

Planificar la Ciudad

Estrategias para intervenir territorios en mutación

por **Guillermo Tella**

Arquitecto y Doctor en Urbanismo

Director Ejecutivo del Consejo de Planeamiento Estratégico, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Coordinador de la Licenciatura en Urbanismo, Universidad Nacional de General Sarmiento

www.quillermotella.com

Versión adaptada del libro: Tella, Guillermo (2014), **Planificar la Ciudad: Estrategias para intervenir territorios en mutación**, Buenos Aires: Diseño Editorial <http://www.cp67.com/libros/0/978987360737.html>

La construcción de la ciudad

La ciudad es el espacio por excelencia en el que la sociedad se reproduce, donde los asentamientos humanos se expresan físicamente, y que en su proceso de crecimiento pueden reconocerse por lo menos varias etapas. Una primera etapa tiene que ver con la *expansión*: la ciudad crece transformando el suelo rural en urbano. Una segunda que la de la *consolidación*, donde se ocupan algunos lotes, se abren algunas calles, se construyen las viviendas, se tienden las redes. Y una tercera etapa es posible identificarla con la de la *densificación*: las áreas consolidadas comienzan a crecer en altura.

Estas etapas conviven de manera simultánea en la ciudad: mientras que en un extremo crece, en otro se consolida y en el centro se densifica. Esta densificación instala un proceso de sustitución, donde ciertos edificios -las nuevas dinámicas- tienden a ser

reemplazados por otros de mayor altura.

La región metropolitana de Buenos Aires da cuenta de estos procesos. Los ejes ferroviarios fueron los que marcaron en el crecimiento en torno las estaciones. Acompañando las cotas altas de la topografía, la mancha urbana fue creciendo en el último siglo, sin grandes obstáculos naturales que le generen barreras a este crecimiento: con lo cual la ciudad crece y crece indefinidamente sobre la pampa, sobre la llanura.

Los distintos cortes a través del tiempo muestran cómo la mancha urbana va creciendo y conformando ese tentáculo que acentúa la direccionalidad de la expansión. Pequeñas manchas crecen entorno a los núcleos fundacionales de las estaciones ferroviarias, que con el tiempo van ganando en consistencia e integrándose unas con otras. En consecuencia, se observa, por un lado, la predominancia de un

espacio central por sobre un espacio periférico; por otro, la predominancia de ejes principales por sobre espacios intersticiales; y finalmente, la predominancia relativa del norte por sobre el sur.

Espacio rural y espacio urbano

En este contexto, surgen algunas cuestiones a destacar: primero, que campo y ciudad generan espacios que lo diferencian entre sí por muchos motivos: por la actividad que en cada uno se desarrolla, por el tipo de construcción por el tipo de población que reside, por el tipo de desplazamientos que se producen, etc. Estas diferencias podemos entenderlas en términos de la relación público-privado.

Los espacios rurales resultan ser absolutamente indiferenciados en términos relativos. Me acuerdo de chico pasar de un campo a otro saltando un alambrado sin mayores problemas, no había dificultades para hacerlo, podía transitar libremente. No me paso lo mismo cuando, también de chico, en la ciudad se me iba la pelota a la casa de al lado: primero, me costaba saltar la medianera que me separaba del vecino y, por otro lado, cuando lograba hacerlo, ya estaba el señor de al lado mirándome enfadado.

Esto habla de estas dos cuestiones centrales que quiero ilustrar: que el espacio rural en relación entre lo público y lo privado es indiferenciado, la privacidad resulta débil, frágil. En cambio, en espacios

urbanos, desde ese punto de vista es claramente diferenciado: aparecen las calles, las plazas, los paseos, los bulevares, con un carácter estrictamente abierto y de libre acceso. Pero también aparecen lotes, edificios y construcciones, que tienen que ver con cuestiones más privativas, con fuerte carácter cerrado.

