

23604
I

TESIS DOCTORAL

FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID



X-53-384400-1

AÑO 1998

DIRECTOR: PROF. DR. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA

AUTOR: ABOG. RICARDO PABLO RECA CALVO

EL ESTADO

Y

EL ORDENAMIENTO

TERRITORIAL

INDICE

PALABRAS PRELIMINARES	15
I. UN RECONOCIMIENTO	16
II. A PROPOSITO DE LA ELECCION DE UN TEMA	18

INTRODUCCION

I. CON MOTIVO DE LA TESIS SUSTENTADA	25
II. ACERCA DEL CRITERIO TEORICO-METODOLOGICO ADOPTADO	31

PARTE PRIMERA

MARCO REFLEXIVO DONDE SE INSERTA LA CUESTION A DESARROLLAR

CAPITULO I UNA VISION PRELIMINAR SOBRE LAS CARACTERISTICAS

ACTUALES DEL ESTADO	43
I.1. LA CRISIS DEL ESTADO MODERNO	43
I.1.1. DOS FUNCIONES CONCOMITANTES: LO SUPRA E INFRA ESTATAL	45
I.1.1.1. UNA CONSIDERACION AL RESPECTO	46
I.2. LA CRISIS DE LA MODERNIZACION DEL ESTADO	49
I.2.1. UNA APROXIMACION AXIOLOGICA	51
I.2.2. UNA APROXIMACION CULTURAL	53
I.2.3. UNA APROXIMACION POLITICA	54
I.2.4. UNA APROXIMACION ECONOMICA	55
I.3. LA CRISIS DEL DERECHO PUBLICO	56
I.3.1. EL NUEVO CONTENIDO DE LA ACCION DEL PODER PUBLICO	57

I.4. LA CRISIS DEL SISTEMA REPRESENTATIVO	59
I.4.1. CAUSAS Y SINTOMAS DE LA CRISIS ALUDIDA.....	60
I.4.2. HACIA UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	62
CAPITULO II LINEAMIENTOS GENERALES SOBRE LA GENESIS DEL FENOMENO	
URBANO.....	67
II.1. EL PROCESO DE URBANIZACION.....	67
II.1.1. LA TENDENCIA URBANA	67
II.1.1.1. UNA TENDENCIA IRREVERSIBLE.....	71
II.1.1.2. URBANIZACIÓN E INDUSTRIALIZACIÓN	72
II.1.2. LA CONCENTRACION DEMOGRAFICA.....	73
II.1.2.1. LA SUPERPOBLACION Y CONCENTRACION.....	74
II.1.3. LA CIUDAD	75
II.1.3.1. UNA NUEVA CONCEPCIÓN SOBRE LA CIUDAD.....	77
II.2. LA DIMENSION DEL URBANISMO	79
CAPITULO III RESEÑA DE LAS DISTINTAS TECNICAS UTILIZADAS EN LA	
EVOLUCION DEL PROCESO URBANO	82
III.1. BREVE EXEGESIS PRELIMINAR.....	82
III.2. LAS DIVERSAS TENICAS URBANISTICAS	84
III.2.1. ALINEACIÓN	85
III.2.2. LAS ORDENANZAS DE CONSTRUCCIÓN	86
III.2.3. LA LITERATURA DE UTOPIÁ.....	87
III.2.4. LEYES SANITARIAS.....	88
III.2.5. ENSANCHE Y REFORMA INTERIOR	89
III.2.6. LA ZONIFICACIÓN	90
III.2.7. CIUDAD JARDÍN	91
III.2.8. CIUDAD LINEAL.....	92
III.2.9. REGIONALISMO URBANÍSTICO.....	93
III.2.10. PLAN URBANÍSTICO FUNCIONAL.....	95
III.2.11. NUEVAS CIUDADES	96
III.3. LAS TENDENCIAS EN NUESTRO PAIS	98
III.3.1. LA PLANIFICACIÓN URBANA PROPUESTA.....	98

PARTE SEGUNDA

ALGUNAS DE LAS RAZONES QUE FUNDAMENTAN EL PAPEL DEL ESTADO EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

CAPITULO IV EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL MEDIO AMBIENTE	101
IV.1. TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE.....	101
IV.1.1. EL TEMA EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA.....	102
IV.2. LOS DISTINTOS MODELOS INSTITUCIONALES DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO.....	103
IV.2.1. EN LOS PAISES ANGLOSAJONES.....	104
IV.2.2. EN LOS PAISES LATINOS	104
IV.2.3. EN LOS PAISES GERMANICOS	105
IV.3. LA NORMATIVA AMBIENTAL LATINOAMERICANA.....	106
IV.4. LA REALIDAD ARGENTINA	113
IV.4.1. UN TEMA DE COMPETENCIAS.....	114
IV.4.2. BIENES AMBIENTALES JURIDICAMENTE PROTEGIDOS	115
IV.5. LA RECEPCION CONSTITUCIONAL DEL TEMA.....	122
IV.6. CONSIDERACIONES PARA UNA INTEGRACION REGIONAL.....	123
IV.6.1. LOS PROBLEMAS AMBIENTALES DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS	124
IV.7. UNA REFLEXION FINAL	126
CAPITULO V EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA PROTECCION PATRIMONIAL.....	127
V.1. EL OBJETO DE ESTUDIO.....	127
V.2. LA PROTECCION PATRIMONIAL.....	129
V.2.1. LA RECEPCIÓN INTERNACIONAL DEL TEMA	130
V.2.2. LA RECEPCIÓN CONSTITUCIONAL DEL TEMA	133

V.2.3. UNA PRIMERA APROXIMACION.....	137
V.3. LAS DISTINTAS PERSPECTIVAS	138
V.3.1. LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO	138
V.3.2. LA PERSPECTIVA TERRITORIAL	139
V.3.3. LA PERSPECTIVA AMBIENTAL.....	140
V.3.4. LA PERSPECTIVA SECTORIAL	142
V.4. NUESTRA DEFINICIÓN	143
V.5. LOS PROBLEMAS JURIDICOS.....	146
V.5.1. LA JURISDICCIÓN	147
V.5.2. EL OBJETO	148
V.5.3. EL PROCEDIMIENTO	149
V.5.4. REFLEXIONES QUE NOS OFRECE EL DERECHO COMPARADO	151
CAPITULO VI EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA PLANIFICACION.....	153
VI.1. CARACTERES JURIDICOS DE LA PLANIFICACION	153
VI.2. CARACTERES JURIDICOS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA	156
VI.3. CARACTERES JURIDICOS DE LA PLANIFICACION EN LA ARGENTINA	157
VI.3.1. EL MUNICIPIO Y EL PLAN.....	159
VI.3.2. EL PLAN REGULADOR.....	161
VI.4. UNA VISION SOBRE EL TIPO DE PLANIFICACION.....	163
VI.4.1. PLANIFICACIÓN CENTRALIZADA	163
VI.4.2. PLANIFICACIÓN DESCENTRALIZADA	164
VI.5. UNA NUEVA VISION DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO DESDE UN ENFOQUE	
SISTEMICO.....	165
VI.5.1. ETAPAS DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO.....	167
VI.5.1.1. ANÁLISIS Y APRECIACIÓN.....	168
VI.5.1.2. FORMULACIÓN DE METAS.....	168
VI.5.1.3. FORMULACIÓN DE PROBLEMAS	169
VI.5.1.4. CURSOS POSIBLES DE ACCIÓN	169
VI.5.1.5. EVALUACIÓN	170
VI.5.2. DIMENSION SOCIOLOGICA Y NORMOLOGICA DE LA POLITICA TERRITORIAL.....	171
VI.5.3. EL REQUISITO PREVIO DEL CATASTRO COMO INVENTARIO DE LA REALIDAD	
TERRITORIAL.....	172

