



Entrevista a Daniel Kozak

[Arquitecto especialista en prácticas de sustentabilidad en arquitectura y urbanismo]



Junio - 2019

Daniel Kozak es Arquitecto egresado de la UBA y PhD in Built Environment de la Oxford Brookes University. Actualmente se desempeña como investigador del CONICET y profesor en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de UBA, y la Universidad de Washington. Sus líneas de investigación abordan la temática de los grandes proyectos urbanos, particularmente en cuanto a su relación con la fragmentación urbana, el espacio público, la historia urbana y la sustentabilidad en las ciudades.

En esta oportunidad, conversamos acerca del nuevo Código Urbanístico de la Ciudad y la visión de ciudad subyacente en la gestión de gobierno actual. A su vez, Kozak plantea una visión crítica acerca de algunas políticas paradigmáticas como la construcción del Paseo del Bajo.

Se ha criticado al nuevo código urbanístico (CU) de la ciudad por no asumir una perspectiva de derechos ni proponer soluciones innovadoras. En cambio, se trataría de una mera actualización o rectificación de aspectos reglamentarios de la morfología urbana. ¿Estás de acuerdo con esta caracterización?

En primer lugar, un código urbanístico, como instrumento de actuación, tiene límites claros. Por ejemplo, por sí solo no puede resolver la política de vivienda. Es decir, hay límites evidentes en cuanto a la capacidad de los códigos urbanísticos, en general, para promover o no prácticas progresivas. Esto es para no caer en críticas fáciles que no se ajustan demasiado a lo que estaba en discusión.

¿Cuál es entonces tu evaluación general del nuevo CU?

Hay muchos errores técnicos muy profundos en este nuevo CU y toda la operación fue muy mal llevada. En este momento hay muchos problemas para interpretarlo porque es confuso. Es un CU que deja mucho lugar para la discrecionalidad y arbitrariedad de quien tiene que aprobar los planos, y eso siempre es negativo, porque genera oportunidades para la corrupción y los manejos espurios.

La campaña de difusión del gobierno de la Ciudad se planteó sobre una serie de ejes. En primer lugar, se propuso que este nuevo código le devolvería la homogeneidad a Buenos Aires. En este sentido se presentó como un código morfológico. Esta consigna, además de proponer una misión imposible, parte de una premisa falsa: Buenos Aires nunca fue homogénea –o por lo menos no lo es desde fines del siglo XIX–. Por otra parte, suponer que la condición de homogeneidad es un valor en sí mismo es una idea anacrónica en el urbanismo.

En segundo lugar, se presentó al CU como un instrumento de fácil lectura para los vecinos y a la vez como un código que se adaptaría a las múltiples condiciones de la complejidad de la ciudad. Como ejemplo de lo primero, se promocionó como una virtud que se reemplazarían las veintisiete alturas que permitía el código anterior por sólo seis. Es evidente que allí hay una contradicción. Antes había procedimientos claros para determinar las alturas permitidas en relación a los anchos de calles y avenidas. Lo cual tenía sentido. Existía un criterio de control de escala y que aseguraba un cierto asoleamiento mínimo. Se adaptaba más a la ciudad real. Ahora estas seis alturas resuelven –con una gran dosis de arbitrariedad– que algunas calles angostas tendrán la misma altura permitida que avenidas. Y, por otro lado, finalmente, es menos claro cuánto se puede construir en un terreno. Al desaparecer el FOT¹ en la mayoría de los terrenos de la ciudad, el único modo de establecer cuál es la superficie construible en un lote es elaborar un esquema de proyecto. Por eso hay tanto desconcierto en la estimación de los valores del suelo.

El balance general del cambio de código para mí es negativo, hay muy pocas cosas que se ganaron, con un altísimo costo.

¿Entonces la pretendida homogeneidad se convierte en un problema?

¹ El Factor de Ocupación Total (FOT) era el coeficiente que determina la superficie máxima permitida a construir. Un FOT igual a 2 habilitaba a construir 2 veces la superficie total del terreno.

Ese cambio es problemático por varios motivos. Por un lado, por la pérdida de esta relación entre ancho de calle y altura de cuadra, y por otro, porque hace cuarenta años que se viene construyendo con el CU anterior, con lo cual este barajar y dar de nuevo, tanto en la delimitación de los polígonos como en la fijación de las alturas. Resulta muy disruptivo, más allá de la retórica sobre la recuperación de la homogeneidad morfológica.