De modo que encontramos dentro del espacio urbano, de los espacios de la ciudad, estas dos categorías: el espacio público, por un lado, con las características de continuidad y de fluidez en términos relativos. Es algo así como el “vacío” del espacio urbano, conformado por el sistema en red de calles, de plazas, de paseos. Por otro lado, aparece el espacio privado, compartimentado, que es algo así como el “lleno” de la ciudad, lo ocupado, lo construido. Lo más significativo es que ambos son excluyentes y complementarios: los dos deben existir solidariamente en la ciudad.

Espacio público y espacio privado

Avancemos un poquito más. La ciudad entonces se divide en espacio público y en espacio privado pero, además, de las relaciones establecidas entre ellos, entre lo público y lo privado, de la relación entre ellos surge otro componente, que denominamos “tejido urbano”. Y es a partir de esta conformación, de esta identificación de la forma o de la morfología que tiene el tejido es como explicamos

la relación entre lo público y lo privado. Existen, evidentemente, muchos matices que empiezan a dar cuenta de las relaciones establecidas. Veamos al respecto los casos de las favelas de Rio de Janeiro, por ejemplo, o el Arco de Triunfo en Paris o la Plaza de Mayo en Buenos Aires.

Decimos que el espacio urbano tiene como categoría complementarias y excluyentes al espacio público y al espacio privado; que el espacio público constituye ese sistema abierto, este vacío de la ciudad en el que fluyen las plazas, los paseos y bulevares, y que nos permite entender su conformación, su estructuración, nos ofrece vinculación con el territorio circundante que rodea a la ciudad, enlaza las distintas partes de la ciudad y nos provee de servicios, de infraestructura y de las redes necesarias para cada parcela, para cada espacio privado. Es, además, lo que nos aporta significado, memoria e identidad, le imprime morfología al lugar.

Ese fluir de espacios públicos se organiza a partir de una red. El esquema básico mediante el cual entendemos a esa red lo llamamos "trama urbana". Existen varios tipos de tramas urbanas: ortogonales, radioconcéntricas, irregulares, espontáneas. La geometría que adquiere testimonio su topografía, las ondulaciones y depresiones, la transición de la ciudad con el campo, su proceso de crecimiento y el grado de consolidación de sus

espacios, así como la orientación de los ejes de crecimiento.

La manzana y el parcelamiento

Decimos que el espacio urbano está conformado por dos componentes: uno el público y el privado. Este espacio privado está definido por un componente celular que define en la trama ese límite que contiene la expansión del espacio público y que encierra al espacio privado: a esto llamamos "manzana". En términos generales, encontramos varios tipos amanzanamientos: cuadrado, es el que estamos más habituados a ver; rectangular; triangulares, trapezoidales, curvilíneos.

Lo privado entonces está definido por la manzana, y ésta empieza a ocuparse a partir de un proceso de compartimentación, cuya unidad o componente celular llamamos "parcela". La parcela entonces es esta porción de suelo urbano edificable en el cual se divide cada una de las manzanas. Con lo cual, el modo de dividir las manzanas en parcelas lo llamamos parcelamiento y encontramos de distintos tipos.

Un primer tipo de parcelamiento es el denominado en forma de "X" y suele producirse sobre la manzana colonial tradicional. Tiene como característica la mayor cantidad de lotes con acceso directo al espacio público y lleva a reducir la superficie de frente para cumplir con este requisito a costa de cierta heterogeneidad en el tamaño de los lotes, donde las en esquinas encontramos parcelas muy

reducidas y en el centro de la cuadra otras muy profundos. Su lógica es la de contar con la mayor cantidad de frentistas que se vinculen al espacio público.

El otro tipo de parcelamiento es en forma de “H” y se replica en situaciones sobre todo de manzanas rectangulares, que suelen ofrecer cierta homogeneidad en la superficie de los lotes y jerarquizar un tipo de desplazamiento por sobre otro en el espacio público que generan. Otro de los parcelamientos es en forma de “Y”, utilizado en manzanas triangulares, cuya geometría parte de un punto focal, baricéntrico. Y por último aparecen los curvilíneos, que generan situaciones irregulares en la distribución de los lotes y en la superficie asignada a cada uno.

