



Hacia una Ley de Urbanismo Provincial

Síntesis de entrevistas. Doctor Arquitecto Ernesto Philibert Petit, Doctor Arquitecto Estanislao Roca. Doctor Arquitecto Pascal Amphoux, Arquitecto Andrés Borthagaray, Doctora Arquitecta María José Rodríguez Tarduchy Diez

Las siguientes entrevistas fueron realizadas por el Arquitecto Juan Pablo Scarabello en el marco del Curso "Movilidad urbana sostenible: Hacia un cambio de paradigma" organizado por el Centro Latinoamericano de Formación Interdisciplinar- Sustentabilidad y Desarrollo, CELFI-SD, de la Universidad Nacional de Córdoba. Las mismas intentan recabar información, puntos de vista, consejos y experiencias en relación a la creación de una ley de planeamiento provincial para Córdoba. Este marco normativo permitiría cumplir con el objetivo general de:

- Fortalecer, regular y promover, en el ejercicio profesional todo lo referente a la planificación y ordenamiento urbano-territorial conforme a las incumbencias del Título de Arquitecto (Resolución del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación Nº 133; inc. 9, 10, 11, 15, 16 y 17).¹

En varios países latinoamericanos, distintos actores, públicos o privados, movilizan la necesidad de adoptar leyes de ordenamiento territorial, de adoptar políticas urbanísticas en general a fin de dar el marco legal para proporcionar, desde el ordenamiento urbanístico, la adecuada protección y valorización del medio ambiente y el medio natural, así como los objetivos de responder a las necesidades sociales, el derecho a la vivienda, el desarrollo del sistema productivo y el fomento de la diversidad económica.

En Argentina todavía no existe una Ley de urbanismo de alcance nacional, por lo que han sido las Provincias de Buenos Aires (Decreto ley 8.912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo del 7 de mayo de 1987) y la de Mendoza (Ley 8.051 De Ordenamiento Territorial Del 5 De Mayo De

2009) las primeras en intentar formular un marco normativo tendiente a establecer el Ordenamiento Territorial como procedimiento político-administrativo del Estado en todo su territorio provincial.

En la Provincia de Córdoba la urbanización en el territorio provincial es actualmente regulada principalmente por la Ley n° 4146 de Loteo del 29 de Septiembre de 1949 adoleciendo de un marco amplio legalmente válido y actualizado acorde a las necesidades actuales. Es por ello que el Colegio de Arquitectos de la Provincia de Córdoba es el ámbito adecuado para iniciar un proceso de construcción de un marco legal para regular el territorio provincial, involucrando también a otros Colegios de profesionales afines a la cuestión.

**DR. ERNESTO PHILIBERT
PETIT**



Arquitecto y Maestro en Arquitectura por la Universidad Nacional Autónoma de México y Doctor por la Universidad Tecnológica de Delft. Experiencia profesional como consultor en planeación y proyectos urbanos y como diseñador urbano, arquitectónico y de objeto desde 1981. Experiencia docente a nivel profesional y de posgrado desde 1994, ha sido director de los programas de Arquitectura y Diseño Industrial del Tecnológico de Monterrey Campus Querétaro. Desde 2001 es miembro de la red de investigación Alfa-Ibis y desde 2004 del Grupo para la Investigación de la Estructura Ambiental (ESRG) y es miembro fundador de la Cátedra de Investigación de Nuevo Urbanismo del ITESM. Su línea de interés profesional es el desarrollo urbano integral y la conectividad como herramienta para la sustentabilidad.

¿Cree que las leyes de urbanismo ayudan a mejorar la calidad urbana de las ciudades? ¿Cuáles son las virtudes más relevantes de este tipo de leyes?

Dr. Ernesto Philibert Petit: Si, creo que ayudan a mejorar la calidad urbana en las ciudades, en medida que estén **diseñadas hacia la persona**, que el objeto de mejoramiento sea la persona, y el **bien colectivo**. Algunas leyes, en algunos casos tienen tendencia a no ser así, pero yo creo que pueden ayudar y que también deben estar completas. **Que tenga la ley el reglamento correspondiente** y a

veces hasta algún manual que explique el reglamento, porque si se dejan temas a discrecionalidad de las autoridades surgen muchas discrepancias y normalmente las decisiones si no están bien establecidas en el reglamento, códigos y manuales, favorecen a intereses muy particulares en lugar de los colectivos.