Lo que nos lleva al tercer error general del argumento oficial. El gobierno planteó que el nuevo código, a diferencia del anterior, operaría a partir del reconocimiento de la “ciudad real”. El código anterior pretendía en cierta medida reemplazar a la ciudad histórica de edificios entre medianeras y tejido compacto por una ciudad idealizada de torres en el parque. Pero el nuevo CU, al hacer caso omiso de los polígonos y las alturas que determinaron el perfil edificado de la ciudad por cuatro décadas, permite, por ejemplo, que en zonas en donde hasta el año pasado se podían construir hasta tres o cuatro pisos –como en el distrito R2B1²– ahora se permita construir hasta el doble y el triple de esa altura.

El CU anterior era un reflejo extemporáneo de cierta ideología modernista en el urbanismo. Se hizo junto al plan regulador del '58 a '62; aunque fue aprobado mucho más tarde en el '77. Prácticamente, lo único que se agregó en la aprobación, bajo la intendencia de Cacciatore, fue el capítulo de las autopistas. Y sobre este punto el nuevo CU no dice nada. En general, se sobreactuaron mucho los cambios. Por ejemplo, bajo la figura de “Urbanización Determinada Específica”, que ya existía, se configuraron nuevas áreas especiales. Algunos de los nuevos distritos U³ pueden justificarse y otros son más dudosos. En la U84 en Belgrano y la U85 en Caballito se permiten torres con mayores alturas y edificabilidad. Por otra parte, contradictoriamente con el planteo general, en muchos casos en estos nuevos distritos U siguen rigiendo los viejos parámetros de FOT y tangente⁴.

El gobierno de Larreta parecería ponderar la planificación urbana, basada en la idea de “la escala humana”, lo que se expresa concretamente en la peatonalización del centro, la extensión del sistema de Ecobici, la mixtura de usos propuesta en el nuevo CU y la idea de supermanzanas o “Unidades de Sustentabilidad Básica” que ya están planteadas en el Modelo Territorial del 2011. ¿Cuánto hay de realidad y cuanto de marketing en esto?

Esa impronta no se refleja en el código. La Unidad de Sustentabilidad Básica (USB) es un concepto del urbanista catalán, Salvador Rueda, que pensó la idea de las “supermanzanas” para Barcelona. Tiene como objetivo principal desplazar a los autos a los bordes de áreas conformadas por varias manzanas mancomunadas, pacificando el interior de estas “supermanzanas”, más una serie de cuestiones que nada tiene que ver con la regulación de las alturas y la superficie construida. Si el objetivo es volver más apacible una calle, hacerla más amigable con los peatones, ¿en qué contribuye que se permita más o menos altura en los edificios que la flanquean?

² Las R2B1 "son zonas de carácter residencial similar a las R2A con menor intensidad de ocupación total".

³ Se conoce como "distritos U" a los "Distritos con Urbanizaciones Determinadas". Son zonas que, con la finalidad de establecer o preservar conjuntos o sectores urbanos de características diferenciales, son objeto de regulación integral en materia de uso, ocupación y subdivisión del suelo y plástica urbana.

⁴ La tangente es un parámetro complementario para regular la altura máxima permitida, que establece la distancia entre el centro de la calle y la altura de la construcción.

¿Y el tema de la mixtura de usos?

El CU anterior tenía la pretensión de regular muy fuertemente los usos, en sintonía con esta ideología modernista que antes mencionaba. La idea de la ciudad de “las torres en el parque” iba de la mano con una ciudad en donde las zonas funcionales estaban fuertemente delimitadas: la ciudad para trabajar, residir, recrearse y circular. Esas eran las cuatro categorías de la Carta de Atenas⁵. Pero si miramos a la Buenos Aires real, encontramos esta monofuncionalidad extrema en muy pocos casos. Por ejemplo en Catalinas Norte, que fue concebida desde su origen bajo esta premisa. En el resto de la ciudad hay bastante mixtura.