Edificio y tipo edificatorio

Gradualmente las parcelas, esas porciones de suelo urbano edificable, comienzan a consolidarse, a construir, comienzan a llegar los “edificios”. ¿A que llamamos edificio, entonces? En términos generales, es toda estructura construida, sujeta al suelo de forma permanente. La ocupación, entonces, de la parcela se realiza a través de los edificios, y cada edificio se construye en un determinado momento histórico, en un determinado lugar, con determinadas situaciones económicas, productivas, culturales.

Es de esperar entonces que la ocupación con edificios en las

parcelas empiecen a encontrar situaciones similares de un caso a otro, repitiendo formas de construir en viviendas, en comercios, etc., ejecutadas en un mismo momento y lugar. A estas repeticiones las llamamos “tipos edificatorios”, es decir, aquellos edificios que responden a ciertos rasgos generales con similitudes en la ocupación de las parcelas.

Estos “tipos edificatorios” lo podemos identificar en varios tipos. Aún sabiendo que no son exactamente iguales pero que responden a una composición y a una forma semejantes, podemos agruparlos en categorías, por ejemplo: edificio entre medianeras, al que va desde un límite lateral hacia el otro de la parcela; edificio de perímetro libre, donde el edificio se retira de los bordes que definen la parcela; edificio de perímetro semi-libre, caso en que uno de los lados del edificio se retira del límite de la parcela.

¿Y eso no depende del código urbano? Muchas veces es el código quien premia o estimula edificios con retiro de frente. Otras, es decisión de los propios particulares. En este sentido, la normativa debe saber expresar un modelo de ciudad que dé cuenta de los valores de la sociedad a la que alberga, el modo de utilización del espacio público, la forma de ocupación del espacio privado.

En consecuencia, decimos entonces que los edificios ocupan parcelas, que las parcelas definen manzanas, que las manzanas delimitan la

trama. De modo que la trama urbana, el amanzamiento, el parcelamiento o el tipo edificatorio son aquellos componentes que nos expresan esta relación entre lo público y lo privado de la ciudad. Y que además, observados de manera conjunta, es lo que denominamos tejido urbano.

La ciudad y la alta densidad

La ciudad es el ámbito de concentración humana, es un producto cultural más sofisticado que el hombre ha creado en sociedad. De modo que la ciudad debe poder albergar a una comunidad y, por ende, debe poder crecer, debe permitir absorber su crecimiento. Hay zonas en las que la ciudad crece en alta densidad y hay zonas donde la ciudad pide crecer naturalmente con densidades bajas, con otros modos de ocupación que preserven las cualidades barriales, que consoliden una imagen urbana tradicional.

La ciudad de Nueva York, por ejemplo, magnifica estos procesos. Muchos de sus edificios, con una fuerte ocupación especulativa de sus suelos, crecen con mucha densidad, con altísima ocupación. Pero esto no siempre fue así, también dio cuenta el paso del tiempo y esta imagen que vemos hoy es producto del aporte de generación tras generación de ciertas expectativas, de ciertas ambiciones que la comunidad a dado cuenta y que se expresan en ella. Manhattan un siglo atrás daba

cuenta de un muy bajo grado de ocupación de la manzana y presentaba otro tipo de ocupación del tejido.

Es necesario subrayar la idea de que la ciudad es un proyecto colectivo. En el caso de Barcelona, en 1860, el urbanismo burgués desarrolló un área de ensanche a partir de un amanzamiento regular, de manzana cuadrada y con un tipo edificatorio que generaba un pulmón verde en el corazón de manzana. En esta configuración, nadie se atrevería a demoler una parcela y construir un edificio que tenga perímetro libre, porque existe un imaginario colectivo sobre cómo debe ocuparse ese suelo urbano y eso está expresado en el sistema normativo que da cuenta de ello.

Por lo tanto, primero hace falta planificar, tener un modelo sobre el cual la ciudad pueda orientar su crecimiento. Este modelo se “plan” y expresa las expectativas de la comunidad, las expresiones de cada uno de los actores. Y el plan es, además, un instrumento jurídico para implementar el crecimiento. Esto se desarrolla con una fuerte iniciativa del gobierno local y con un acompañamiento de toda la comunidad.

