

ACERCA DE LA LEY 8912 - DOCUMENTO I-CAPBA:

La ley (de facto) 8.912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires, ha cumplido **veinticuatro años** desde su sanción. Las administraciones provinciales democráticas y sus respectivas Legislaturas que se sucedieron desde 1983, sólo retocaron algunos de sus artículos. **Cabe preguntarse entonces, sobre la actualidad de esta norma frente a las nuevas formas de entender los procesos de planeamiento y en un contexto histórico completamente distinto al de la fecha de su sanción.**

En este contexto, el I-CAPBA (Instituto de Gestión y estudios Urbanos, Territoriales y Ambientales del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires) ha iniciado un **proceso de reflexión con respecto a la ley 8.912**, con el objeto de generar una contribución al perfeccionamiento de la normativa y la gestión del territorio provincial, que aporte a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos bonaerenses.

Este proceso de reflexión se ha estructurado y desarrollado en tres instancias: realización de una encuesta entre los matriculados del Colegio; reuniones con especialistas en el tema: Arq. Eduardo Reese, Arq. Alfredo Garay, Dr. Edgardo Scotti, Horacio Bozzano y Arq. Sergio Resa; y realización del Seminario sobre «Ordenamiento y Gestión del Territorio». Decreto / ley 8912/77. Estado de la cuestión.

Desde estas instancias, y de su análisis posterior por los integrantes del I-CAPBA, han surgido una serie de consideraciones acerca del actual estado de la normativa y de la práctica del planeamiento territorial en la Provincia de Buenos Aires. Las mismas se han estructurado en tres ítems:

- I.- Aspectos positivos de la ley (fortalezas);
- I.- Aspectos negativos de la ley (debilidades);
- III.- Lineamientos propositivos para modificar o crear una nueva normativa.

I- SE RECONOCEN EN GENERAL COMO «ASPECTOS POSITIVOS (FORTALEZAS)» DE LA LEY DE USO DEL SUELO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, LOS SIGUIENTES:

1/ Como marco de referencia y norma prescriptiva, obligó a muchos municipios bonaerenses a introducir o **valorizar el planeamiento** como instrumento para el ordenamiento y desarrollo urbano (aunque con notables diferencias según las oficinas de Planeamiento). Se destaca el **artículo 75**, donde se determinan las cuatro etapas del proceso de planeamiento: delimitación preliminar de áreas, zonificación según usos, plan de ordenamiento urbano y planes particularizados; aunque en la práctica ningún municipio alcanzó a cumplir con las cuatro etapas mencionadas, y la mayoría se encuentran en la delimitación preliminar de áreas.

2/La minuciosa especificación sobre uso, ocupación y subdivisión del suelo y de niveles de infraestructura y equipamiento permitió a los municipios, cuanto menos, realizar **zonificaciones preventivas** y según usos, que establecieron cierto orden urbano y lograron algún freno sobre la especulación inmobiliaria, por lo menos en la «ciudad formal».

La ley frenó las características que venía presentando el proceso de urbanización, ya que, antes de la sanción de la ley, existía una exagerada e irresponsable facilidad respecto de cómo se podía subdividir el suelo y convertirlo en ciudad.

3/ Algunos artículos referidos a lo que hoy se denomina genéricamente como «instrumentos de gestión» (arts. número 84 al 92: declaración de provisión necesaria de servicios y equipamiento, de edificación necesaria y de englobamiento parcelario, gravámenes a las mejoras urbanas), dan el marco legal para la intervención concreta del estado municipal con relación a la mejora del ambiente urbano.

4/ Uno de los objetivos enunciados en el artículo 2º habilita a las autoridades municipales a propiciar la «**participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial**». La participación y el compromiso de la comunidad son, hoy en día, un requisito indispensable para el éxito de cualquier actuación o intervención urbana. Se verifica, no obstante, la evidente falta de aplicación en la práctica, como así también con respecto a los enunciados relativos a la preservación del medio ambiente y el patrimonio.

5/ La posibilidad de encarar **planes interjurisdiccionales** (artículo 81) entre municipios vecinos, abre perspectivas de regionalizar normativas e intervenciones para ámbitos y problemáticas urbanas que exceden las posibilidades de tratamiento por un solo municipio (control y saneamiento ambiental, tránsito y transporte de cargas y pasajeros, tratamiento de grandes ejes circulatorios, etcétera).