¿Cuáles son los problemas o los peligros que puede implicar una ley de esta naturaleza?

Dr. Ernesto Philibert Petit: Yo creo que en una ley hay que **cuidar los mecanismos para mitigar la especulación con el suelo urbano**, no digo eliminar porque es muy difícil, pero si mitigar y ordenar en el tiempo la expansión urbana, es decir, no está mal que las ciudades crezcan pero que crezcan de manera ordenada y secuencial porque de otro modo favorecen intereses privados muy fuertes que detonan y repercuten justamente en la expansión desmedida que tienen nuestras ciudades.

¿Cuáles son los objetivos o principios más relevantes que toda ley de urbanismo debiera tener?

Dr. Ernesto Philibert Petit: Como principio el **bien social, el bien de la comunidad por encima del bien individual**. Ese es un principio fundamental y a partir de ahí, existen varios instrumentos legales que ya funcionan en América Latina, que puede ser incorporados en la legislación urbanística, como por ejemplo un buen **sistema de capturas de plusvalías** para dotar de recursos. No a partir del recurso privado, porque en realidad **los beneficios que tiene una plusvalía urbana le corresponden a la sociedad**. De este tipo de instrumentos hay algunos que ya han entrado en funcionamiento, yo creo que son innovaciones interesantes, porque si son bien diseñadas estas normas para

captura de plusvalías, los recursos pueden ser etiquetados directamente para productos de beneficio social.

¿Qué innovaciones podrían incluirse?

Dr. Ernesto Philibert Petit: Un buen sistema de captura de plusvalías y un **método transparente de ejercerlas** es muy beneficioso para las ciudades, y está funcionando en diversos países.

En relación a la idea de ir hacia un modelo más compacto, más complejo, con mayor cohesión social. ¿Cómo es en México el acceso a la vivienda?

Dr. Ernesto Philibert Petit: Tenemos una demanda de vivienda social muy fuerte en México, de al menos 500.000 unidades al año. Es difícil no rezagarse con esa demanda. Por lo tanto durante muchos años hubo realmente **abusos de los desarrolladores privados** en relación a la calidad de la vivienda, hacían vivienda de mala calidad y además lejos de los servicios, lejos de la ciudad, grandes ciudades dormitorio que justamente ahora están siendo abandonadas, y el crédito que se dio ha sido desperdiciado. Actualmente hay una corriente relativamente nueva: los **desarrollos integrales**, que son subsidiados y apoyados por el gobierno federal para revertir esta tendencia. Además hay una buena cantidad de dinero, de crédito para la vivienda social.

Es decir, hay créditos en mi país, pero hay un 40% de ciudadanos que no tienen acceso a crédito oficial, porque no tienen un empleo y ahí tenemos un problema.

DR. ARQ. ESTANISLAO ROCA



Doctor arquitecto, actualmente es Director del Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universitat Politècnica de Catalunya BarcelonaTech. Es profesor responsable de diversas asignaturas de grado y pos-grado en la Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona (ETSABUPC).

Su actividad de investigación se centra en el espacio público y el proyecto urbano en la metrópolis contemporánea. Trabaja en diferentes escalas del territorio, la ciudad y el lugar, así como la arquitectura más especializada en edificios y espacios públicos. Autor de una docena de libros y diversos artículos especializados. Ha obtenido prestigiosos premios docentes, de investigación y profesionales de arquitectura y urbanismo.

¿Cree que las leyes de urbanismo ayudan a mejorar la calidad urbana de las ciudades? ¿Cuáles son las virtudes más relevantes de este tipo de leyes?

Dr. Arq. Estanislao Roca: Por supuesto, las leyes de urbanismo **son un instrumento** que sirve para la regulación del planeamiento y al mismo tiempo establecen los acuerdos o pactos entre administración y administrados, de forma que todo el mundo sabe a qué atenerse. Esta disposición legal permite establecer una correcta relación, un correcto control y una correcta gestión. Siempre y cuando tengan su **reglamentación complementaria**, porque una ley sin reglamentos puede llevar a una perversión.

Una ley dice el qué, y los reglamentos el cómo.

¿Cuáles son los problemas o los peligros que puede implicar una ley de esta naturaleza?