Ciudad como proceso colectivo

Que la ciudad crezca y de qué modo hacerlo es un proceso colectivo. Los distintos actores, los distintos agentes que en ella intervienen, públicos y privados, tienen la responsabilidad de hacer

valer su opinión con fuerza, con vehemencia, con convicción. A modo de ejemplo de lo expuesto, vale citar un caso europeo en donde una importante ciudad debió absorber procesos de crecimientos intensivos y pensó de qué manera hacerlo. Frente al deseo generalizado de estar frente al río, se decidió orientar el crecimiento por detrás de la zona edificada, conservando ese frente y manteniendo el espíritu que le había dado carácter, valor e identidad a ese lugar.

Se creció, entonces, con torres de gran altura pero preservando el carácter de base, respetando las preexistencias. Esto implica un acuerdo social pero, también, una vocación colectiva de sostener el proceso. Todos quisiéramos tener nuestro edificio al borde del río, con las mejores vistas, pero no es posible ni tampoco es posible ceder esa toma de decisiones libradas a las leyes del mercado. Es un plan, como acuerdo social, el modo en que debe preverse el crecimiento de la ciudad. De lo contrario, situaciones de injusticia e inequidad se diseminarán discrecionalmente.

Otro caso para ilustrar es de escala barrial, donde los vecinos gozaban de un espacio público de baja densidad. De repente, y fuera de toda norma, ven aparecer edificios de planta baja y 7 u 8 pisos que invaden la morfología de la ciudad y estas personas, habituados a un determinado ritmo barrial, empiezan a absorber los costos de las infraestructuras de toda esa gente,

los problemas de estacionamiento y demás. Pero también, absorben el fuerte impacto que genera esta fisonomía y sostienen: “Yo compre esta casa porque la normativa me aseguraba un entorno residencial de baja densidad, pagué por ello un valor agregado y hoy veo cercenados mis derechos”.

Estas circunstancias provocan, inevitablemente, la ruptura de ese acuerdo social. Aquí el nuevo tipo edificatorio aparece en colisión con los atributos de ese entorno barrial preexistente, y determina que las visuales resultan invadidas, que las infraestructuras entre en situación de saturación y colapso, la dinámica del entorno se ve fuertemente alterada. Y la pregunta que cabe es: ¿quiénes asumen los costos por los perjuicios generados a cada uno de los propietarios vecinos?

La ciudad entonces debe entenderse como un acuerdo colectivo y las ideas que hoy planteamos tendrán su expresión a través del tiempo. Pero esto no se lleva a cabo a partir de una única voz, sino que debe discutirse, debe consensuarse, debe acordarse y una vez cerrado el pacto, debe generarse un sistema normativo que custodie ese desarrollo. De esa manera, lo que en algún momento fue una idea, un proyecto o un plan, con el paso del tiempo logrará consolidar un modelo de crecimiento en el que prevalezcan las coincidencias por sobre las diferencias.

Formulación de instrumentos de gestión

Así como contamos con instrumentos para la planificación y para la ejecución, también existen otros de gestión para la *participación* (que promueve el desarrollo de talleres de debate, de audiencias públicas, de encuestas y de consultas ciudadanas), para el *financiamiento* (que permite generar o recuperar recursos para la realización de los proyectos), para la *información* (que aporta mayor conocimiento a la comunidad local en general y a los equipos técnicos y políticos en particular) y *normativos* (que proporcionan un marco legal a las acciones).

- *Instrumentos de participación*

Los instrumentos de participación son aquellos que involucran a diferentes actores en determinadas etapas del proceso de la intervención urbana.

- *Análisis de actores*: Instrumento para identificar y plasmar en red a personas, grupos y organizaciones con intereses significativos en temas urbanos específicos.
- *Consulta urbana*: Evento participativo para reunir actores y crear una mejor comprensión de los temas, para consensuar prioridades y para buscar soluciones.
- *Pacto urbano*: Proceso de cierre de una consulta en el cual los actores formalizan un

compromiso de actuación que involucre acciones a emprender.