II- SE CUESTIONAN COMO «ASPECTOS NEGATIVOS (DEBILIDADES)» DE LA LEY DE USO DEL SUELO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, LOS SIGUIENTES:

1/ La ley 8.912 fue promulgada durante un gobierno de facto, pensada sobre un contexto histórico que debía dar respuesta a determinados problemas y lograr un fin absolutamente necesario como fue establecer un sistema de planeamiento para la Provincia. Actualmente la población ha crecido, la economía ha cambiado, los procesos urbanos e inmobiliarios tienen otras características y en la mayoría de los municipios se ha congelado la situación en la década del '70. Sin embargo, la explicación de su permanencia radica en la necesidad de contar con un instrumento normativo que regule el territorio provincial.

2/ La ley regula aspectos que no pertenecen a la competencia provincial sino municipal y a su vez, carece de los instrumentos preliminares y/o complementarios (económicos, de gestión, monitoreo, participación) para cumplimentar sus objetivos generales.

3/ La ley posee un carácter reglamentarista, por contener criterios que no existen en la ciudad real cuando no están acompañados de instrumentos propositivos concretos (y no sólo una suma de prohibiciones) de gestión urbana.

4/ Los organismos encargados del control, la planificación y la gestión territorial se encuentran dispersos, con marcadas falencias y superposiciones de objetivos, en un contexto caracterizado por la falta de una política explícita de planeamiento y gestión del territorio provincial, sin lo cual la normativa termina siendo un puro instrumento formal, incapaz de incidir sobre la ciudad que realmente se quiere.

5/ A pesar de plantear la ley que el ordenamiento territorial deberá concebirse como un proceso ininterrumpido, la misma atenta contra lo que dice inicialmente. En consecuencia, se transforma en coactiva, dado que establece indicadores, medidas, modalidades y formas, que contradicen el espíritu original de la ley.

6/ La categorización del territorio provincial en áreas rurales y urbanas, con algunos matices intermedios, desconociendo las particularidades regionales (área metropolitana,

áreas pampeanas, área atlántica, etcétera) y la existencia de situaciones tan diversas como municipios totalmente urbanizados con altísima densidad (primer cordón del Conurbano) hasta aquellos de población casi totalmente rural redundan en «indicadores urbanísticos rígidos con pocas posibilidades de encuadrar a la totalidad del territorio».

7/ Existen contradicciones de interpretación de texto, con dispersión de opiniones que se generan en los distintos organismos sobre los expedientes que circulan en la Provincia y municipios. Presenta un caos normativo, pues hay una falta de coordinación de los distintos entes públicos y esto se agrava con la aparición de nuevas formas de urbanizaciones no contempladas en la norma.

8/ La ley 8.912 no contempla una regulación clara en cuanto a lo que es la renovación urbana, la protección patrimonial, la preservación edilicia, los mecanismos de gestión, y obviamente no se impone ningún mecanismo reglamentario para lo que es el desarrollo de áreas. No contempla al territorio como un proceso.

9/ La norma intenta reconocer la situación de cada municipio a partir de la zonificación preventiva, congelando la situación existente para que no se produzcan desastres mayores. La mayoría de los municipios creyeron que con la zonificación preventiva contaban con un plan, pero en realidad -en la mayor parte de nuestro territorio- hace más de 20 años que cuentan con una suerte de decreto de no innovar. Sumado esto, a la falta de consideración de la ley para desarrollar procesos planificadores, por la mayoría de los municipios bonaerenses, ha redundado en la escasa o nula utilización de un potencial importante presente en la normativa.

10/ La ley resulta contradictoria, ya que -por un lado-, reivindica al municipio como actor principal del proceso de planeamiento, y -por otro-, somete a revisión de legalidad a sus normas en la instancia provincial.

11/ Una centralización excesiva y burocrática en los mecanismos establecidos para la aprobación de los planes ha conspirado contra la necesaria agilidad y adaptación a condiciones locales que requieren los procesos participativos de planeamiento. Esta gestión centralizada establecida en la norma atenta contra la necesaria dinámica de los procesos de planificación y normativa de los municipios, y genera inseguridad jurídica al hacer que un trámite administrativo tarde años en resolverse.

12/ No se ha tenido en cuenta una lectura económica de lo que significa tener cristalizado el valor de la infraestructura, durante el tiempo en que las parcelas están disponibles y no ocupadas (el completamiento de la urbanización tarda más de 20 o 30 años). Como así tampoco el concepto de urbanización progresiva, donde el barrio va evolucionando por etapas a partir de un plan indicativo que se ajusta en la medida que la coyuntura va definiendo nuevas posibilidades.

13/ Falta de ponderación sobre la incidencia económica del suelo en la producción del proceso de urbanización, que sólo representa el 25% del valor total; el resto es costo de infraestructura y el aporte de la incidencia correspondiente a las reservas destinadas a espacio verde y equipamiento comunitario.