CAPITULO VII EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA PARTICIPACION.....	176
VII.1. PARTICIPACION Y URBANISMO	176
VII.1.1. URBANISMO Y POLÍTICA: LA PARTICIPACIÓN.....	177
VII.2. LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD.....	178
VII.2.1. UNA ANTECEDENTE: LA PARTICIPACION POPULAR EN EL PROCESO DE DESARROLLO.....	180
VII.3. LA PARTICIPACION: UNA EXPERIENCIA EN LOS ESTADOS UNIDOS	181
VII.4. LA PARTICIPACION: UNA EXPERIENCIA BRITANICA	182
VII.5. LA PARTICIPACION: UNA EXPERIENCIA ESPAÑOLA	185
VII.6. LA PARTICIPACION Y EL PLAN EN LA LEY 8912	187
VII.7. ALGUNOS FACTORES A CONSIDERAR.....	188
VII.7.1. PARTICIPACION E INFORMACION PUBLICA.....	188
VII.7.2. PARTICIPACION Y DESCENTRALIZACION	189
VII.8. UNA REFLEXION FINAL.....	190
CAPITULO VIII EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL MUNICIPIO	192
VIII.1. EL MUNICIPIO COMO OBJETO DE ESTUDIO.....	192
VIII.2. EL DESLINDE DE COMPETENCIAS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	193
VIII.3. EL MUNICIPIO EN NUESTRA CONSTITUCION NACIONAL.....	194
VIII.4. EL CONCEPTO TERRITORIAL EN EL DERECHO PUBLICO ESTADUAL. CON PARTICULAR REFERENCIA A LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	198
VIII.4.1. CARACTERÍSTICAS DE LA CONSTITUCIONES RESEÑADAS	206
VIII.4.1.1. LÍMITES TERRITORIALES DE LA PROVINCIA.	206
VIII.4.1.2. RESPECTO A LA DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA.	207
VIII.4.1.3. RECONOCIMIENTO DE MUNICIPIOS.....	208
VIII.4.1.4. RESPECTO A LOS LÍMITES TERRITORIALES MUNICIPALES.....	208
VIII.4.2. EL TEMA EN NUESTRA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	209
VIII.4.3. ALGUNAS SUGERENCIAS QUE OFRECE EL DERECHO COMPARADO.....	209
VIII.4.4. UN ANTECEDENTE EN LA CONVENCION CONSTITUYENTE DEL '94	210
VIII.5. ALGUNAS REFLEXIONES QUE NOS CONCITA EL TEMA	211
VIII.5.1. LA RESPONSABILIDAD DE LA LEGISLATURA	211

VIII.5.2. EL TERRITORIO MUNICIPAL	211
VIII.5.3. MUNICIPIO Y DESCENTRALIZACIÓN	212
VIII.5.4. EL TERRITORIO DE LOS NUEVOS MUNICIPIOS	212
VIII.5.5. EL SISTEMA TERRITORIAL ADOPTADO	213
VIII.5.6. LA MODIFICACIÓN DE LOS LIMITES TERRITORIALES MUNICIPALES	213
VIII.6. COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS BONAERENSES EN EL DESARROLLO URBANO	215
VIII.7. EL MUNICIPIO Y LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO EN BRASIL.....	218
CAPITULO IX EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL DERECHO DE PROPIEDAD.....	222
IX.1. URBANISMO Y PROPIEDAD.....	222
IX.2. UNA CUESTION PREVIA: EL SISTEMA DEL NUMERUS CLAUSUS Y EL ALCANCE DE LA GARANTIA CONSTITUCIONAL.....	222
IX.3. PAÍSES DE GARANTÍA CONSTITUCIONAL	224
IX.3.1. UNA IMPORTANTE ACLARACION: PROPIEDAD EN UN SENTIDO AMPLIO Y RESTRINGIDO	226
IX.4. UNA CONCEPCIÓN INDIVIDUALISTA.....	227
IX.5. EL DERECHO DE PROPIEDAD.....	228
IX.6. LA PROPIEDAD FUNCIONAL.....	229
IX.6.1. CONCRECION DEL CONCEPTO DE PROPIEDAD FUNCIONAL EN EL DERECHO ARGENTINO.....	231
IX.7. JURISPRUDENCIA DE NUESTRA CORTE FEDERAL	232
IX.8. EL TEMA EN NUESTRO DERECHO PUBLICO ESTADUAL	235
IX.9. EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL DERECHO ESPAÑOL.....	240
CAPITULO X EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA ECONOMIA	242
X.1. LA CIUDAD Y LA TEORIA ECONOMICA.....	242
X.1.1. BREVE REPASO SOBRE LA CIUDAD EN LA CONSIDERACION DEL PENSAMIENTO ECONOMICO.....	242

X.1.2. TRES VALIOSOS ANTECEDENTES.....	243
X.1.3. EL ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO DE LA CONCENTRACION URBANA.....	243
X.1.4. UN ENFOQUE SOBRE LA DINAMICA DEL CRECIMIENTO URBANO.....	245
X.1.5. OTRO INTENTO DE ANÁLISIS	246
X.1.6. EL ECLIPSE DEL ANÁLISIS ECONÓMICO EN LAS CIUDADES HASTA EL SIGLO XX.....	247
X.2. LA RENOVACIÓN DEL SIGLO XX.....	250
X.2.1. EL ANÁLISIS DE LAS EXTERNALIDADES.....	250
X.2.2. EL ESTUDIO DE LOS VALORES DEL SUELO.....	252
X.2.3. LOS "ECONOMISTAS DEL SUELO URBANO"	253
X.3. MISIONES DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y DEL PLANEAMIENTO FÍSICO	255
X.3.1. CONFLICTOS Y DEFICIENCIAS DEL MERCADO: LA NECESIDAD DE LA ACCIÓN DEL PODER PÚBLICO EN RELACIÓN CON EL SISTEMA URBANO	256
X.4. LA EFICIENCIA ECONÓMICA DEL SISTEMA URBANO	259

PARTE TERCERA

EL CASO DE LA REPUBLICA ARGENTINA Y EL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES EN PARTICULAR

CAPITULO XI LA OCUPACION DEL TERRITORIO EN LA REPUBLICA ARGENTINA	265
XI.1. EL PROCESO HISTÓRICO DE POBLAMIENTO	265
XI.2. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN	268
XI.2.1. LA ESTRUCTURA DE LOS DISTRIBUCION URBANA.....	269
XI.3. UN RELEVAMIENTO SOBRE LO ALUDIDO	271
CAPITULO XII LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: ORIGENES DE LA POBLACION Y CREACION DE EJIDOS.....	273

XII.1. ORÍGENES DE LA POBLACIÓN	273
XII.2. EL RÉGIMEN COLONIAL DE LA TIERRA.....	275
XII.2.1. MODALIDADES DE DISTRIBUCION DE LA TIERRA: LA VENTA Y LA COMPOSICIÓN	277
XII.2.2. REPARTIMIENTO DEL EJIDO DE LA CIUDAD.....	280
XII.3. LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS A LA LEY	
DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	284
XII.3.1. LA LEY N° 695 (OCTUBRE DE 1870)	284
XII.3.2. LEY N° 3487 (1913). FUNDACIÓN DE PUEBLOS	288
 CAPITULO XIII ANALISIS DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USO	
DEL SUELO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	290
 XIII.1. UN ANALISIS SINOPTICO DE LA LEY	290
XIII.1.1. LA FALTA DE PRECISIÓN DE LOS PRINCIPIOS ORIENTADORES.....	292
XIII.1.2. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	293
XIII.1.3. EL PROCESO DE PLANEAMIENTO.....	294
XIII.1.4. CLASIFICACIÓN DE LOS PLANES.....	296
XIII.1.5. EL CONTRALOR DEL PODER EJECUTIVO.....	297
XIII.1.6. DE LOS ORDENADORES URBANÍSTICOS.....	301
XIII.1.6.1. LA SUBDIVISIÓN DEL SUELO.....	302
 CAPITULO XIV REGIMEN PARCELARIO DE LA TIERRA URBANA EN LA	
PROVINCIA DE BUENOS AIRES	304
 XIV.1. SUBDIVISION PARCELARIA DE LA TIERRA URBANA EN LA PROVINCIA DE BUENOS	
AIRES	304
XIV.1.1. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN PARCELARIA.....	305
XIV.1.2. ANÁLISIS DE LAS DENSIDADES BRUTAS PROMEDIO.....	306
XIV.1.3. ANÁLISIS DE LA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS	307
XIV.1.4. UN APORTE A LA MOVILIZACION DEL SUELO URBANO	308
 XIV.2. RÉGIMEN PARCELARIO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. RESERVAS PARA	
EQUIPAMIENTO COMUNITARIO. SUBDIVISIÓN DEL SUELO.....	309
XIV.2.1. POLÍTICA DEL “USO DEL SUELO”.....	310
XIV.2.2. RESERVAS PARA EQUIPAMIENTO COMUNITARIO.....	311
XIV.2.3. SUBDIVISIÓN DEL SUELO.....	311
 XIV.3. CONCLUSIONES	312

