áreas de interés para nuevos proyectos urbanos, donde se detecta el impacto de empresas multinacionales ocupando grandes superficies de tierra con arquitecturas expulsivas, que dificultan el uso del espacio público.

Hipótesis

El marco hipotético que delimita esta investigación plantea que el Convenio urbanístico tiene el potencial de generar justicia Socio-espacial en un Proyecto Urbano.

La hipótesis entiende los proyectos urbanos como instrumentos de realización de capital y transferencia de renta hacia actores privados, determinados por las crisis de la economía y no por la planificación urbana, y la utilización del instrumento del Convenio Urbanístico como una captación de plusvalía, que correctamente utilizado tendría el potencial de mitigar el impacto de la segregación espacial normalmente generada por el Proyecto Urbano.

El proyecto urbano extractivista

Durante las décadas del 80 y 90s en las grandes ciudades capitalistas y dependientes, el Proyecto Urbano se impuso como modalidad dominante para la intervención y producción formal de suelo urbano, al mismo tiempo que el modelo “desarrollista” que había dado origen a la Planificación Urbana se debilitaba. “... la PU, despreciativamente adjetivada como tradicional, fue ampliamente criticada (por razones valederas y no tan valederas) y, en consonancia con ello, se formuló una diversidad de postulaciones alternativas sobre cómo había que operar en la planificación y gestión urbana” (KULLOCK, 2017, p. 15).

Una vez impuesto el Proyecto Urbano, y a partir de las “vacancias” de suelo generadas por la relocalización y desindustrialización, aparecen en AMBA proyectos que exacerban la desigualdad. Este modelo está:

“...consolidando ciudades degradadas, violentas, insalubres, privatistas, exclusivas y antidemocráticas. En las ciudades no hay petróleo, no hay minerales, no hay bosques ni campo; hay tierra pública. Las corporaciones inmobiliarias codician esas tierras. De manera que en el proceso de saqueo de estas tierras enmascaran una creación destructiva del territorio, generalizando los paisajes banales carentes de vínculos con el entorno y vacíos de significación urbana. Los planes estratégicos que hoy “renuevan la ciudad” no sólo no presentan una perspectiva ambiental, sino que implican una destrucción del territorio, un violentamiento de los derechos de las poblaciones locales, sobretudo

de los sectores vulnerables, que terminan por ser los nuevos desplazados en nombre del desarrollo urbano.” (Svampa y Viale; 2014, p. 271).

El convenio urbanístico generador de mayor justicia Socio espacial

El instrumento del convenio urbanístico es una herramienta de acuerdo entre la autoridad competente y el sector privado, en relación a la construcción de grandes obras de arquitectura, complejos o proyectos urbanos, con un beneficio mutuo, asegurando la construcción del equipamiento y la infraestructura necesaria para el funcionamiento de la ciudad.

Esta Asociación Público – Privada en general se da entre inversores inmobiliarios, propietarios de grandes extensiones de tierras o grandes empresas y un estado que, según su postura política y el poder político de los diversos actores afectados, definirá este acuerdo.

Este convenio va a definir los objetivos, tiempos, regulaciones, penalizaciones, etc., Donde la autoridad competente podrá modificar su código urbanístico, re categorizando el uso de suelo, los indicadores urbanísticos y garantizando el equipamiento y las infraestructuras necesarias. El convenio debe garantizar la captación de la plusvalía que estas gestiones generan en el terreno.

En la provincia de Buenos Aires, en virtud de lo dispuesto por la ley de ordenación territorial y uso del suelo (ley 8912 modificada por 10.128, Adla, XXXVII-D, 4141; XLIV-A, 695) las ordenanzas correspondientes a las distintas etapas de ordenamiento, pueden sancionarse una vez que fueran aprobadas por el Poder ejecutivo provincial, previo dictamen del organismo provincial competente (art. 80).