14/ La desatención con respecto a la vivienda social queda evidenciada en la falta de toda mención explícita en la ley acerca del tema, mientras que se dedican páginas enteras de su articulado a la reglamentación de los clubes de campo.

15/ A pesar de mencionarse en su articulado las instancias participativas del planeamiento, en la ley no se establecen actores del fenómeno urbano, que aparecen diez años después en los Decretos 8.056/87 y 3.736/91.

16/ La rígida reglamentación para crear suelo urbano, asociada a la imposibilidad de amplios sectores de la población de poder acceder a un lote de terreno, produjo como

consecuencia las «urbanizaciones informales», (procesos de ocupación de tierras que han caracterizado la evolución del Conurbano Bonaerense y de las ciudades más grandes de la Provincia en los últimos años), consecuencia no deseada de la ley.

17/ Ante la falta de actualización normativa, y la aparición en el escenario territorial de nuevas urbanizaciones, el Poder Legislativo (en el período 1985-1995) registra un 37% de la «producción de leyes» para expropiaciones, de las cuales el 70% son leyes destinadas a regularizar situaciones urbanas de hecho, con excepciones a la ley 8912. En tanto, el Poder Ejecutivo dicta el Decreto 27/98 de creación de barrios cerrados, que se suma al Decreto 9404/86 de clubes de campo, de compleja gestión, debido a que la localización del emprendimiento es otorgada por la municipalidad y la factibilidad, la provincia de Buenos Aires.

18/ El mercado inmobiliario ha promovido, en el marco de las nuevas urbanizaciones, la creación de los clubes de chacras, condominios, cementerios privados, además de los mencionados barrios cerrados y clubes de campos, todos ellos enmarcados en la ley de propiedad horizontal para poder regularizar su situación, lo cual genera en algunos casos, la aprobación de emprendimientos sin ningún tipo de criterio, creando graves problemas para la ciudad como son las barreras urbanísticas o la localización de emprendimientos que no son adecuados. Actualmente el 70% de la habilitación de los barrios cerrados es tramitada por una ordenanza de excepción.

19/ En la ley no existen mecanismos imprescindibles para la planificación y gestión del territorio, como los procesos de expropiación y recuperación de plusvalías contempladas en las legislaciones más avanzadas del mundo referidas a la materia.

20/ La norma convalida una geometría parcelaria rígida y un modelo de crecimiento urbano basado en tejido abierto y el premio al edificio aislado de perímetro libre, con sus consecuencias de destrucción de la morfología urbana tradicional, uniformidad tipológica y amenazas a la sustentabilidad económica y ambiental de la ciudad.

21/ La planificación urbana no ha formado parte de la agenda prioritaria de los gobiernos provinciales ni de una parte sustantiva de los municipios. Sólo se recurre al urbanismo cuando hay una cuestión de emergencia, bastando con mirar el estado de semi-abandono en el que se encuentran las distintas oficinas de planeamiento municipales o el estado de indefinición que han tenido las oficinas responsables de planificación urbana en la Provincia.

III- LOS LINEAMIENTOS PROPOSITIVOS PARA MODIFICAR O CREAR UNA NUEVA NORMATIVA DE USO DEL SUELO, SON LOS SIGUIENTES:

1/ Diseñar una ley que considere los aspectos de la ciudad real, que tenga como marco social al conflicto de intereses, que es la razón de ser de la construcción de la ciudad.

2/ Contextualizar la norma en el nivel nacional de ordenamiento territorial que defina una política para un sistema de ciudades, dentro de la cual observar el crecimiento de las grandes ciudades, las ciudades intermedias y los asentamientos menores.

3/ Profundizar los principios generales para el ordenamiento territorial que introduce la ley 8.912, en cuanto a los conceptos regionales, ambiental, preservar áreas históricas, turísticas y paisajísticas.

4/ Plantear desde la normativa que el ordenamiento del territorio consiste en un proceso complejo que se desarrolla en cuatro categorías que son: la creación, la expansión, la consolidación y el fortalecimiento del territorio.

5/ Incorporar -frente al contexto concentrador de riquezas- planes municipales de desarrollo, lo cual supone un acuerdo de actores sociales que superen lo netamente físico, sumando conceptos de capacidad de potenciar la tierra, las fuerzas económicas y productivas que se mueven en los municipios. Se trata de promover la riqueza de la ciudad, del trabajo y de la posibilidad de propiciar un proyecto de desarrollo sustentable para los municipios.

6/ Generar una teoría clara sobre lo que es el territorio, que comprenda los procesos de su construcción, las variables y actores que intervienen y a su vez, generar mecanismos que puedan actuar sobre los mismos, a fin de regular el uso del suelo.