CAPITULO XV EL VALOR DE LA TIERRA URBANA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....	314
XV.1. VALOR DE LA TIERRA URBANA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	314
XV.2. UN PROYECTO DE LEY: INSTITUO PROVINCIAL DE TIERRAS URBANAS	318
XV.3. UN ANTECEDENTE PARA CONSIDERAR: LA LEY ESPAÑOLA SOBRE REFORMA DEL REGIMEN URBANISTICO Y VALORACIONES DEL SUELO	321
CAPITULO XVI LA CONFIGURACION DE LOS BARRIOS CERRADOS COMO UNA NUEVA PATOLOGIA TERRITORIAL	328
XVI.1. UN ANTECEDENTE: LOS CLUBES DE CAMPOS	328
XVI.2. LA LEY 13.512 DE PROPIEDAD HORIZONTAL: SU APLICACIÓN AL TEMA.....	329
XVI.3. LO PREVISTO POR LA LEY 8.912	330
XVI.4. EL DECRETO PROVINCIAL 9.404/86.....	331
XVI.5. LOS BARRIOS CERRADOS.....	332
XVI.6. EL DECRETO 27/1996	333
XVI.7. EL EXHURBIO COMO UNA CONFIGURACION ESPECIAL	338
XVI.7.1. HACIA UNA NUEVA FORMA DE “CIUDAD DE SATELITES”?.....	339
XVI.7.2. LA INFLUENCIA DE LA NUEVA TECNOLOGIA.....	339
XVI.7.3. LA EXPERIENCIA EN NUEVA YORK	340
XVI.7.4. LA SEGREGACION COMO DETERIORO	341
XVI.7.5. LA CIUDAD POSINDUSTRIAL	343

PARTE CUARTA

AREA METROPOLITANA

CAPITULO XVII EL AREA METROPOLITANA	346
XVII.1. AREA METROPOLITANA	346
XVII.2. EL TEMA EN LA REGION	347
XVII.2.1. LAS CAPITALES DEL INFIERNO	348
XVII.3. LA SINGULARIDAD DE LA MEGALOPOLIS	350
XVII.3.1. LOS PROBLEMAS TÍPICAMENTE METROPOLITANOS	351
XVII.4. EL CASO SAN PABLO: UN CLÁSICO EJEMPLO	352
XVII.4.1. EL DINAMISMO DEL SECTOR PRIVADO.....	352
XVII.4.2. EL PAPEL DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO	353
XVII.4.3. LA ESPECULACION INMOBILIARIA: EL LÓTEO Y EL VALOR DE LA TIERRA.....	354
XVII.4.4. LOS GRUPOS DE PRESION E INTERES.....	355
XVII.4.5. EL PAPEL DE LA MUNICIPALIDAD	356
CAPITULO XVIII ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES PARA LA ORGANIZACION	
DE LAS AREAS METROPOLITANAS	358
XVIII.1. LOS DISTINTOS SISTEMAS PROPICIADOS.....	358
XVIII.1.1. LA POSICION DE VERGARA.....	359
XVIII.1.2. LA POSICION DE CAFFE ALVES	360
XVIII.2. UNA PONDERACION SOBRE LOS SISTEMAS PROPUESTOS.....	362
CAPITULO XIX LA NECESIDAD DE INSTITUCIONALIZAR EL AREA	
METROPOLITANA	366
XIX.1. LA INSTITUCIONALIZACION DEL AREA METROPOLITANA.....	366
XIX.2. EL TEMA EN GRAN BRETAÑA	367
XIX.3. EL TEMA EN CANADA	371
XIX.3.1. LA REGION METROPOLITANA DE TORONTO.....	371
XIX.3.1.1. MARCO INSTITUCIONAL.....	371
XIX.3.1.2. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	372
XIX.3.1.3. REGIMEN LOCAL	372
XIX.3.2. AREA METROPOLITANA DE TORONTO.....	373
XIX.3.2.1. ESTRUCTURA Y MARCO INSTITUCIONAL.....	374
XIX.3.2.2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	374
XIX.3.2.3. COMPETENCIAS	375

XIX.4. EL TEMA EN LA CONSTITUCION DE BRASIL.....	375
CAPITULO XX LA REGION METROPOLITANA DE BUENOS AIRES	378
XX.1. EL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES	378
XX.1.1. CARACTERISTICAS DEL AREA	378
XX.1.2. LA REGION EN EL SISTEMA DE LAS METROPOLIS MUNDIALES.....	380
XX.1.3. ANTECEDENTES DE PLANIFICACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA.....	383
XX.2. LAS DISTINTAS ALTERNATIVAS PROPUESTAS PARA EL AREA METROPOLITANA	388
XX.2.1. PROVINCIALIZAR EL AREA METROPOLITANA	388
XX.2.2. EL AMBA.....	388
XX.2.3. EL CONAMBA.....	391
XX.2.4. LA DIRECCION DEL CONURBANO BONAERENSE	391
XX.3. ALGUNAS EXPERIENCIAS QUE MERECEAN MENCIONARSE	
EN NUESTRO PAIS.....	392
XX.4. EL MUNICIPIO Y EL AREA METROPOLITANA.....	395
XX.4.1. EL FUNDAMENTO TECNICO	395
XX.4.2. LAS LEYES SANCIONADAS Y LOS NUEVOS MUNICIPIOS	398
XX.5. UNA ANALISIS CRITICO DEL INFORME.....	400
XX.5.1. UNA PRIMERA OBSERVACION	400
XX.5.2. LAS METAS PERSEGUIDAS	401
XX.5.3. LA NECESIDAD DE UNA PROPUESTA GLOBAL.....	402
XX.5.4. EL ALCANCE DE LA DESCENTRALIZACION	403
XX.5.5. LOS CRITERIOS DE REORDENAMIENTO APLICABLES	404
XX.6. LA CREACION DE MUNICIPIOS	405
XX.6.1. UNA POSICION AL RESPECTO.....	406
XX.6.2. NUESTRA OPINION	407
CAPITULO XXI LA REGION Y EL AREA METROPOLITANA	415
XXI.1. LA NECESIDAD DE LA REGIONALIZACION	415
XXI.1.1. UN CUADRO SINÓPTICO	416
XXI.2. LAS PREVISIONES LEGISLATIVAS.....	417
XXI.3. POLITICAS A DESARROLLAR EN LA REGION.....	419
CAPITULO XXII EL TRANSPORTE Y EL AREA METROPOLITANA	422

XXII.1. EL TRANSPORTE EN RELACIÓN AL DESARROLLO URBANO.....	422
XXII.2. EL ENTE METROPOLITANO DE TRANSPORTE.....	423
XXII.2.1. BREVE EXEGESIS SOBRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR	424
XXII.2.2. EL TEMA EN BRASIL.....	427
XXII.2.3. ALGUNAS SUGERENCIAS PARA RESOLVER EL TEMA	428
CONCLUSION	432
BIBLIOGRAFIA	445

PALABRAS PRELIMINARES

En abril de 1979, presentado por los Dres. **Oswaldo Bezzi** y **Armando Grau**, me incorporé al Seminario de posgrado que dirigía el Dr. **Eduardo García de Enterría** en la Universidad Complutense de Madrid.

En esa oportunidad, becado por el Ministerio de Educación Español¹, realicé un trabajo de investigación sobre El Urbanismo y su legislación actual, con particular atención al tema de la expropiación urbanística como instituto singular que vinculaba el papel de la administración en el marco jurídico de esta disciplina.

Por ese entonces, el Dr. **García de Enterría** acababa de publicar *Lecciones de Derecho Urbanístico*², obra que por primera vez, presentaba una visión sistematizada sobre la materia³.

En septiembre de 1980 culminaba los estudios de Doctorado en la Facultad de Derecho de la misma Universidad⁴; poco tiempo después regresaba a la Argentina, manteniendo desde entonces una constante relación.

En el año 1991 inscribí en la Universidad Complutense de Madrid la tesis "La intervención del Estado en el Proceso de Ordenamiento Territorial", con la dirección del Dr. **García de Enterría**.

Debo entonces dos testimonios: el primero de ellos a mi padrino de Tesis, quien tuvo la generosidad de supervisar y orientar con permanente estímulo el trabajo que ahora presento; y me permito transcribir las palabras pronunciadas en oportunidad de su visita a la Argentina, como expresión de la vigencia de una referencia inalterable; el segundo a la certidumbre de la elección de un tema que fortaleció una vocación a la que casi dos décadas después, doy forma definitiva.