Dr. Arq. Estanislao Roca: Puede llevar a peligros muy grandes si las leyes no son buenas y si las leyes no se interpretan bien. Cuando se formula una ley, no es una ley acabada y perfecta. Las leyes normalmente tienen modificaciones puntuales, o revisiones, de manera que con el **contraste de la aplicación** y los defectos que van percibiendo aquellos que las aplicamos, surgen las modificaciones hasta llegar a una madurez, la corrección permite establecer unos **buenos criterios de aplicación**.

¿Cuáles son los objetivos o principios más relevantes que toda ley de urbanismo debiera tener?

Dr. Arq. Estanislao Roca: Los principios básicos para el buen establecimiento humano. En definitiva la ley busca **satisfacer las ansias de encontrar la mejor calidad de vida para los ciudadanos**. Y después **encontrará la instrumentación** en sus reglamentos que dirán cómo aplicar en relación a los distintos planeamientos de las distintas ciudades y territorios.

Evidentemente siempre hay elementos de identidad, diferenciaciones entre un territorio y otro. La aplicación de esta ley por parte de cada uno de los lugares es lo más apropiado, porque puedes hacer una ley universal, que funcione muy bien para un territorio que está en la montaña, y para otro que está en la costa no funcionará.

Para ello esta la aplicación de la ley en cuanto a los instrumentos de planeamiento que van a buscar las

distintas ciudades para la mejor vida posible de sus ciudadanos.

¿Qué innovaciones podrían incluirse?

Dr. Arq. Estanislao Roca: Ahora que estamos en el **mundo de la globalización, de la informática**, de la big-data, yo creo que tenemos que ser lo suficientemente inteligentes como para aplicar todos estos instrumentos que tenemos como para que desde el inicio, su aplicación nos permita tanto el control, como la gestión y como agilizarlo. Es muy importante que todo ciudadano esté educado, para **apropiarse de la ley** y hacerla cumplir.

Se tiene que difundir al máximo la apropiación y la opinión pública.

¿Cómo manejan los convenios con los municipios desde la universidad?

Dr. Arq. Estanislao Roca: La universidad es un **centro de producción de conocimiento**, se busca aprovechar la investigación y el conocimiento para dar un soporte e incluso innovación a las municipalidades. Establecer mecanismos de **transferencia** de conocimiento a través de la gestión, forma parte y es importante.

Pueden ser encargos directos al departamento, y algunos profesores hacen este trabajo. Puede ser a través de un work-shop con estudiantes seleccionados, de los que surgen ideas directrices o ideas fuerza. Con jurados pluri-disciplinarios. La universidad para esto es perfecta, porque tenemos mucho conocimiento acumulado.

DR. PASCAL AMPHOUX



Es arquitecto, geógrafo, profesor en ENSA Nantes y director de Counterpoint Urban Projects (Lausanne), miembro del Consejo Científico Europeo de European, comisión de WFAC (Fondo Municipal de Arte Contemporáneo, Ginebra) y experto en otras instituciones suizas y francesas.

ARQ. ANDRÉS BORTHAGARAY



Arquitecto por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, con postgrado de la Ecole nationale d'administration (ENA) de Francia. Es director para América Latina del Institut pour la ville en movement y director ejecutivo del Consejo de Planeamiento Estratégico de Buenos Aires, miembro del comité académico de la maestría en Gestión Ambiental Metropolitana de la FADU UBA, profesor de urbanismo en la Universidad de Palermo y de movilidad urbana en la Universidad Nacional de General Sarmiento.

¿Creen que las leyes de urbanismo ayudan a mejorar la calidad urbana de las ciudades? ¿Cuáles son las virtudes más relevantes de este tipo de leyes?

Dr. Pascal Amphoux: El sistema legal exclusivamente con normas es muy difícil, porque **la norma no**

es adaptativa con el contexto. Es muy importante tomar otra dimensión de la reglamentación, la regla **debería ser adaptativa con el contexto.** Es importante poder jugar con los dos niveles de la norma, pensar qué impone y qué permite. **Trabajar con la regulación** y con el contexto urbano específico, de esta ciudad, de esta problemática, de movilidad, de sostenibilidad o de energía, etc.