7/ Incluir el concepto de flexibilidad y revisión periódica de la ley, para adecuarse a los distintos procesos de ordenamiento del territorio, diferentes realidades y diversos modos de construcción y ocupación, en función de cambios no previstos que experimente la realidad.

8/ Incorporar la realización de un monitoreo permanente que permita contar en forma periódica con un diagnóstico dinámico de la situación y de la problemática urbana territorial en todo el ámbito provincial.

9/ Fortalecimiento del rol de los municipios como responsables primarios para el ordenamiento territorial, las instancias de gestión y la aplicación de las herramientas legales. Incluir dispositivos de intervención para la ciudad y formas de actuación del Estado, que permitan producir transformaciones objetivas del tejido urbano, redistribuyendo la renta, desarrollando y/o gerenciando operaciones más complejas.

10/ Establecer instancias territoriales diferenciales que signifiquen gestiones únicamente municipales y otras con temáticas regionales y provinciales que requieran mecanismos de convalidación provincial que sean resueltos en tiempo y forma.

11/ Incorporación en la norma de los aspectos preliminares, como agua superficial y subterránea, impacto ambiental, impacto urbanístico (trama, circulación y medios de comunicación para llegar a los distintos lugares públicos y de recreación), preservación del patrimonio cultural y natural.

12/ Incorporar en la reglamentación de la ley un manual de procedimientos con claras, concisas y estrictas pautas de la documentación a presentar, como así también, establecer estrictos plazos de aprobación para la documentación de los emprendimientos urbanísticos.

13/ Inclusión en la presentación de los anteproyectos completos de todas las infraestructuras: agua, cloacas, electricidad, planes forestales, recolección de residuos.

14/ Proposición de un estricto control del uso y del seguimiento de la ejecución de la infraestructura urbana básica de la urbanización.

15/ Incorporar en la norma la producción de loteos populares correctamente urbanizados, bajo el criterio de progresividad evolutiva de las urbanizaciones sociales para los sectores asalariados.

16/ Incorporar a la normativa el concepto de espacio público, teniendo en cuenta que las ciudades deben ser pensadas para la gente.

17/ Propiciar una legislación que contemple los aspectos instrumentales del proceso de planificación a desarrollar: de gestión (tributarios, promoción, operaciones urbanísticas, etc.) normativos (códigos de planeamiento, ambientales, edificación, etc.), de participación ciudadana (diagnósticos, formulaciones, control) de seguimiento o monitoreo (indicadores urbano ambientales). A su vez, incorporar la figura de impuestos progresivos a la renta urbana, suelo creado u operaciones interligadas, etcétera, que hacen operativa y no meramente discursiva o retórica una ley.

18/Revisión de las normas respecto a la subdivisión de suelo en cuanto a la geometría parcelaria, de acuerdo a las realidades particulares del territorio bonaerense y las condiciones de infraestructura, servicios y equipamiento.

19/incorporación de instancia de análisis del mercado inmobiliario, mecanismos de formación de precios, forma de actuación de las formaciones de precios, etc.

20/Articular la participación de los diferentes actores públicos –nacionales, provinciales y municipales- privados y comunitarios, y definir roles y competencias de cada uno de los mismos.

Reflexión final.

El Colegio de Arquitectos, y el I-CAPBA en particular, son actores que necesariamente deben participar en las actuaciones, iniciativas y propuestas en relación con toda legislación que contemple el ordenamiento, desarrollo y planificación del territorio de la Provincia de Buenos Aires.

El Instituto ha tenido en cuenta la diversidad y en algunos casos, contradicción de intereses en juego (explicitados durante el desarrollo del Seminario), la multiplicidad de actores intervinientes, las numerosas opciones que ofrecen las disciplinas vinculadas a la planificación territorial y la necesidad de consenso y decisión política para encarar soluciones concretas.

Las propuestas enunciadas se refieren, en algunos casos, a considerar una nueva ley de ordenamiento territorio y en otros, a la reforma parcial de la ley en vigencia, pero no deberían reducirse exclusivamente a estas opciones.

El I-CAPBA entiende que una secuencia lógica es el plan antecediendo a la normativa regulatoria e instrumental, pero las necesidades coyunturales o la experiencia de planificación puramente teórica (por citar algunos argumentos) hacen necesario adoptar posiciones más flexibles para avanzar en los temas concretos de la organización territorial.

El grado de complejidad de toda la problemática considerada lleva a este Instituto a proponer caminos alternativos y complementarios, no necesariamente encadenados de manera lineal, pero con posibilidades ciertas de incidir sobre la realidad territorial de la provincial y, en definitiva, propender a una mejora en la calidad de vida de sus habitantes.