También en la provincia de buenos aires, la ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, establece en su art. 55 la figura de los Consorcios Urbanísticos,

“... estos son plasmados en la práctica mediante el instrumento en análisis (Convenio Urbanístico). La figura del Consorcio Urbanístico entre un organismo público y otros actores se utiliza para la ejecución de proyectos ampliando los alcances y la capacidad de actuación en la implementación de las políticas de suelo. Su objetivo es resolver la demanda de suelo con servicios y generar un Estado con fuerte participación en la generación de suelo urbano, en el marco del uso social de la tierra. La ejecución de proyectos bajo la figura de consorcios constituye una alternativa a los sistemas clásicos de contratación de obra pública, en los que el Estado diseña, financia, paga y opera, y el sector privado sólo ejecuta y construye. El consorcio debe atenerse a lo

reglado en la LAJH y estar liderado por el sector público. La implementación de un consorcio se materializa la mayoría de las veces a través de un convenio aprobado por ordenanza del Concejo Deliberante.”

En la ciudad Autónoma de Buenos Aires en el Código Urbanístico Ley 6099,

art. 10.9. “Convenios Urbanísticos: Son los acuerdos celebrados por las jurisdicciones y entidades del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre sí o con organismos provinciales, municipales o del Estado Nacional, como así también con las Universidades Nacionales y otras Universidades con sede en la Ciudad, o con particulares, que tienen como fin llevar a cabo los siguientes objetivos: – Adquisiciones Fiduciarias de Inmuebles (AFI), – Consorcios de Desarrollo Urbano (CDU), – Englobamientos para Desarrollos Urbanos (EPDU), – Baldíos Aptos para Recalificación Ambiental (BARC), – Estructuras o Edificios Inconclusos (EI), (...) Toda otra acción, obra, programa que desarrolle actividades productivas o que tienda a alcanzar los principios establecidos en el artículo 1.2.1 de este Código. (...) En los Convenios se prohíben las cláusulas que garanticen una renta al privado a cargo del Estado. En los Convenios en que se genere un aumento en la valorización del suelo se debe establecer una compensación al Estado, la cual se definirá en cada caso. Una vez suscripto el Convenio Urbanístico éste debe remitirse a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para su tratamiento.”

Proyecto Urbano en San Isidro. CEPU-FADU-UBA 2017

El área de estudio se caracteriza por la discontinuidad en el tejido, provocado por un predio que nunca fue urbanizado. En un comienzo fue propiedad de Obras Sanitarias de la Nación y explotado por una ladrillera, generando grandes cavas, luego paso a manos de Agua y Saneamiento. Comenzó entonces a ser parcialmente ocupado por las viviendas precarias de sus obreros, lo que condicionó el sector para el asentamiento de la Villa La Cava que creció en los años 50 con la construcción de la autopista Panamericana.

En esta área actualmente se encuentran: el asentamiento precario, tres zonas de viviendas sociales construidas en diferentes épocas, un predio de depósito de maquinaria municipal, extensas zonas de predios industriales y deportivos. Esto discontinúa la trama y en consecuencia el tejido social. Por otro lado, los barrios circundantes de clase media y alta, sobre un damero regular, cuentan con muy buen equipamiento y poseen áreas céntricas próximas.

El área de proyecto se conforma por un gran predio de 20 hectáreas que fue licitado en la década del 90, cuyo propietario se encuentra gestionando la construcción de un centro comercial y complejos de viviendas multifamiliares y sobre el cual, la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), inicio un reclamo judicial para su restauración al patrimonio público, por incumplimiento.²

A su vez en el área de proyecto se ubican un área industrial de 6,5 hectáreas, un área usurpada por la Agrupación Tradicional Argentina “El Lazo” de 2,6 hectáreas, y una avenida sujeta a ensanche para la construcción de un boulevard.

Todas estas características generan un conflicto entre barrios linderos ya que se presenta un gran contraste social y económico, desabastecimiento de transporte público, espacio público insuficiente o degradado y deficiencia de infraestructuras y la presión de agrupaciones vecinales para evitar la construcción del centro comercial.

Gestionar un convenio urbanístico con la empresa propietaria puede ser una excelente oportunidad para crear puntos de encuentro, espacios intermedios conciliadores y espacios públicos de gran calidad en un barrio extremadamente polarizado. Generando una buena cantidad de espacios indeterminados para invitar a la comunidad a pensarlos desde adentro, a que reconstruyan su identidad barrial, el sentido de pertenencia y, transformen y reactiven el área, generando la sinergia necesaria con la cual impulsar su crecimiento.

² CAF: AABE c/CENCOSUD S.A. s/ ACCIÓN DE REIVINDICACIÓN, Causa 065610/2016

Figura 1: Proyecto Urbano en Beccar, San Isidro, CEPU, FADU, UBA



[Arq. MARTIN, Carla; Arq. ANTOLINI, Carolina]. Carrera de especialización en proyecto urbano, FADU, UBA.