Arq. Andrés Borthagaray: Yo creo que las normas descriptas en un proceso más completo son necesarias, pero como parte de una **acción pública.** Por supuesto que son fundamentales las normas, pero además hay que acompañarlas de otras medidas, de acompañamiento, de jerarquizar el tema urbano dentro de las ciudades, de tener una idea de para donde deben crecer y cuáles son las cosas que no hay que cambiar, la ley es **condición necesaria, pero no suficiente.**

¿Cuáles son los problemas o los peligros que puede implicar una ley de esta naturaleza?

Arq. Andrés Borthagaray: Creo que el riesgo es **no tomar en cuenta la realidad.** Uno con una ley, piensa un punto de llegada, pero el punto de partida es la realidad caótica que tenemos, la urbanización descontrolada, que por supuesto que hay que ponerle reglas, pero para que esa regla realmente valga, hay que establecer también mecanismos de administración y de gestión."

¿Cuáles son los objetivos o principios más relevantes que toda ley de urbanismo debiera tener?

Dr. Pascal Amphoux: Pienso que el objetivo principal, es **que mezcle la dimensión funcional, social y sensible.** Es muy complejo, porque habitualmente se

tienen objetivos de sostenibilidad, por ejemplo, un objetivo de movilidad, o de densificación de la ciudad, pero esos son objetivos parciales, porque abarcan solo la dimensión técnica, la dimensión funcional. ¿Cómo hacer para pensar junto lo funcional con la sociabilidad y la sensibilidad?

Arq. Andrés Borthagaray: La ley urbana sirve para regular el proceso de crecimiento para que sea más **inteligente socialmente** y para que por la apropiación de la renta de unos no pierdan todos, pero también tiene una cuestión de **calidad urbana.**

¿Qué innovaciones podrían incluirse?

Arq. Andrés Borthagaray: Yo creo que **son elementos o instrumentos** que están dando vuelta en distintas partes del mundo. Por ejemplo en Francia hay una norma que hace que la vivienda social tenga que estar repartida dentro de los distintos barrios y zonas urbanas, y no condenada a un guetoo en un lugar lejano, y eso da lugar también a otros **procesos de integración.** Es importante que los mecanismos sociales y de mercado estén más combinados.

Después se debería abordar el conjunto metropolitano y el tema del uso de la tierra y el transporte como una cosa conjunta. Las calles son el 80% del espacio público y no se pueden sacrificar, sin embargo muchas de las normas responden al código de tránsito.

**DRA. M. JOSÉ RODRÍGUEZ
TARDUCHY DIEZ**



Experiencia administrativa como Jefe de los Servicios Técnicos del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes entre 1976 y 2010.

Experiencia profesional en arquitectura (Edificios de vivienda y equipamiento en Madrid, Alfaz del Pi, Gandía, Cillero, Villagarcía de Arosa, Ávila,...) y urbanismo (planes y proyectos en Ávila, Talavera, Soria, San Sebastián de los Reyes, la Sierra Pobre de Madrid, Torrelaguna, Boadilla del Monte, Villanueva del Pardillo, Villalbilla...)

Experiencia docente como profesora del Departamento de Urbanismo de la ETSAM entre 1989 y 2010 y profesora "ad honorem" desde 2010. Miembro de la Comisión Erasmus Sócrates en la ETSAM.

¿Cree que las leyes de urbanismo ayudan a mejorar la calidad urbana de las ciudades? ¿Cuáles son las virtudes más relevantes de este tipo de leyes?

Dra. M. José Rodríguez Tarduchy Diez: Si, creo que las leyes contribuyen a la mejora de la calidad de las ciudades, pero no tanto como debieran. Yo creo que el planeamiento, por lo menos en España, está muy dominado por los abogados y eso tiene una parte muy buena, que es que exista una disciplina, un rigor, etcétera, pero tiene una parte menos favorable y es que el objetivo de una ley del suelo y de una planificación para mi es uno: **ofrecer a los ciudadanos ciudades más habitables y más hermosas.** Entiendo que hay cosas que deben

darse por sentadas en el planeamiento y otra cosa es el objetivo final. Yo daría por sentado todo lo que aportan los economistas, los abogados, por supuesto el planeamiento debe ser justo y debe ser económicamente factible, pero el objetivo no es ese. El objetivo es que los ciudadanos tengan ciudades vivibles, en las que se sientan cómodos, ciudades hermosas y sin contaminación, etc.