- *Actuación multiactoral*:

Conformación de un grupo de tareas encargado de continuar la implementación de los acuerdos, una vez concluida la etapa de concertación urbana.

- *Instrumentos de promoción*

Los instrumentos promoción son aquellos destinados a eficientizar la recaudación de las administraciones públicas, premiar a aquellas actividades urbanas o desarrollos deseados y penalizar a las no deseadas.

- *Impuesto predial*: Consiste en la utilización de un impuesto para inhibir el uso especulativo del suelo urbano. Se aplica sobre aquellos terrenos desocupados o subutilizados.
- *Coeficiente de aprovechamiento*: Concesión a título oneroso del derecho de construir por encima del coeficiente básico. Separa conceptualmente el derecho de propiedad del derecho de construir.
- *Transferencia de potencial*: El propietario de un inmueble sobre el que pesa un interés público de preservación podrá utilizar otro inmueble o vender la diferencia del área preservada.
- *Banco de tierras*: Instrumento de promoción del desarrollo

urbano. Permite disponer de tierras para el desarrollo de los proyectos y acciones, mediante la adquisición anticipada de predios.

- *Instrumentos de regulación*

Los instrumentos de regulación conforman un conjunto de disposiciones que regulan la construcción y las formas de uso de la ciudad. Estas disposiciones se articulan habitualmente en códigos afines.

- *Código Urbanístico:*

Disposiciones sobre las actividades, la morfología y los criterios de división del suelo parcelario, establecidos a los efectos de preservar y renovar las estructuras edilicias.

- *Código del Espacio Público:*

Disposiciones referentes a morfología, componentes, actividades las formas de uso de espacios públicos de acceso irrestricto o amplio, vías públicos y espacios abiertos.

- *Código Ambiental:*

Disposiciones que regulan la calidad ambiental del medio con relación a la resolución o morigeración de situaciones indeseables existentes y al control de las que se desarrollan.

- *Código de la Edificación:*

Disposiciones específicas sobre la construcción edilicia,

con relación a sus condiciones de seguridad y habitabilidad.

- *Instrumentos de gerenciamiento*

Los instrumentos de gerenciamiento articulan el proceso de concreción de las intervenciones, aplicar instrumentos legales y promover la actuación interjurisdiccional y la iniciativa privada.

- *Urbanización consorciada:*

Promover la urbanización de áreas no provistas de infraestructura sobre las que pesan presiones de urbanización, mediante un acuerdo de acciones público-privadas.

- *Operaciones condicionadas:*

Posibilidad de formular acuerdos público-privados de predios para modificar los derechos de construcción de dichos predios según fórmulas de mutuo beneficio.

- *Monitoreo y seguimiento:*

Definición temporal de las acciones a emprender, seguimiento de las acciones y formulación de las acciones correctivas.

Estos instrumentos de gestión son sustanciales para otorgar mayor transparencia a la gestión y visibilidad a las acciones que se encaren en el marco de la estrategia de actuación. En consecuencia, es indispensable entonces tomar conciencia sobre qué procesos y

métodos resultan claves al definir un modelo de intervención.

Reapropiación de valor simbólico

La ciudad expresa sus contrastes sociales y económicos. Y esta diferenciación da cuenta de la fuerte presencia de un actor determinante: el gobierno local, que cumple la función de ordenar el territorio, resguardar la productividad del espacio rural y ofrecer un orden urbano regular, con una trama cuadricular y con manzanas parceladas. Esto determina el tipo de infraestructura a proveer, la densidad y la capacidad edificable del suelo. Encontramos entonces un doble discurso. El del “orden” (dado por el Estado) y el de la “diferenciación” (a partir de las cualidades del espacio construido). De ese modo aparece un estatus del lugar, de poder, de nivel socioeconómico, de exclusividad, donde la ciudad adquiere una entidad discursiva en las relaciones entre actores.