Entonces, por un lado, hay por lo menos un sobrediagnóstico en esta idea de falta de mixtura de usos como un gran problema en la Ciudad de Buenos Aires. Por el otro, la solución que se ofrece puede ser contraproducente. En algunos casos, ciertas restricciones en los usos generan más diversidad, aunque suene contraintuitivo. Porque si el único mecanismo de regulación es el mercado, se terminan imponiendo y multiplicando los usos más redituables en detrimento de otros muy necesarios, pero no tan atractivos para los inversores privados. En general, no creo que los instrumentos propuestos en el nuevo CU generen una ciudad de usos más mixtos. Y en algunos casos hay contradicciones internas como el distrito “de la juventud” o el “polo tecnológico” con exenciones impositivas que favorecen la tendencia contraria.

Mencionaste en tu evaluación general que hay muchas cosas que se pierden en este nuevo CU. ¿Cuáles podrías mencionar?

Una crítica muy válida que se le hace a este nuevo CU es que dejó muchos espacios vacíos que el otro código sí reglamentaba. Los cambios puntuales que se le habían hecho al CU del '77 se hicieron sobre el mismo cuerpo legal. Ahora se derogó la totalidad del CU –derogando también todas esas modificaciones– y quedaron vacíos importantes.

Yo escribí sobre todo acerca de la pérdida que va a significar el cambio en las zonas que antes correspondían al distrito “R2B1”. En las primeras versiones del nuevo CU era bastante peor. Después se morigeró un poco. “R2B1” era un distrito residencial de densidad media baja donde durante las últimas dos décadas se construyó en general arquitectura de muy buena calidad, y en una escala de inversión acotada para los montos que implica la inversión inmobiliaria. Sería equivalente a una política que favorece más a las pymes de la construcción que a las grandes desarrolladoras. En las primeras versiones del CU esa categoría desaparecía sin justificación. Después apareció la “USAB2”,⁶ en donde aparentemente se intentó recuperar algo del R2B1. Pero no es lo mismo.

El R2B1 cubría una superficie importante de Buenos Aires, mientras que la nueva USAB2 cubre una superficie mucho menor. Además, la normativa del R2B1 permitía una envolvente edificable mucho mayor

⁵ La Carta de Atenas es un manifiesto urbanístico elaborado en el marco del IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna de 1933, con gran influencia en el desarrollo de las ciudades europeas tras la Segunda Guerra Mundial y en el diseño de Brasilia.

⁶ Unidad de Sustentabilidad de Altura Baja.

que el volumen resultante de la superficie a construir permitida. Lo que daba como resultado edificios con patios, terrazas y más aire, en comparación con lo que se permite ahora a partir de la desaparición de la regulación del FOT en las unidades de sustentabilidad y corredores. Los edificios van a ser ahora más compactos. En términos ambientales esto significa menos superficie absorbente –lo cual va en contra también de una de las premisas del código– y seguramente peor calidad de vida.

Otro gran problema del nuevo CU es que se volvieron a redefinir los polígonos que delimitan a los distritos de zonificación, lo que genera también mucha confusión, y no hay una justificación para este cambio. Las delimitaciones siempre tienen alguna dosis de arbitrariedad, pero por cuarenta años hubo unas reglas de juego. ¿Cuál es la ventaja de volver a barajar y dar de nuevo? No resulta claro. Quizás en algunos casos muy puntuales pueda justificarse, pero en la mayoría hubiese sido mejor respetar las líneas anteriores.

Por eso decía que lo que uno puede ver de todo el proceso y el resultado en general es que hay mucho que se pierde y también mucha confusión.

Estas deficiencias técnicas que marcás en el nuevo CU llevan a pensar acerca de los motivos de los cambios realizados. ¿Creés que la causa está en las deficiencias de los cuadros técnicos, en la metodología de trabajo que generó inconsistencias, o la encontrás en cuestiones ideológicas?

