

Observaciones al proyecto de ordenanza de Convenios Urbanísticos

Cuestiones generales

Un proyecto que tiene por objeto regular convenios urbanísticos con actores del sector privado y del sector público en materia de modificaciones al fraccionamiento y/o uso del suelo de predios ubicados en el ejido municipal de la ciudad de Córdoba tiene implicancias y definiciones en la política de desarrollo urbano en la ciudad en general y en la política de regulación del uso del suelo en particular. Entre ellas:

Implicancias políticas referidas al rol que asume el Estado en la mediación de intereses, en la reasignación de recursos, en la planificación, en la toma de decisiones en este caso en lo que refiere a la política de uso del suelo urbano. Una propuesta normativa relativa a esta temática crea definiciones institucionales, establece pautas y al mismo tiempo lleva implícita una serie de conceptos y definiciones políticas como: en qué medida el Estado ejerce un rol central en la orientación del desarrollo urbano, cuánto de ello deja librado a la iniciativa privada o al mercado, cuán público y/o privado es el proceso de definición de la orientación y características que tendrá el desarrollo local, cuánto promueve la participación y la inclusión de intereses, cuánto media y garantiza definiciones orientadas al interés público, cuán transparentes e inclusivas son las decisiones que se toman, quiénes las toman, cuál es el concepto de desarrollo y de bienestar que sustenta esas definiciones, etc.

Implicancias económicas, en la medida que el instrumento normativo crea mecanismos jurídicos, administrativos y económicos que le permiten al municipio reasignar recursos. Los criterios para definir los recursos que captará el Estado no están ni pueden estar escindidos de los criterios políticos anteriores: por un lado qué y cuántos recursos son transferidos al Estado y los criterios para su cálculo, pero por otro también los criterios que orientarán su reasignación. Ambas cuestiones son parte de las definiciones en juego. Es una definición acerca de qué beneficios y para quién.

Implicancias técnicas, las dos anteriores son definiciones generales que el marco jurídico delimita, pero que a la hora de su aplicación caso a caso, requiere que se especifiquen los procedimientos técnicos para llevar adelante el proceso de análisis y resolución de cualquier iniciativa, en términos de impactos ambientales, económicos, urbanísticos, etc. Luego que las definiciones políticas y económicas están claras, los procedimientos técnicos deben subordinarse a aquellos y no al revés.

La debilidad y problema de fondo del proyecto de ordenanza sobre convenios urbanísticos es que justamente invierte el orden de prioridades. Cuando se argumenta desde el Ejecutivo Municipal que es necesario un instrumento que permita resolver la singularidad, fortalecen la concepción técnica de las definiciones (que desde esta perspectiva se darían de manera incremental) sobre el uso del suelo en la ciudad de Córdoba. Lo que es más grave subordina las definiciones políticas a la discrecionalidad y poder de los funcionarios de turno, con lo que se incrementa también la falta de criterios políticos de desarrollo urbano planificados, públicos, transparentes y –deseablemente- consensuados.

Instrumento de Desarrollo Urbano

Cualquier norma o instrumento de planificación y/o desarrollo urbano debería contemplar como mínimo los **principios** de:

- Prevalencia del interés general sobre el particular.
- Distribución equitativa de las cargas y los beneficios del proceso de desarrollo territorial.
- Protección del medio ambiente y la integración y complementación sustentable del desarrollo urbano, periurbano y rural en un marco de mutuo respeto.

Se objeta la falta de precisiones del proyecto en muchos aspectos trascendentes y algunas definiciones problemáticas, a saber:

- 1- **Metas para Desarrollo Urbano.** El Ejecutivo Municipal recientemente presentó su Plan de Metas de Gobierno, un instrumento por el cual la gestión informa a la ciudadanía el programa de gobierno en las distintas áreas de actuación. En dicho plan el Área de Desarrollo Urbano, a pesar que enuncia algunos problemas como: “la ausencia de un Plan Director consensuado”, la “ausencia de lineamientos fundamentales para el crecimiento y desarrollo de la ciudad”, “la falta de adecuación del marco normativo”, “el surgimiento desordenado de los barrios cerrados y de los barrios ciudad”, la ausencia de planeamiento estratégico de la ciudad”, no desarrolló objetivos y metas relacionados con ese diagnóstico. La normativa que ingresó en el Concejo Deliberante (Convenios Urbanísticos) no formó parte del programa enunciado.

El Plan de Metas que dio a conocer el Ejecutivo Municipal no permitió identificar cuáles son los objetivos y metas de la gestión en materia de Desarrollo Urbano, por tanto no es posible reconocer cuáles serán los criterios que guiarán la aplicación de la herramienta.

- 2- **Medio o fin.** No se encuentra ninguna racionalidad política ni técnica para que el proyecto sobre Convenios Urbanísticos sea considerado de manera previa a la necesidad de dar respuesta a los déficits de planificación que la propia gestión identificó en su diagnóstico. Como lo expresa el propio texto del proyecto, los Convenios Urbanísticos constituyen *una herramienta de gestión* (art. 2 a), un medio para alcanzar fines y objetivos. Por tanto, si los fines y objetivos del desarrollo urbano no están definidos, la herramienta o medio no tiene ningún criterio ni marco orientador para poder aplicarla.
- 3- **Plan Urbano de Desarrollo Territorial.** Relacionado al punto anterior, la implementación de instrumentos para el desarrollo urbano debe estar precedida por la definición del modelo de ciudad que se pretende trazar y seguir. En su artículo 2, el proyecto habla de “concurrencia con los planes, programas, obras y acciones de interés público”. Sin embargo, no explicita cuál es el Plan al que hace referencia de modo de reducir la discrecionalidad en la aplicación de las excepciones a las normas vigentes y la habilitación de los cambios en el uso del suelo que requieran los convenios. Si no se explicita el plan que fija los lineamientos del Ordenamiento Territorial, nada garantiza que la figura no se transforme en un instrumento que fomente la excepcionalidad de la norma.
- 4- **Áreas.** Es imprescindible avanzar en criterios claros en relación a la definición de las áreas sobre las cuales sería factible la aplicación de estos convenios con el fin de restringir la discrecionalidad de las decisiones en relación a las mismas; el tipo de proyectos que pueden calificar para la firma de estos convenios, sus dimensiones, destino, uso y