El núcleo urbano concentra el mayor acervo cultural de la ciudad. Su conservación y puesta en valor constituye uno de los mayores desafíos para el desarrollo turístico, cultural y social. En ese sentido, la “patrimonialización” se presenta como la principal herramienta normativa e institucional que habilita la recuperación de edificios y de áreas históricas. Para evitar los conflictos que suelen generar las fuerzas del mercado del suelo frente a los clásicos procesos de

catalogación y de restricciones al uso, deben diseñarse mecanismos de compensación de cargas que permiten armonizar esa puja de intereses.

Por otra parte, la ciudad define áreas homogéneamente consolidadas y otras –más heterogéneas– con potencial de desarrollo, en función de su dotación de infraestructura: son sectores con intersticios vacantes, capaces de absorber la demanda de nuevo suelo urbano para el desarrollo residencial, comercial e industrial. En términos generales, al cambiar los indicadores urbanísticos de una zona para otorgarle mayor capacidad constructiva, se tienden a disparar los precios del suelo.

Dicha valorización, emergente de la aplicación de una política pública, es absorbida por propietarios y desarrolladores. A fin de generar un proceso económicamente sustentable y socialmente equitativo, la ciudad tiene que poder recuperar las valorizaciones que ella misma ha creado y redistribuirlo de manera racional, transformando esos excedentes de la intervención, las “plusvalías”, en fuentes de ingreso adicionales para invertir en otras zonas. Para ello, entonces, es indispensable la captación de las plusvalías disparadas por el cambio de indicadores urbanísticos en los polígonos generados y la movilización de esas plusvalías captadas a otras áreas para financiar proyectos urbanos de desarrollo estratégico.

Actuar sobre procesos de segregación temprana

Con la aplicación de estos instrumentos combinados, el plan puede, por una parte, conservar las cualidades del centro histórico de la ciudad, resguardando el valor de su paisaje urbano. Por otra, puede compensar los efectos no deseados de la aplicación de la norma de protección, promoviendo la inversión de los propietarios y la conservación de sus inmuebles. Finalmente, en el área de recepción de los derechos de desarrollo transferidos, el municipio puede capturar y administrar las plusvalías generadas por la mayor capacidad edificatoria otorgada por norma en el resto de la ciudad.

Reconocer cómo evoluciona tendencialmente una ciudad, de qué modo se produce la diferenciación de lugares, cómo enfatizar criterios de sustentabilidad ambiental y cómo dinamizar al sector productivo, permitirá desarrollar propuestas que fomenten una ciudad más sostenible, más amigable. Y, a través de la redistribución del plusvalor capturado, el plan permite ejecutar programas y proyectos considerados prioritarios para mejorar la calidad de vida de la población, para generar una ciudad para todos, más saludable, equitativa e integrada.

En las ciudades se observa una tendencia creciente hacia la segregación socioterritorial que pone en evidencia el fuerte proceso de fragmentación social y urbana por el que atraviesan. Con menor

distancia física entre grupos sociales, se consagran marcados contrastes y una distribución asimétrica de oportunidades. El espacio público expresa las desigualdades urbanas en respuesta a esas fuertes diferencias sociales.

La ciudad entonces aparece signada por la separación entre grupos sociales y por su aproximación espacial. La segregación no resulta ser un proceso tendencial sino, por el contrario, provocado, inducido, planificado e instituido. Como este tipo de dinámicas está vinculado a la propia acción del Estado, existen pues oportunidades para operar con estrategias que tiendan al control de sus efectos. Y uno de los objetivos centrales de toda política debiera ser el incremento de la diversidad social en el espacio.

En consecuencia, las ciudades intermedias como Lobos deben asumir sus problemas crecientes de segregación socioterritorial. Solo así podrán comenzar a aplicar programas de actuación en favor de una movilidad social ascendente que reoriente a las dinámicas urbanas y que promueva un mayor acceso a la ciudad, con una mayor interacción física entre grupos que comparten el territorio. De no ser así, deberemos resignarnos a vivir en ciudades cada vez más fragmentadas, más injustas, más violentas.

Buenos Aires, abril 2017