Yo creo que fue una suma de factores. En las primeras versiones parecía que aumentaba significativamente la edificabilidad de la Ciudad, y podía leerse a partir de ello una idea o un mandato por detrás. Con las versiones siguientes cada vez se hizo más difícil entender si en líneas generales la edificabilidad aumentaba, quedaba igual o disminuía. Y eso plantea otro problema. No sabemos exactamente dónde estamos parados. Con todos los problemas que tenía el FOT, la ventaja era que se podía saber exactamente cuánto se podía construir. Por otro lado, es una figura irreal, porque la Ciudad tiene una capacidad de construcción que tiene que ver con el mercado inmobiliario y la capacidad de la industria de la construcción. No es que al aumentar las alturas máximas permitidas, se vaya a construir a tope. Lo que sí se sabía era que Buenos Aires tenía una cantidad de metros cuadrados construidos y que la norma permitía construir otro tanto. Ahora no se sabe ese dato. Se podría calcular, con un margen de error mucho mayor y con un procedimiento bastante más complejo. Pero inclusive para poder hacerlo sería necesario que el gobierno publique más insumos que por el momento no son públicos.

En paralelo a las políticas de urbanización, el nuevo CU menciona que la inclusión de las villas en el Código “supone un hito”, ya que les da “reconocimiento legal para transformarla en barrios”. ¿Esto es así?

Por un lado, la reurbanización de villas es un reclamo de muchísimos años y en los proyectos específicos de reurbanización uno puede ver más o menos aciertos, pero en líneas generales son políticas que están bien. Desde mi punto de vista eso no es solamente consecuencia de decisiones de este gobierno sino de procesos más largos que implicaron la circulación de ideas y políticas internacionales. Hasta hace tres décadas, más o menos, la idea predominante en el campo disciplinar técnico era que la solución era erradicar las villas. Pero desde hace bastante que en la academia se habla de radicación y reurbanización. Por otro lado, este gobierno tiene el mérito de haber puesto en marcha algo que ya estaba en el aire en

gobiernos anteriores. Con el gobierno de Larreta hubo partidas presupuestarias destinadas a eso y también hay líneas específicas de crédito del BID, del Banco Mundial y la Comisión Andina de Fomento (CAF), que están circulando por el mundo buscando casos en donde ir. Son soluciones en busca de problemas. En otras épocas, líneas de crédito equivalentes estaban destinadas a otros tipos de proyectos y políticas, y producían el mismo tipo de efecto condicionador.

Sumado a la urbanización de villas, ¿considerás que la construcción de viaductos de las líneas San Martín y Mitre expresan una ruptura con la fragmentación (límites físicos) y segregación (división social) características de las estrategias urbanas neoliberales?

El tema de los trenes y los viaductos es más complejo. Para mí hay que verlo junto con la política en general de movilidad y transporte del gobierno de la Ciudad, que es muy errática. Por un lado, tienen el discurso de favorecer las bicisendas y modos no motorizados; por otro lado, hay muchas medidas que terminan favoreciendo el uso del auto en la ciudad. Uno de los problemas más grandes que tiene el gobierno en este punto es AUSA, que es una empresa con un nivel de discrecionalidad y autarquía enormes, y que maneja mucho presupuesto. Es una empresa que básicamente está preparada para construir autopistas e infraestructura para autos. Y todo lo que construyen es en esa lógica, inclusive conceptualmente. Por ejemplo en Libertador y Callao, en donde sorpresivamente se construyó una doble bajada de autopista, lo que va en contra de todo el discurso de no facilitar la llegada de autos al centro. Como ése hay muchos otros ejemplos. El Paseo del Bajo, eufemismo para hablar de la Autopista Urbana Ribereña, es muy afín a la ideología del código del '77. Tiene muchísimos problemas y también es una infraestructura pensada en contra de la idea de limitar la circulación de autos en el centro.

Sos muy crítico de la construcción del Paseo del Bajo, que es una obra emblemática de esta gestión. ¿Podrías comentar los argumentos en contra de ese proyecto?

En primer lugar, la autopista es una nueva barrera con el río. Cuando recién se lanzó la idea, antes del concurso del diseño de los espacios públicos, escribí un artículo que entre otras cuestiones ponía en primer plano este problema⁷. La construcción de la escalinata remedia varios de los temas que estaban allí planteados. Pero esta escalinata y el nuevo espacio público entre el CCK y el edificio de la Aduana,