¹ Beca otorgada por el Ministerio de Educación y Ciencia de España concedida por orden ministerial del 12 de Noviembre de 1979 en el marco del Programa de Cooperación Internacional con Iberoamérica.

² Obra en coautoría con el Dr. Luciano Parejo Alfonso.

³ Así lo reseñaba el Diario "El País" que en nota escrita por A. Buiza bajo el título "El Derecho y El Urbanismo" señalaba con motivo de la aparición de la obra lo siguiente: "...Parece de interés subrayar la importancia general de este libro recién aparecido, que sobrepasa con mucho el destino académico que parece lucir en su título. El Profesor Enterría que tan relevante labor ha hecho en la construcción de nuestro derecho público, presenta aquí, al lado de uno de sus colaboradores, una visión global y especialmente lúcida de una de las ramas más vivaces del ius publicismo contemporáneo: el derecho urbanístico. Es la primera vez entre nosotros que se emprende una obra con ese tema global (existen, por supuesto, estudios parciales y monográficos, algunos muy valiosos), de modo que podemos decir sin hipérbole que estamos ante el acta de nacimiento de una nueva disciplina jurídica..."

⁴ Certificación Académica Personal expedida el 4 de Septiembre de 1980 donde se acreditan las siguientes materias: "Los regímenes autonómicos", Prof. Luis Sánchez Agesta; "La zona internacional de los fondos marinos", Prof. José Antonio Pastor Ridruejo; "Derecho de las Comunidades Europeas", Prof. Manuel Díez de Velazco Vallejo; "Disciplina Urbanística", Prof. Martín Bassols.

I. UN RECONOCIMIENTO ⁵

**PALABRAS PRONUNCIADAS CON MOTIVO DE LA VISITA
DEL DR. GARCIA DE ENTERRIA A LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES DE
LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA**

Me une al Profesor Eduardo García de Enterría la referencia intelectual del siempre incierto camino de la iniciación posgrado.

Es, como ya aquí se ha señalado, uno de los más eximios Juristas Europeos e inspirador de la nueva corriente de administrativistas españoles.

En el año 1979, fecha en que lo conocí en Madrid, dirigía - entre otras actividades - el seminario de especialización en la materia de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.

A su lado estaban docentes como Martín Bassols Coma, Morell Ocaña, Muñoz Machado, Martín Mateo, Luis Ortega Alvarez y Luciano Parejo Alfonso, Doctorados casi todos ellos en la Universidad de Bolonia y fecundos discípulos en esta disciplina.

Fui invitado generosamente a integrarme al Seminario y participé de sus reuniones.

Allí observé con la posibilidad que da la inmediatez, algunas de las facetas que caracterizan al pedagogo, al investigador, al maestro...

La presencia disimulada e imperceptible del pedagogo que orienta y forma en la opinión y vocación, pero cediendo constantemente al protagonismo del estudioso. No había en esas reuniones la disertación del profesor consagrado, el personalismo de quien se sabe generador de una Escuela, ni la suficiencia de quien espera todo de su palabra.

⁵ El 11 de abril de 1986, tuve la oportunidad de presentar al Dr. Eduardo García de Enterría en nuestra Facultad de Derecho, con motivo de su primera visita al país.

Por el contrario, el Dr. Enterría con seriedad reconcentrada pero en franco trato de camaradería pedía la palabra del conjunto sobre los temas tratados y escuchaba atentamente la exposición ya establecida; lo hacía en silencio tomando apunte de lo dicho simultaneando tácitas correcciones, reelaborando, definiendo contenidos. En una palabra, tuve la sensación que enseñaba aprendiendo.

El investigador se mostraba también allí en plena tarea de la esforzada disciplina cotidiana. Creía y cree en el trabajo en equipo, en el enriquecimiento de la labor común. Prueba de ello son sus múltiples aportes bibliográficos, la mayoría realizados en colaboración con otros autores, cuyo variado origen reconoce el requisito común del saber, mucho más allá de intereses de sector, ya sean éstos universitarios o de cualquier otra índole.

Como catedrático es su figura la del maestro, no en el significado facilista y grandilocuente de su interpretación, sino en la simple y significativa acepción de aquél que enseña una ciencia.

Así lo reconoció entre otros el recordado profesor Jordana de Pozas que lo precedió en la materia, y le dedicó sentidas palabras a la personalidad multifacética del Dr. Enterría en el libro homenaje de Administración Local que publicara el Centro de Estudios en el año 1977 con motivo del Dr. Honoris Causa con que lo honrara la Universidad de París.

Mucho se podría decir sobre la reformulación de innumerables aspectos de la Ciencia de la Administración que realizara el Dr. Enterría, no me detendré en ello, hay en este auditorio de especialistas vasto conocimiento de sus temas, solo decir que se preocupó investigadora no reza jamás la perfección del dogmatismo, sino el análisis evolutivo y dinámico de una sociedad en constante estado de exigencia.

II. A PROPOSITO DE LA ELECCION DE UN TEMA

El tema elegido en esta Tesis Doctoral es **El Estado y el Ordenamiento Territorial**.

Tal propósito supone en este caso no sólo el interés científico y el aporte en la investigación de una rama de expansiva expresión en el terreno jurídico, sino también la transferencia de una incesante experiencia laboral en el área docente, profesional y de la actuación pública sobre distintos aspectos que comprometen esta disciplina.

Por eso estas líneas intentan ser una suerte de presentación de una trayectoria que refleja a la vez las causas y motivaciones que han asociado la vocación a la práctica viva que está llamada a recibirla.

- En el año 1978 realicé el Seminario de Graduación sobre Urbanismo en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP.

Al año siguiente inicié una actividad de posgrado en España, asistiendo al Seminario del **Dr. Eduardo García de Enterría** en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, oportunidad en la que bajo su dirección elaboré una propuesta sobre El Urbanismo y su Legislación Actual.

Al mismo tiempo, cursé las materias de Doctorado en la misma Unidad Académica; entre ellas Disciplina Urbanística con la orientación del Profesor **Martín Bassols Coma**.

También participé durante ese período del curso Planeamiento Metropolitano dictado en el **Instituto de Estudios de Administración Local**.

- A fines de 1980 regresé al país y en las Primeras Jornadas de Derecho Municipal llevadas a cabo en octubre en la ciudad de Necochea, expuse sobre El Urbanismo y el Derecho Urbano.

Por ese período conformamos junto a otros colegas el **Instituto de Derecho Municipal y Urbanístico** en el ámbito de la Universidad Notarial Argentina, que representó la primera iniciativa orgánica para el debate y el análisis de estos nuevos temas

que redefinen la actuación pública en el quehacer local y cumple hasta la actualidad una referencia para las actividades académicas vinculadas a esta problemática.

En Abril de 1981 se llevaron a cabo las Segundas Jornadas de Derecho Municipal en Bahía Blanca, oportunidad en que abordé el tema Participación Orgánica de la Comunidad en el Proceso de Planeamiento Urbano.

Coincidente con estas inquietudes, ingresé el 1° de julio de 1981 a la Cátedra de Derecho Público Provincial y Municipal de la Facultad de Derecho.

- Más tarde (1982), se crea en el Colegio de Abogados de La Plata la **Sección de Derecho Urbanístico y Ambiental** –que tuve la responsabilidad de dirigir-, realizando, entre otras iniciativas, las Primeras Jornadas Nacionales sobre Derecho y Planeamiento Urbano, que se llevaron a cabo en nuestra Ciudad con la asistencia de la mayoría de los especialistas en estos temas.

Estas Jornadas dieron lugar a una publicación de título homónimo que compiló la obra más abarcativa sobre la materia que se conociera hasta ese momento.

- Durante el período 1982/83 en representación del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación integré la Comisión Redactora del Proyecto sobre la Ley Nacional de Asentamientos Humanos.

En el inicio del año 1984 desde el Ministerio de Obras y Servicios Públicos Bonaerense, participé activamente de la Comisión llamada a reformar la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires.

También parece digno de destacar por esa etapa, las publicaciones El Ordenamiento Territorial editado en la Revista Realidad Económica y El Urbanismo como Objeto de Derecho solicitado por la Revista de Tema Municipales de San Isidro.

En estos artículos planteaba desde distintas ópticas la responsabilidad indelegable del Estado en el proceso de transformación e incorporación en el mercado de la tierra urbana.

Preocupación esta, que es fundamento de la Tesis presentada y que también desarrollé en diversos cursos dictados y en particular durante varios años (1983-1988) en el Seminario de Planeamiento Urbano de la Universidad de Morón.