Respecto a las virtudes, una esencial es la **justicia social.** Que exista una equi-distribución de las cargas y de los beneficios del planeamiento. No puede ser que presiones de particulares o del mundo privado impongan el crecimiento de una ciudad, de acuerdo con sus propios intereses, porque ahí sí que no hay criterios. El control del planeamiento, del crecimiento de la ciudad debe ser público.

¿Cuáles son los problemas o los peligros que puede implicar una ley de esta naturaleza?

Dra. M. José Rodríguez Tarduchy Diez: Uno primero y fundamental, es la rigidez del planeamiento, **el planeamiento cuando es muy rígido genera muchas disfunciones,** y la primera se produce entre los arquitectos y los urbanistas. Hay una tensión permanente y debería alcanzarse un **compromiso,** porque no es bueno que un arquitecto tenga total libertad para hacer cosas que a lo mejor van en contra de la ciudad, y tampoco es bueno que el que está del otro lado de la mesa sea tan rígido que limite las posibilidades de un buen arquitecto.

Otra cuestión, es que **cualquier plan debe contemplar la excepcionalidad,** situaciones específicas donde no sea conveniente cumplir la norma, obviamente bajo un control absoluto donde si eso es un beneficio para el propietario, el beneficio pase al ayuntamiento.

Por otro lado, es importante, **establecer dos tipos de parámetros en los planes.** Unos parámetros fuertes que no puedan alterarse, la edificabilidad, el número de viviendas, si uno altera eso está alterando las cesiones al ayuntamiento, pero hay otros que no afectan realmente a la esencia del planeamiento, afectan a la forma, estos no tendrían por qué ser tan rígidos.

¿Cuáles son los objetivos o principios más relevantes que toda ley de urbanismo debiera tener?

Dra. M. José Rodríguez Tarduchy Diez: Para mi es uno nada más, **ofrecer a los ciudadanos ciudades habitables y hermosas.** Lo demás debe darse por hecho. La conservación del medioambiente, la eficiencia económica, el control público, eso sería lo primero aquí, pero eso debe darse por hecho, el objetivo no es que el Estado controle, no es que económicamente se sostenga, el objetivo es crear ciudades habitables.

Sin embargo en estos momentos eso no es así, la legislación urbanística y todo el planeamiento gira alrededor del cumplimiento de la norma, ese no es el objetivo, ese es el medio.

¿Qué innovaciones podrían incluirse?

Dra. M. José Rodríguez Tarduchy Diez: Yo introduciría el **proyecto urbano** como una figura de planeamiento nueva, que supone la incorporación del planeamiento estratégico a la ciudad. Sería una figura que obligaría a contemplar, no solo la edificación sino el espacio público afectado y en definitiva a aproximar las visiones del arquitecto de la ciudad y del arquitecto de la edificación, que no se producen a veces. La introducción del proyecto urbano me parece que sería muy saludable.

Hay un aspecto muy importante que afecta al planeamiento: la **homogeneización de criterios urbanísticos**. Si yo fuera política y estuviera en ese ámbito, haría un **cuerpo central de normas comunes** y luego que cada municipio se encargue de completarlas.

Las normas estéticas no tienen que ser iguales, el comercio puede tener una concepción distinta en un municipio pequeño que en un municipio grande, etc., pero debe haber una homogeneidad de criterios. Esto no limita la capacidad de los ayuntamientos de actuar, de decidir cómo y dónde va a crecer la ciudad, pero ayuda a crear criterios comunes.

¿Cómo pasar de un modelo difuso a un modelo compacto de ciudad?

Dra. M. José Rodríguez Tarduchy Diez: Yo propondría establecer un **plan estratégico de transporte público** y en el entorno de las estaciones de metro, tranvía, autobús, etc., pequeños núcleos más densos. Si se autoriza en esos espacios una **edificabilidad mayor**, el precio del suelo sube, y supongo que habrá interesados en obtener un beneficio de la renta de esos terrenos o a partir de la construcción en sus propias parcelas más edificabilidad y más viviendas.

Cuando incrementamos la edificabilidad, el propio mercado va renovando, son **estrategias del planeamiento**, al revés si uno quiere conservar un ámbito, se rebaja la edificabilidad y a nadie le va a interesar demoler lo existente, porque pierde dinero.