Figura 2: Imagen satelital del sector San Isidro



Google. (s.f.). [Mapa satelital de San Isidro, Argentina en Google Maps].
Recuperado el 22 de Febrero de 2021, de:
<https://www.google.com/maps/place/San+Isidro,+Buenos+Aires+Province/@-34.47279,-58.5399265,5612m/data=!3m1!1e3!4m5!3m4!1s0x95bcb03cd891437f:0xab3b49e671350275!8m2!3d-34.470829!4d-58.5286102>

Proyecto Urbano en Avellaneda. Concurso Nacional de Ideas 2016³

En el caso de Avellaneda, sobre el acceso sur a través del puente Pueyrredón, donde se ha recortado gran parte de la historia de este barrio, imponiendo el tránsito vehicular por sobre la vida barrial y la cultura.

Ante este escenario de múltiples valores y fuerte complejidad urbana, el proyecto pretende intervenir mediante dos operaciones complementarias, por un lado, acciones orientadas a destacar y poner en valor la esencia escrita en el tiempo y por otro, acciones tendientes a fortalecer la impronta contemporánea necesaria para el desarrollo de los nuevos requerimientos, actividades y desafíos.

Para lo cual, entendemos que se deben desarrollar múltiples acciones tanto en el territorio en forma específica, como así también múltiples gestiones administrativo-políticas.

Pensamos que es necesario realizar un Programa de Actuación, en el cual se establezcan las diversas acciones y objetivos a desarrollar en un determinado tiempo. Fijar las pautas, los diversos modelos de gestión, y las factibles fuentes de financiamiento para su desarrollo. Que el mismo trascienda los periodos administrativos próximos y que se fije como Política de Estado con la participación de la Comunidad de Avellaneda y sus organizaciones.

El Proyecto Urbano propone una Plaza Cívica Intermodal que posibilita el vínculo de la ciudad con el riachuelo, sobre el terreno perteneciente a una empresa de supermercados, a través de un Convenio Urbanístico que favorezca al propietario con la posibilidad de abrir locales hacia esta plaza cívica, conservando las plazas de estacionamiento por debajo del terreno y garantizando una mayor afluencia de público.

³ Primer premio Concurso provincial de ideas recualificación y nueva imagen urbana de avenida H. Yrigoyen, y entorno / puerta de acceso del municipio de Avellaneda. 2017. Promueve: Municipio de Avellaneda. Organiza: Colegio de Arquitectos de la provincia de Buenos Aires, Distrito. Coordina: Secretaría de concursos Capba. Auspicia: Federación argentina de Entidades de Arquitectos (fadea). Autores: Ballesteros Arquitectos -arquitectos Jerónimo Ballesteros y Malena Ballesteros-, Estudio Centro Cero -arquitectos Leonardo Valtuille y Carolina Antolini

Figura 3: Primer premio Concurso Provincial de ideas para Recualificación y nueva imagen urbana de Avenida H. Yrigoyen y entorno / Puerta de acceso del Municipio de Avellaneda



[Ballesteros Arquitectos: Arq. BALLESTEROS, Jerónimo, Arq. BALLESTEROS, Malena; Estudio Centro Cero: Arq. VALTUILLE Leonardo, Arq. ANTOLINI Carolina]

Figura 4: Imagen satelital del sector Avellaneda



Google. (s.f.). [Mapa satelital de Avellaneda, Argentina en Google Maps]. Recuperado el 22 de Febrero de 2021, de:
<https://www.google.com/maps/place/Avellaneda,+Buenos+Aires+Province/@-34.6571097,-58.3716931,907m/data=!3m1!1e3!4m5!3m4!1s0x95a3335230bd052b:0x9d632a18eea90a31!8m2!3d-34.6610756!4d-58.3669739>

Reflexiones finales

La situación social en las áreas de proyecto ha generado reclamos que llevan a instancias legales en un caso, y llamado a concurso en el otro. Los accesos a los derechos de los ciudadanos están siendo vulnerados en ambos casos, llevando al reclamo de justicia socio espacial. El convenio urbanístico, con fuerte participación de los actores involucrados parece ser parte de la respuesta para la resolución de algunos de estos reclamos.