- Respecto a la cuestión del Area Metropolitana, la destacamos como tema especial, con el interés de advertir sobre la falta de regulación que ofrecemos nuestro país sobre este **continúo edificado**.

Abordé la cuestión en diversos Simposios y fue motivo de un trabajo de investigación especial, que dirigí en la Facultad de Derecho, cuando me desempeñé como Coordinador de Investigación y Seminarios (1984).

Siendo Consultor de la Dirección de Política y Programación de Transporte de la Nación, desarrollé el trabajo La Autoridad Metropolitana de Transporte, que recogía desde una visión de contexto los innumerables problemas jurisdiccionales que presentaba el Transporte Público Automotor de Pasajeros en la megalopolis de Buenos Aires, trabajo que fuera publicado en la serie documentos por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

En el año 1985, como Director de Planeamiento de Transporte de la Provincia, presenté junto a un grupo de colaboradores, un diagnóstico y propuesta sobre la situación del sector, con especial referencia al tópico del transporte como estructurador urbano.

Posteriormente, en 1986 a solicitud de la Secretaría de Transporte de la Nación desarrollé ampliamente el tema antes citado, en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con motivo de la Reformulación del Plan Nacional del Transporte Público Automotor.

- Sin duda, el intento más significativo para paliar el problema del Area Metropolitana, lo constituyó el proyecto del **Traslado de la Capital Federal** que emprendió el Gobierno en los años 1986/1987.

Integré desde el inicio el equipo técnico conformado para esta iniciativa, analizando complejas cuestiones atinentes a este proyecto. Uno de ellos –el plus valor de la tierra en el

territorio a federalizar- ponía nuevamente en evidencia la necesidad de la intervención estatal.

- Respecto a la vinculación del ordenamiento territorial con otras ópticas disciplinarias, tuve oportunidad de abordarlos en diversas actividades académicas; con ese motivo lo incorporamos a la tesis con el objetivo de demostrar la influencia decisiva de lo urbano como referencia insoslayable para un análisis hermenéutico de la cuestión.

Estamos convencidos que este tema no es accesorio e informativo de las otras visiones (economía, medio ambiente, patrimonio cultural, etc.), sino por el contrario, criterio rector –naturalmente no excluyente– para cualquier reformulación que se intente.

Así lo sostuve (1985) en la Universidad de Mar del Plata al exponer el tema *El Ordenamiento Territorial para una Integración Regional*

Igualmente en el mismo año, en el posgrado de planeamiento urbano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires, donde expuse sobre el Urbanismo desde un enfoque sistémico.

Enfoque que reafirmé durante los años que dicté la materia de Derecho Ambiental en la Escuela de Patología Ambiental de la Universidad Nacional de La Plata y en la Facultad Latinoamericana del Ambiente.

- La perspectiva local, fue motivo de elaboración en el trabajo de modificación a la Ley Orgánica Municipal, desde el Senado de la Provincia de Buenos Aires (1986), criterios que se recogieron junto a otros aportes, en el Libro *Jornadas sobre el Régimen Municipal Bonaerense*, editado por la Legislatura.

Los aspectos de la economía local, fueron profundizados con motivo del dictado de la materia Finanzas públicas municipales en la Maestría de esta especialidad en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

Por esa misma etapa, organizamos (1986) en la Facultad de Derecho el Primer Curso sobre Derecho Urbanístico con la participación entre otros expositores, de **Luciano Parejo**

Alfonso.

- Más tarde, creamos el **Instituto de Estudios Municipales** –del cual fui Secretario Técnico permanente– en un esfuerzo conjunto de la Universidad Nacional de La Plata, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Instituto de Estudios de Administración Local de España que dirigía el Arquitecto **Fernando Terán**.

- Durante el período 1989/1995, me dediqué intensamente a la gestión académica y Universitaria.

Fui Decano (1989/1992) de la Facultad de Derecho de la UNLP, Consejero Académico (1992/95) por el claustro de Profesores en la misma Casa de Estudios.

Tal invaluable actividad, la compadecí con la Dirección del **Instituto de Derecho Político Parlamentario y Municipal** del Colegio de Abogados de La Plata, ámbito donde organizamos diversas actividades que reflejaban los diseños institucionales del proceso reformista en el cierne y los desafíos que ofrecía el nuevo Derecho Público Provincial.

En estas jornadas contamos –entre otros- con la participación del Profesor **Luis Ortega Alvarez**.

- Respecto al proceso constituyente que signó este último decenio, resulta interesante señalar que participé decididamente en la propuesta de Reforma de la Constitución Bonaerense del año 1990 y posteriormente, como Asesor y Apoderado de la Convención Reformadora de esta misma Carta en el año 1994.

- En los últimos años he participado en diversas jornadas y en particular las organizadas por el **ICOMOS**, sobre temas vinculados a la Preservación del Patrimonio de los Bienes Culturales. En este sentido, participe del grupo de trabajo que elevó la propuesta **La Plata patrimonio mundial de la humanidad** a al **UNESCO**, caracterizando en dicho trabajo las particularidades urbanísticas, históricas, políticas, sociológicas y jurídicas de esta capital.

Actualmente me desempeño como Profesor titular de la Cátedra de **Derecho Público Provincial y Municipal** de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y también, como responsable de la materia **Introducción al Derecho Urbanístico** en el marco de la especialización de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

- No resulta ocioso reiterar, que esta descripción de las actividades afines con el Proyecto elaborado, tienen la distancia como única justificación y pretenden referenciar un compromiso con la materia que se mantiene inalterable.

INTRODUCCIÓN

-OBJETIVOS Y METODOLOGÍA-

I. CON MOTIVO DE LA TESIS SUSTENTADA

En oportunidad de inscribir el proyecto de tesis en la Universidad Complutense, no dudamos en catalogar el trabajo como el **Rol del Estado en el Proceso de Ordenamiento Territorial**.

Ello reflejaba nuestra permanente inquietud sobre la falta absoluta de inserción del tema urbanístico en nuestro país.

La década del '80, desde la irrupción democrática, había intentado plasmar diversas iniciativas en este aspecto –anteproyectos legislativos, estudios sobre la reforma constitucional, etc.– que fueron finalmente absorbidos por las impostergables exigencias de la normalización institucional.

Unos años después, al escribir estas líneas, la preocupación se ha reforzado; la reforma de la mayoría de las Cartas provinciales y en particular la reforma de la Constitución Nacional y de la Provincia de Buenos Aires en el año 1994, dejaron un inquietante vacío institucional en este campo.

El proceso de reconversión estatal inaugurado en esta década con sus implicancias jurídico- culturales y la incipiente construcción de la integración regional tampoco sugirieron pronunciamientos al respecto, promoviendo un debate no explícito sobre ¿cuál es el rol del Estado y cuáles sus misiones indelegables?

A partir de estas orfandades surgió la necesidad de modificar el título original de la tesis, coincidente con el vacío conceptual que nuestras instituciones presentan en este campo.

Efectivamente, la propuesta no será el Estado y el Proceso de Ordenamiento Territorial, sino el **Estado y el Ordenamiento Territorial**, con la intención de plantear una visión más sugerente y a la vez incisiva sobre la cuestión.

La primera propuesta suponía contemplar una **faz arquitectónica** de la cuestión –vr. los organismos actuantes, el análisis de los procedimientos, de los criterios financieros, etc.– y en estos términos asumimos el desarrollo original y paralelamente el curso que dictáramos el pasado año sobre la materia en la Universidad de Buenos Aires.

Pero nos dimos cuenta que un planteo de esta naturaleza forzaba el análisis al remitir a fragmentarios antecedentes, y todo el desarrollo giraba sobre el aporte del Derecho público-administrativo sin ningún rasgo que permitiera distinguir una parcela del conocimiento con características propias.

En consecuencia, replanteamos la cuestión –esperamos que en beneficio del trabajo– y asumimos una **faz agonal** que nos permitiera indagar sobre los aspectos más estructurales que conlleva el tema y con ellos mantener vigente el interrogante sobre este llamativo divorcio institucional entre el **Estado y el ordenamiento territorial**.

- Para este cometido, teníamos que merodear preliminarmente el tema del Estado; naturalmente, no es objeto de este trabajo desentrañar el papel del Estado en el próximo milenio, ni tampoco teorizar sobre una posición determinada en el encausamiento territorial.

Nuestra tesis es subrayar la indisoluble responsabilidad que le cabe al Estado en el tema y en consecuencia, relevar los distintos aspectos de su vinculación.