tipologías; las normativas que serían objeto de excepción y las que no. Además, debería determinar quiénes y cómo se evaluarán los impactos (sociales, ambientales y económicos) de cada proyecto, los negativos y también los positivos para verificar que se cumplan los objetivos del Plan Urbano.

- 5- **Preservación de áreas urbanas y periurbanas.** No se establecen criterios generales para valorar una modificación de las condiciones de fraccionamiento, uso y/u ocupación del suelo, basados en criterios ambientales, económicos, sociales, de equidad en el desarrollo de la ciudad. Tampoco se establecen cuáles son los criterios generales para establecer limitaciones a las excepciones y/o modificaciones basadas en el interés general y quien será el encargado de establecerlo. Al no estar explicitado el Plan al que se ajusta el proyecto de norma, ésta debería establecer claramente las zonas y ámbitos urbanos y periurbanos que quedarán resguardados para su preservación ambiental y paisajística, la protección de recarga de acuíferos y de actividades estratégicas como la producción y provisión de alimentos en pequeña y mediana escala, los usos recreativos, los espacios verdes, equipamiento y mobiliario urbano, arboledas, solados, la previsión de crecimiento futuro de la urbanización, entre otras.
- 6- **Cambio en el uso del suelo.** Sin los criterios y definiciones anteriores los Convenios Urbanísticos “redefinen” el uso del suelo desde la particularidad o “singularidad”. Se pone énfasis en la evaluación técnica caso por caso, pero está completamente ausente la valoración y prioridades políticas tanto para evaluar las modificaciones como para los criterios de asignación de los recursos obtenidos. El proyecto posibilita la modificación de normas de uso del suelo, fraccionamiento y edificación que supone un beneficio para las parcelas objeto del convenio (capítulo 1, artículo 3 y 12). En un convenio urbanístico el beneficio debe ser para un sector urbano, sobre el que se propone una mejora y no exclusivamente para las parcelas afectadas.
- 7- **Impactos socio-ambientales, pero también urbano y del entorno.** El proyecto sostiene que la autoridad de aplicación deberá tener especial consideración al impacto socio-ambiental pero no se consideran otros impactos que afectan la calidad de vida, preferencias, dinámica de la población afectada por las modificaciones que se aprueben. Los posibles beneficiados y/o afectados para las decisiones no son considerados “expertos” a consultar. (art. 8).
- 8- **Renta (o plusvalía) (Art. 14).** A su vez, es imprescindible que se expliciten los mecanismos de cálculo, es decir quiénes y cómo se establecerán las valuaciones de esa renta y de los bienes y obras en juego, y cómo se definirán los porcentajes correspondientes a cada una de las partes. Otro aspecto que estas normas deben explicitar es el de las contraprestaciones: qué tipo de obras, cuál será el destino, la ubicación en caso de ser bienes inmuebles, quiénes serán los responsables de elaboración de presupuestos en caso de ser ejecución de obras.
- 9- **Destino de los fondos.** En el artículo 17 se explicita que el 5% de los recursos que integran el Fondo Específico para desarrollo urbano se destinará a la implementación del Presupuesto Participativo, otro porcentaje a determinar a estudios, investigaciones y formulación de proyectos, pero no se mencionan áreas y temáticas prioritarias, o cómo se definirán los criterios y asignación de esos recursos. Se hace referencia al beneficio

económico y su cálculo, pero no se detallan criterios de reasignación. Deberían definirse con claridad el destino y afectación de los recursos obtenidos por participación de los beneficios.

- 10- **Transparencia.** El proyecto (Art.25) prevé la publicidad de los Convenios aprobados por el Ejecutivo y refrendados por el Concejo Deliberante, ex post cuando la cuestión ya ha sido decidida y cuando esa decisión puede tener consecuencias no deseadas para los involucrados pasivos en la misma. Para que estos convenios puedan darse en condiciones de igualdad para los diferentes actores y no generen suspicacias que corroan la confianza hacia el Municipio por parte de los ciudadanos, es necesario que se diseñe un marco específico de garantías de transparencia en las discusiones y procesos de toma de decisiones públicas.

- 11- **Gestión democrática de la ciudad.** En las decisiones singulares previstas por la norma sólo intervienen el iniciador - interesado, el órgano de aplicación y el Concejo Deliberante (ad referendum). La instancia de participación ciudadana queda limitada a la asignación del 5% del Fondo para el Desarrollo Urbano que se afectará al Presupuesto Participativo. (art. 17, 1). La democratización de la gestión de la ciudad con la participación de la ciudadanía, tanto en la definición como en la implementación y seguimiento de las normas, planes, programas, proyectos y convenios de planificación territorial y desarrollo urbano no se menciona.