⁷“En el punto más denso de la ciudad en términos históricos, culturales y urbanos en general, deberíamos estar discutiendo cómo llegar caminando desde Plaza de Mayo hasta Puerto Madero y el río; cómo civilizar y reducir la velocidad de las avenidas Paseo Colón-Leandro Alem, Madero-Huergo y Alicia Moreau de Justo que deben atravesarse, para caminar esos 300 metros que pueden tomar más de media hora para quienes no conocen exactamente cómo navegar este territorio adverso. Pero volvemos recurrentemente a la discusión de la “conexión interrumpida” entre las autopistas Illia y Buenos Aires-La Plata, como si fuera un mandato inapelable que estos dos accesos rápidos debieran estar conectados. Al contrario, estas autopistas ya penetran demasiado aéreas urbanas densas. Las mejores prácticas urbanísticas contemporáneas procuran alejar de los centros urbanos cuanto sea posible los accesos por autopistas –en muchos casos demoliendo infraestructura que, en general, fue construida a mediados del siglo XX–”. Kozak, Daniel; "Más unidos, de Sur a Norte" y ¿más separados de Este a Oeste?; Piedra, Papel y Tijera; PLOT; 7; 12-2016; 27-31. Disponible en:

http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/DKozak2016_Mas_unidos_de_Sur_a_Norte_y_mas_separad.pdf

están siendo construidos a pesar de la aparición del Paseo del Bajo y no gracias a ello. Los espacios públicos en las plataformas sobre la trinchera de la autopista, por otra parte, no pueden ser de ningún modo contabilizados como espacio público verde de calidad. ¿A quién le podría interesar detenerse en alguno de esos lugares reducidos, con la combustión de los motores diésel y el ruido de los camiones pasando ahí nomás?

En el Paseo del Bajo hay tramos en viaducto, en trinchera superficial abierta y cerrada, y en superficie. Pasando Dársena Norte, unas cuadras después de Av. Córdoba, la autopista ya sale en superficie, y eso es una locura. El argumento principal es que va mejorar la llegada de los camiones al puerto. Pero el puerto también está en discusión. Hay muchas dudas sobre cuánto tiempo más va a durar donde se encuentra actualmente. Es muy probable que una parte importante de la operación se mude a otros puertos y se arme una red de puertos, posiblemente, con una mínima operación ahí. De hecho, eso ya está ocurriendo. Entonces desde este punto de vista, con una perspectiva a mediano y largo plazo, tampoco se justifican esta infraestructura y enorme inversión.

En el momento en que ese tipo de infraestructura vial se está demoliendo o transformando radicalmente en muchas ciudades es un despropósito que se esté construyendo acá. Es una infraestructura de mediados del siglo XX que se construye en el siglo XXI y se presenta como una obra de avanzada. Más allá de la ruptura urbana, hay que pensar en la enorme inversión, en la deuda que se está contrayendo, el patrimonio de la ciudad que se vendió con este fin, y todas las otras políticas que están desfinanciadas para privilegiar esta obra.

No hay nada más retrógrado que construir autopistas urbanas. La idea de autopista urbana es un oxímoron: no puede ser autopista y urbana a la vez. No hay nada menos urbano que ir con un auto a más de 100 km/h en zonas densas del centro de la ciudad.

Como interpretás la aparente contradicción entre un gobierno que desarrolla políticas para revalorizar el espacio público, despliega grandes obras que reorganizan los flujos de transporte y al mismo tiempo parecería facilitar el desarrollo inmobiliario privado a través de venta de terrenos públicos (proyecto 5 hospitales, proyecto de la Rodrigo Bueno...). ¿Es una contradicción inevitable? ¿Qué puede hacer el Estado para evitar que la revalorización del suelo genere gentrificación?

Son tendencias contrapuestas. Yo creo que hay algo claro de este gobierno y es que quiere dejar un legado de obras. Invierte mucho en eso; le interesa lo concreto y lo tangible. Pero no creo que sea un gobierno que planifique. Se encuentran con la oportunidad de hacer una gran obra y privilegian sobre todo esa oportunidad, en detrimento de la planificación. De hecho, a la planificación dentro del gobierno se la bajó de categoría, es ahora una Subsecretaría, y está muy reducido su margen de acción.

Pero al mismo tiempo han producido documentos de planificación urbana. El Modelo Territorial es reciente, también hay un Plan Estratégico 2035.