Desde ya, ello sin ánimo de esas compulsivas asociaciones que tamizan la realidad por su objeto de estudio, pero con la firme convicción que el tema que nos ocupa es una calificada invitación a la confluencia de los distintos hitos que constituyen el momento actual.

- Efectivamente **la crisis del Estado moderno**, tomada esta como transformación constante e inevitable en el marco de la integración regional, es evidente que exige un reposicionamiento del mismo.

Pensamos que no es calificando sus perfiles como lograremos asumir los nuevos desafíos, sino reconociendo en su actitud inescindible de intermediación y orientación sus misiones fundamentales. Es decir, como luego lo desarrollamos, relegitimando sus funciones públicas.

Entre esas funciones no puede estar ajeno el ordenamiento territorial ya que traduce las relaciones existentes entre el Estado y su espacio en la multitud y diversidad de elementos materiales y culturales que configuran su construcción.

- En el mismo orden, “**la modernización del estado**” -que en nuestro país ha tenido características muy especiales-, no puede convertirse en su afán de eficiencia en una **desestatización**, perdiendo su actitud de regulación y control sobre aquellas actividades y funciones que transfiere y menos aún despojando de su órbita aquellas actividades que requieren inexcusablemente de su intermediación; es decir no puede ni debe “privatizarse el interés público”, con sus secuelas segregacionistas y de inevitable especulación.

Así concebida, la “modernización” o “reforma” suma un nuevo rasgo crítico al tránsito actual del Estado, y en el caso del ordenamiento territorial se presenta con toda su fragilidad frente a la fuerza de los hechos consumados.

Los barrios cerrados creciendo en indiscriminada configuración, la desafectación de tierras públicas para la instalación de gravitantes proyectos económicos, la parcelación de suelo no urbanizable sin ningún tipo de control, van estableciendo una conversión del espacio público y entre otras consecuencias una desfiguración de la ciudad como ámbito natural.

En este sentido, la ciudad –considerada como espacio público-convivencial– se ve jaqueada por dos sucesos de connotaciones muy especiales: la ciudad en miniatura (el mall, el shopping) que se conforma dentro de la propia ciudad, y la ciudad cerrada (los countries, los clubes de campo, los barrios cerrados) que se constituyen fuera de ella, se ofrecen como dos epifenómenos de connotaciones socioeconómicas, políticas y jurídicas que favorecen la obsolescencia, descuido y des pertenencia con la propia ciudad.

- Esta situación es posible, entre otros factores, porque la **flexibilización legislativa** lo facilita en una dirección teleológica que hoy resulta de complejo pronóstico.

En nuestro país las leyes de emergencia económica financiera y de reconversión administrativa fueron el marco primigenio para paliar una realidad preexistente de crítico contenido económico, pero prevalecieron en su excepción, generando un nuevo marco que hizo metástasis en el plexo normativo todo.

No es el caso en este trabajo aludir a cuestiones altamente informadas⁶, pero no podemos obviar que el reacomodamiento del derecho público no ha definido en su impronta una nueva formulación legal, por el contrario ha subalternizado sus principios a los objetivos prestacionales de excluyente carácter económico.

Tal análisis, sin embargo nos debe permitir observar el singular impacto que produjo esta reconversión en la consideración social y los beneficios mediatos que signaron los criterios rectores de esta transformación (desregulación, privatización, etc.), pero el efecto de esta nueva oferta se revistió de una eficacia y condiciones novedosas en la actividad prestacional que ha nuestro criterio no son tal.

La **excepción** fue y es la regla matriz de esta instancia, lo que nos permite relevar su proyección pero no necesariamente su destino.

Este tema en el orden territorial alcanza una connotación especial. Una nueva concepción del “laisse faire” interpreta cualquiera propuesta racionalizadora como un obstáculo inconcebible a la fuerza de riesgo del emprendimiento privado –sea este personal, grupal, empresarial, etc.- y en ausencia de un marco que contenga principios e institutos sobre esta materia, la posición pública se presenta con la reserva de una vocación transaccional no explícita.

De esta forma percibimos que las tendencias de la flexibilización expresan en el mercado inmobiliario una nueva dinámica y el paso de suelo rústico a urbano no es hoy producto de los efectos de la industrialización, sino de una especulación improductiva que encuentra su justificación en la reivindicación individualista que predomina en las actividades de la economía del mercado; olvidando en definitiva que debemos concebir al planeamiento urbano como un sistema para mejorar la racionalidad económica de las decisiones.

⁶ Nos referimos entre otros episodios a la subrogación legislativa provocada por los decretos de necesidad y urgencia que dictó el Poder Ejecutivo Nacional, a la advocación de la Suprema Corte de Justicia en temas que desnaturalizaron el criterio de alzada predominante, o a las peculiares características que signaron el ejercicio del poder constituyente con motivo de la reforma de la Constitución Nacional.

- El tema que nos ocupa pareciera paliarse con la prioridad que en la actualidad se presta a la cuestión ambiental, planteada en el multívoco terreno de la biodiversidad, de la globalización, de la preservación del ecosistema, de los cuidados por la desertificación, y paradójicamente en nuestro país descuidando el desarrollo sustentable que debe encontrar su punto de equilibrio en una política territorial que reubique al hombre como protagonista de su medio ambiente-urbano que constituye su asentamiento más inmediato⁷.

- No es ajeno a este contexto la apatía social, y la reivindicación por fortalecer la **democracia participativa**.

Tal propuesta, para nosotros debe alcanzar su mayor consagración en el ejercicio pleno del derecho a la ciudad, como nos recordara **García de Enterría**⁸ al rescatar el radical informe de **Turgot** cuando señala "...los individuos están muy mal instruidos de sus deberes en la familia y nada de los que les ligan con el Estado. Las familias saben apenas que pertenecen al Estado de que son partes e ignoran a título de qué...."

Una participación orgánica e institucionalizada que al ejercerse comprometa al ciudadano no sólo con el valor autonómico de su organización sino también en la afirmación de su identidad con su ámbito socio-espacial.

Una última y pertinente aclaración, hemos restado de la tesis el Capítulo sobre "**Las distintas iniciativas legislativas**" que recogían los proyectos sobre este tema en los últimos 20 años y donde señalamos los aspectos comunes sobresalientes que presentaban⁹.

⁷ Roberto Dromi nos dice que a continuación de la universalidad ambiental viene dada la cotidianeidad habitacional. La polis, la civitas, sigue teniendo la misma exigencia. La degradación de la ciudad es la degradación del ciudadano...La calidad de vida obliga a devolver la ciudad a sus habitantes. A dinamizar el desarrollo urbano frente a la hipertrofia del transporte, la inseguridad, la incomunicación, el inmovilismo y la degradación ambiental de su naturaleza y de sus centros históricos..."

"Transformaciones del Derecho Público", Capítulo "Renovación en el Derecho Público", pág. 119.

⁸ García de Enterría, Eduardo, "Turgot y los orígenes del municipalismo moderno", pág. 279.

⁹ - Situados en esta perspectiva, nos parece igualmente propicio reseñar los tópicos fundamentales que integran Las distintas iniciativas legislativas sobre el tema.

Observando como criterios estructurantes los siguientes:

- la creación de un Consejo Federal en la materia
- la necesidad de un plan de ordenamiento territorial
- la previsión de las normas nacionales de calidad ambiental
- la exigencia de un plan nacional de asentamientos humanos
- y un plan de acción de obras y servicios públicos

Y como criterios funcionales los siguientes:

- los niveles de participación de la comunidad
- la responsabilidad primaria del municipio
- los aspectos económicos, con especial mención a la plusvalía urbana
- la adquisición de tierras por el Estado con fines urbanísticos.

Ahora bien, esta enumeración se presenta como un catálogo de ilusiones, ya que la total ausencia de legislación urbana se ofrece como citáramos como un insoslayable aspecto crítico.

No dudamos que esta reseña tenía un valor por sí misma y que su análisis enriquecería cualquier propuesta de estudio; pero nos pareció mas revelador atenernos a la única realidad: nuestro país no cuenta con ninguna legislación sobre temas de política del suelo, asentamientos humanos y ordenamiento territorial, y este dato sugiere por sí solo una cuestión de prioridad que refuerza lo antes comentado.