Bibliografía

- STANCHIERI, M. L. y ARICÓ, G. (2013). La trampa urbanística de los “vacíos urbanos”: casos etnográficos en Barcelona. X Jornadas de Sociología de la UBA. Publicado en http://www.academia.edu/5475085/La_trampa_urban%C3%ADstica_de_los_vac%C3%ADos_urbanos_casos_etnogr%C3%A1ficos_en_Barcelona
- DE MATTOS, (2002) “Transformación de las ciudades latinoamericanas Impactos de la globalización” En EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, N° 85, Santiago de Chile.
- DE SOLÁ-MORALES, I. (2008). “La segunda historia del proyecto urbano”. Dearq1. El Proyecto Urbano. Bogotá. -
- ETULAIN, J. (2009). Gestión Urbanística y Proyecto Urbano. Nobuko-FAU. Buenos Aires.
- ETULAIN, J. (2004). Transformaciones territoriales recientes en el litoral Sur de la RMBA. Cuaderno Urbano N° 4, pp. 11-42, Resistencia, Argentina, diciembre 2004
- HALL, P. (1996): “La Ciudad de los Promotores”. En Ciudades del Mañana. Historia del Urbanismo en el Siglo XX. Oxford, Blackwell Publishers.
- HARVEY, DAVID (1977) “Urbanismo y desigualdad social”, Siglo XX.
- NOVICK, ALICIA (2009), “la ciudad, el urbanismo y los intercambios internacionales. Notas para la discusión”. En Rlurb n°1 “iberoamérica, espacio de oportunidades”
- OCHOA GÓMEZ, María Pilar (2006), “Los Convenios Urbanísticos: Límites a la figura redentora del urbanismo”.
- PORTAS, N., (1998): “El surgimiento del proyecto urbano”. En Perspectivas Urbanas N°. 6. Revista electrónica Perspectivas Urbanas. Universidad Politécnica de Barcelona. Barcelona.
- REESE, E., (2011): “Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad”, en Carajillo, Café de las Ciudades. https://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm
- Svampa M. y Viale E. (2014). Mal desarrollo. La argentina del extractivismo y el despojo. Katz ed. Buenos Aires. Argentina
- SZAJNBERG, D., et al. (2014). “Instrumentos de gestión de proyectos urbanos del siglo XXI. Avances y contradicciones del desarrollo urbano en Buenos Aires”. En Bitácora Urbano Territorial N°24. Instituto de Investigaciones en Hábitat, Ciudad y Territorio. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- SZAJNBERG, D; Cambon, N; “Proyecto urbano: revisión de su abordaje desde las vacancias urbanas en el contexto de la crisis internacional”. En Anales de la XI Bienal del Coloquio Transformaciones Territoriales. Repensando políticas y estrategias. 27 a 29 de julio 2016, organizado por Asociación de Universidades Grupo Montevideo, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de la

República, Salto, Uruguay. ISBN 1853-5011. 2016.11

- Entrevista a David Harvey por Carolina del Olmo / César Rendueles, para Archipiélago: "Las grietas de la ciudad capitalista" CUADERNOS DEL CENDES. AÑO 24. N° 65, TERCERA ÉPOCA, MAYO-AGOSTO 2007, pp. 131-138

-TEDESCHI, S. "El derecho a la ciudad, un cambio de perspectiva desde el enfoque de la justicia socio espacial". En: Bercovich, L. y Maurino, G. (coords.). Los Derechos Sociales en la Gran Buenos Aires: algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción. Buenos Aires: Eudeba, 2013, ps. 61-78

Informes, Guías y Manuales:

-Guía para la elaboración de normativa urbana (2019) Ministerio del interior, obras públicas y vivienda, presidencia de la nación, Argentina.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_para_la_elaboracion_de_normativa_urbana.pdf

-Código urbanístico de la ciudad de buenos aires

http://cdn2.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/codigo_urbanistico/0_codigo_urbanistico_31_3.pdf

-Guía de instrumentos urbanísticos, Secretaría de asuntos Municipales, Ministerio del interior y transporte.

[https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/INSTRUMENTOS%20URBANISTICOS_Spread_baja%20\(1\).pdf](https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/INSTRUMENTOS%20URBANISTICOS_Spread_baja%20(1).pdf)