El Modelo Territorial también fue criticado por lo vacío de contenido. De hecho, al Plan Urbano Ambiental se lo vació de contenido adrede. Aparecen de la nada ideas que no estaban planificadas y que muy rápidamente se ejecutan, o se intentan ejecutar, como la construcción desplazada del tramo de la

autopista Illia. Es decir, hay ideas que van pasando de gobierno a gobierno, como un sustrato de consenso, y otras que de repente aparecen en paracaídas y de alguna forma logran captar la atención de los que pueden financiarla.

¿Dirías entonces que la política de urbanismo está asociada a una determinada visión de ciudad que guía las acciones del gobierno?

Veo muchas tendencias contrapuestas. Aumentaron el circuito de bicisendas y desplegaron otras iniciativas que son parte de la caja de herramientas de los urbanistas de esta época. Miran mucho lo que se hace en otras ciudades como Nueva York y lo copian directamente, con mejores o peores resultados. Pero me parece que les falta una visión de ciudad. Si uno mira los números grandes, donde está puesta la plata realmente del presupuesto y lo que está condicionando el futuro de la Ciudad en términos de los fondos que quedarán disponibles para otras obras, el balance es negativo. Porque el Paseo del Bajo se lleva prácticamente todo, y es la obra más innecesaria y la que va a generar más problemas.

Si uno leyera este momento dentro de 20 años, ¿podría decir que no se expresó necesariamente un paradigma nuevo de la forma de entender la ciudad, a pesar de que es el discurso que plantea el gobierno?

Sí. Al evaluar el resultado de un gobierno por las políticas de mayor impacto presupuestario y general, no se puede de ningún modo sostener que de esas tendencias contrapuestas que decíamos –aunque a nivel simbólico sí ocupen mucho lugar– surja un nuevo paradigma. La inversión para transporte público y movilidad no-motorizada (bicisendas, peatonalización y demás) comparada con la inversión en el Paseo del Bajo es mínima.

Vinculado a la cuestión del aumento de la edificabilidad, el gobierno propuso y logró que se sanciona una Ley de Plusvalía Urbana. ¿Qué opinión tenés de esta iniciativa?

Conceptualmente la idea de recuperación de valorización inmobiliaria es legítima y es parte de una caja de herramientas que ahora se usa en muchos lugares. La idea básica es que el Estado local tiene la capacidad de aumentar el valor del suelo con el cambio de una normativa, y es legítimo que parte de esa valorización vuelva al Estado. El tema es ver quién paga esa plusvalía o valorización inmobiliaria. Conceptualmente debería ser el dueño de la tierra. Lo que sucede con el mercado inmobiliario es que cuando aumenta el valor de la propiedad en términos de superficie construida, es decir el valor de los departamentos y las casas, ese incremento se traslada automáticamente al valor del suelo. Hay un porcentaje relativamente estable en términos históricos que queda para el desarrollador, otro para la construcción y los honorarios profesionales involucrados en el proyecto en general, y todo el nuevo aumento es absorbido por el dueño de la tierra. Es decir, es un mecanismo que alimenta la especulación más pasiva –la que menos valor agregado produce, menos trabajo invierte y menos capital arriesga–; lo que genera un problema importante.

Lo que está sucediendo ahora es que no es muy claro quién va a pagar por esta plusvalía. Hay un momento de confusión en el que las inmobiliarias y los dueños de la tierra muy rápidamente tomaron nota del aumento de edificabilidad y consecuentemente aumentaron los precios de los terrenos. Los desarrolladores y los arquitectos que van a construir en esos terrenos están tratando de negociar ese aumento. Pero hay dos problemas con eso. Por un lado, la plusvalía se tiene que pagar en el momento en que se pagan los derechos de construcción, al principio de todo el proceso. Y eso deja fuera de juego a muchos desarrolladores chicos que antes no tenían que adelantar todo ese capital, porque muchas veces los terrenos se canjean por metros cuadrados construidos finales. Es decir, al final de la inversión y cuando ya se pueden vender otros metros cuadrados terminados. Por otro lado, lo que está pasando es que hay terrenos que están siendo sacados del mercado para ver qué pasa. Eso quizás se pueda corregir, pero no está claro. En todo caso me parece que hubo poco cuidado en el diseño del mecanismo para asegurarse de que esa plusvalía fuera absorbida por los propietarios del suelo y no termine encareciendo el precio final de los departamentos y las casas, ni perjudicando a los desarrolladores y estudios de arquitectura de menor escala.