Aún más, en el caso de la Provincia de Buenos Aires, donde se ponen de manifiesto las mayores patologías urbanas, su Ley de Ordenamiento territorial y uso del suelo ofrece una aplicación sectorial y meramente indicativa, provocando de hecho una verdadera “desregulación”; es decir, no fue el cimiento de practicas y diseños jurídicos que denoten una cultura y regulación al respecto, sino el soporte que ha servido para la conformación de algunos planes directores municipales, o la inevitable alusión en las normativas provinciales que al referirla remiten a su articulado.

- En las razones aludidas y en aquellas que esbozaremos a lo largo de este trabajo fundamos la idea rectora de la tesis sustentada: **las nuevas misiones del Estado no pueden dejar de contemplar una política de ordenamiento territorial¹⁰.**

¹⁰ Al respecto dice Roberto Dromi: “...La asignatura pendiente de cara al futuro impone redefinir el derecho, relocalizar el Estado, redistribuir la economía, recrear el control y redimensionar el federalismo. El deber ser para el derecho pasa por dar seguridad jurídica, certeza y estabilidad a los valores y principios jurídicos que inspiren al nuevo derecho; a los cometidos y nuevas misiones del viejo Estado; a las reglas que estabilizan el límite fronterizo entre lo público y lo privado; a las medidas del reparto de competencias entre municipios, provincias y regiones con el conjunto de la nación.

Por último señala el autor que para que la seguridad jurídica no sea promesa, de lo que se trata ahora es de instalar una nueva seguridad jurídica integrada, asegurada, garantizada, que imponga entre otros cometidos consolidar las leyes y codificar las misiones del Estado entre las que cuenta la transparencia de los procedimientos públicos, el federalismo argentino, el patrimonio público y los derechos de la ciudad y la vida local. Ellos son los mínimos requerimientos del nuevo derecho para el nuevo Estado...”, “Transformaciones de Derecho Público”. Ediciones Ciudad Argentina, Pág. 138 y 139.

II. ACERCA DEL CRITERIO TEORICO-METODOLOGICO ADOPTADO

Nos hemos propuesto en este trabajo, mostrar las distintas facetas que sobre el tema territorial expresa el Estado.

No desconocemos que el enfoque **territorial** contempla entre otras las relaciones jurisdiccionales, los ámbitos de competencia espaciales y los límites que determinan nuestra condición nacional¹¹.

En consecuencia, la realidad territorial está constituida por una multitud y diversidad de elementos materiales y culturales, dispuestos de tal forma que configuran una construcción o estructura donde se producen relaciones complejas y altamente cambiantes¹².

- De allí que el **ordenamiento territorial** se ofrece como un concepto amplio cuya expansión interpretativa, nos debe llevar prima facie a tratar de establecer el alcance con que lo entendamos.

Coincidimos con **Martín Bassols Coma**¹³ cuando nos dice que: La aspiración a integrar en el territorio, concebido como espacio, las funciones estáticas y dinámicas de la vida social en su más amplia consideración (actividades económicas, medios de comunicación, espacios referenciales, recreativos, naturales, etc.) viene constituyendo el objetivo fundamental de una disciplina científica y, a la vez, de una técnica política y

¹¹ Las relaciones existentes entre un Estado y su espacio territorial son mucho más profundas, por lo tanto múltiples y complejas y se traducen en definitiva en la existencia, modificación y extinción de los límites territoriales de distintas especies: límites internacionales que delimitan su soberanía, límites divisorios de jurisdicciones políticas y administrativas, límites administrativos de dominio público y una cantidad infinita de límites correspondientes al derecho real de dominio de los particulares y a los derechos reales desmembrados (usufructo, servidumbre, etc.) que separan las cosas inmuebles entre sí y también se traducen en el régimen de su determinación, comprobación, medición, materialización, representación y resignación, para poder establecer y conducir el ordenamiento territorial en su evolución diaria.

¹² El territorio, definido por un conjunto de límites, es el ambiente donde interactúan, a través de relaciones complejas altamente cambiantes, los elementos del sistema socio-cultural, conformado por una realidad material cultural.

Si consideramos al Estado desde el punto de vista sistémico, conforma su sistema social-cultural, integrado fundamentalmente por tres elementos constitutivos esenciales: territorio, población y poder público, que se interrelacionan mutuamente componiendo una totalidad única. Por lo tanto esto nos indica que no podemos referirnos específicamente a uno de ellos soslayando arbitrariamente a los otros dos.

El imperio o acción propia del Estado en el territorio, se exterioriza en el poder que tiene para ordenar, con la debida independencia, su jurisdicción territorial, bajo cualquier régimen de gobierno y sistema de propiedad inmueble. Es decir, el territorio es el ámbito físico constituido por una unidad político-jurídica y administrativa, para que el Estado pueda desarrollar su poder público, afianzar su autoridad (soberanía) y ejercer el poder de coacción sobre todos los habitantes, con el único fin de satisfacer el supremo interés público y lograr la más razonable utilización de su espacio territorial (ordenamiento territorial).

objetivo fundamental de una disciplina científica y, a la vez, de una técnica política y administrativa que recibe la común denominación de ordenación del territorio. En su consideración de técnica política y administrativa - y en consecuencia, como institución jurídica- *es tarea poco menos que imposible formular una definición precisa y genéricamente válida de ordenación del territorio*, debiendo deducirse su sustancia intrínseca de las específicas acciones administrativas que se encuadran nominalmente en su contexto en función de los presupuestos constitucionales, socioeconómicos y culturales que determinan su directriz caracterizadora.

A pesar de esta precaución, asumimos el ordenamiento territorial en términos de orden regulador del destino, uso, tráfico, transformación y aprovechamiento del suelo y sus recursos.

Desde esta concepción nos pronunciamos a favor de la imprescindible necesidad sobre la injerencia estatal, promoviendo la articulación de nuevas técnicas jurídicas para afrontar y resolver los específicos problemas sociales que el fenómeno urbano suscita y que están implicadas con la máxima postulación ius publicista definida en el axioma constitucional de la calidad de vida.

- En la **PARTE PRIMERA** abordamos la crisis que enfrenta hoy el Estado, no con el ánimo de detenernos en una mera descripción sino con el fin de subrayar la vinculación de esta situación con el tema en análisis.

Para ello, no podemos dejar de aludir a la crisis sistémica y estructural que afecta la organización del Estado, al sistema democrático que lo irriga en tanto representatividad, y al ordenamiento jurídico que regula el carácter y alcance de sus prestaciones; características que aún con rasgos diferenciadores confluyen en directrices comunes.

Tampoco podíamos dejar de ahondar en los lineamientos generales sobre el fenómeno urbano.

Sobre estos aspectos, profusa literatura pública se ha publicado en las últimas décadas en el Derecho Comparado.

En particular, en estos veinte años se han promovido reformas legislativas y administrativas, que no han hecho otra cosa que reflejar el reposicionamiento estatal en esta

materia.

Sin embargo nuestro País, no ha recogido esta vasta experiencia, y sus intentos han estado signados por esfuerzos aislados, que no condicen con una actuación pública sistematizada y orgánica como exige esta disciplina.

Por ello, entendimos necesario realizar una *vista panorámica*, -a pesar de las observaciones que sobre esta técnica realiza **Umberto Eco**¹⁴-, sobre las características sobresalientes del **proceso de urbanización**, atendiendo a que el *metabolismo del sistema* se encuentra en constante transformación.

En consecuencia, este tópico tiene el único afán de introducirnos en el tema, con un interés exclusivamente orientador. Criterio que, insistimos, no nos hace desconocer la variada producción interdisciplinaria que el mismo ha generado.

- Ahora bien el Ordenamiento Territorial -**PARTE SEGUNDA**- con el alcance que aquí lo abordamos, presenta distintos puntos de vista para su examen (el Derecho, el Medio Ambiente, la Economía, la Planificación, la Participación).

Tarea exhausta la de agotar esta concepción, ya que indudablemente la tierra como *sopORTE* de nuestras actividades, es motivo de estudio desde las más variadas ópticas.

Cualquier disciplina, puede brindarnos datos de interés sobre la cuestión.

Por ello, hemos elegido aquellos tópicos que entendemos juegan como elementos de gravitante incidencia y nos permiten una mejor sistematización del tema.

Servicio Central de Publicaciones. Presidencia del Gobierno. Nro.190. Año 1981.

¹⁴ "Cómo se hace una Tesis", pág. 27.

- Desde ya asumimos el **ordenamiento territorial** en íntima relación con los **temas ambientales**.

Como ya hemos citado, vivimos una realidad impregnada por una fuerte conciencia ambientalista, pero tal aspecto pareciera desagregarse de una concepción sobre la política del suelo.

En este sentido hay un afán por codificar la legislación ambiental –con los numerosos inconvenientes que ello presenta por la dificultad de precisar su objeto- y por una reivindicación de los derechos colectivos que están implicados con la tutela o la garantía del interés público subjetivo.

Desde esta perspectiva, no podíamos dejar de preguntarnos si la ciudad, si la tendencia urbana, si la configuración espacial del territorio no constituyen un punto insoslayable de análisis.

En una palabra si podemos abordar la cuestión, con una exclusiva inquietud ecológica, que ira diversificando sus intereses en los múltiples efectos que ofrece la degradación del ambiente urbano.

Desde ya no asumimos esta precaución con vocación resolutive, solamente intentamos subrayar una interdependencia que a nuestro criterio exige troncalmente partir de la premisa del ordenamiento territorial, para desde allí diversificar las ramas de su análisis.

La contaminación, la polución ambiental, por citar algunos ejemplos, son disfuncionalidades singularmente asociadas a la organización territorial, entendida esta como el haz de derechos y obligaciones que comprende al Estado y al individuo sobre el territorio urbano, pero también sobre la preservación espacial en su totalidad.

- En este sentido vinculamos el **ordenamiento territorial** con la **preservación del patrimonio cultural**, ya que entendemos se presenta como una materialización de las preocupaciones sobre este tema, por ello lo tratamos con un alcance particularizado, aunque el mismo se da en el marco de la “conciencia ambiental”.

Le damos al tema una importancia singular ya que la conciencia y el ejercicio activo

de esta disposición tendrá la finalidad de potenciar modos de convivencia social que al manifestarse en una integración funcional y contextual –requerimientos cualitativos de la preservación patrimonial- configurará un sentido de pertenencia e identidad que se presenta como el elemento saliente comunidad-territorio.

Por cierto ya no basta declarar un bien susceptible de protección, habrá que hacerse cargo de los costos-compensatorios que ello supone (incluyendo naturalmente su regulación y procedimiento); una vez más el Estado tendrá un papel decisivo en esta cuestión.

- Tampoco podíamos dejar de analizar el tema del **ordenamiento territorial y la planificación**, a pesar que resulta curioso observar la devaluación que el termino concita entre nosotros.

Quizás una reminiscencia a “dirigismo”, “intervencionismo”, “tecnicismo” sean algunas de las asociaciones que el termino promueve.

Como quiera que fuere nuestros intentos de planificación han sido pocos, erráticos y subalternizados en los tiempos de su implementación.

Pero no es el caso detenernos en las causas y circunstancias que llevan a este descreimiento generalizado, sino por el contrario enfatizar que no concebimos un ordenamiento territorial sin la figura del plan y que tal definición exige un marco administrativo-organico-funcional de inevitable traducción jurídica.

Decimos esto porque se han propiciado émulos contemporáneos del termino, así “estrategia”, “directrices”, “generales” parecieran sustituir con mejor remedio la laguna que ofrece esta cuestión.

Aún más en los simposios últimos organizados¹⁵ el termino se soslaya sutilmente en

¹⁵ La ordenación territorial persigue sus propios objetivos.

El objetivo global es ajustar la dinámica y organización del territorio a umbrales que posibiliten mejorar las condiciones de vida de la población, propendiendo a una más adecuada distribución regional de las actividades económicas, propiciando una utilización racional del espacio geográfico y asegurando, más allá de la diversidad, la igualdad de oportunidades que posibilite el logro de un bienestar compartido.

Esta enunciación general se desagrega en seis objetivos específicos.

1. Procurar el desarrollo nacional sobre la base de un desenvolvimiento más armónico de las diversas regiones.
2. Potenciar la competitividad de las ciudades y regiones.
3. Lograr aproximaciones sucesivas al reequilibrio territorial, la promoción social y la preservación ambiental.
4. Fortalecer la interacción espacial: la articulación e integración territorial en el espacio geográfico nacional y posicionar a éste en las redes a nivel subcontinental y mundial.
5. Acompañar con las “políticas de gestión y organización territorial” las tendencias, alentando selectivamente las actuaciones necesarias para mitigar los efectos deseados.

el marco de las recomendaciones promovidas.

La decadencia de los planes en todo América latina y los prejuicios sobre su configuración dogmática parecieran favorecer esta tendencia.

Pues bien para nosotros el plan supone tres aspectos¹⁶:

- El reconocimiento de una naturaleza jurídica que al incorporarse al plexo normativo promueva todos sus efectos.
- La necesidad de una jerarquía que implique una verdadera coordinación y compatibilización competencial en cuanto a sus fines y cometidos de actuación sobre el territorio.
- Un ámbito de imprescindible encauzamiento para la participación orgánica de la comunidad.

• Este último aspecto nos lleva a la cuestión del **ordenamiento territorial y la participación**, en el sobresaliente sentido de garantizar el compromiso ciudadano en forma real y productiva. Creemos que este tema permite una singular simbiosis al favorecer por un lado las formas institucionalizadas de actuación pública -enriqueciendo el alcance de los institutos de la democracia semidirecta- pero por otro lado plasmando tales disposiciones en el inalienable derecho a la ciudad.

Sin duda es válido interrogarnos si hay un derecho a participar más directo que la que ejerce el ciudadano con su espacio físico-social considerando las modificaciones morfológicas y edilicias que pudieran afectarlo.

Nos resultaba significativo enfatizar, que la cuestión no se resuelve por sí sola con la consagración de los denominados institutos de democracia semidirecta, sino que exige también la afirmación de hábitos que favorezcan la calificación de la propia sociedad.

En esta idea no podía estar ajeno el tema del ordenamiento territorial, si como sabemos el proceso urbanizador ha sido paralelo al democrático y sus nuevas formas de

6. Consolidar la presencia Argentina en la Región Subcontinental y el Mundo, por medio de una visión de la Gestión Territorial que se inserte en el análisis de Sistemas Mundiales (economía-mundo, nación-región, estado-nación, y localidad).

"Bases para la formulación de una estrategia de ordenación territorial". Presidencia de la Nación, Secretaría General, Subsecretaría de Acción de Gobierno. 1995.

¹⁶ En este sentido, La ley de ordenamiento territorial y uso del suelo de la Pcia. de Buenos Aires, representa una excepción. En consecuencia, nos abocamos al análisis estructural de la misma, con una breve exégesis final sobre sus falencias más relevantes, para lo cual remitimos a la Parte Tercera.

manifestación, es indudable que la consolidación de este sistema encuentra en el ordenamiento territorial una de las facetas más fértiles para su realización.

Para ello recogemos algunas experiencias comparadas y reiteramos la alusión que nuestro país no reconoce ninguna modalidad de participación en el planeamiento urbano y ello implica una de las deudas más apremiantes que el Estado debe saldar.

Naturalmente, no nos referimos a las audiencias públicas que se convocan para exponer las bondades de las maquetas de una futura urbanización, tampoco a esas escenografías con expositores definidos, sino a la participación como un requisito legitimante del proyecto y del plan, es decir, con pautas que establezcan los efectos y alcances de su voluntad decisional.

Esta disposición participativa sin duda encuentra en el municipio su ámbito de mejor y más plena realización.

- De tal forma que nos abocamos también al tema del **ordenamiento territorial y el municipio**, claro ello supone considerar el tema del municipio en el replanteo de la decidida descentralización en el que esta incorporado. En este terreno observamos en nuestro país una influencia de frágil y controvertida traducción.

Hablar de la organización municipal no es establecer un alcance territorial unívoco, la organización local muestra diversas expresiones de acuerdo a la estructura institucional en la que esta inserta; en nuestro caso el municipio es el último centro de imputación competencial que reconoce nuestro sistema. Por ello nos hemos abocado a la idea de diferenciar la descentralización (entendida como técnica de gestión territorial) con el municipio, que en nuestro sistema representa una descentralización efectiva del poder por expreso mandato constitucional. No es ello discurrir por posiciones teóricas, sino subrayar una diferencia que entendemos de preliminar resolución, ello no obsta que el municipio sea a la vez favorecido por técnicas de transferencia funcional que fortalezcan y doten a su actividad de renovadas finalidades.

Por otra parte no podemos dejar de señalar que el municipio como responsable primario del ordenamiento territorial exige su propio reconocimiento —es decir a su

identidad política-territorial- y a los criterios de definición que haga a sus propios límites territoriales.

Para ejercer un plan de ordenamiento municipal, entendemos imprescindible reconocer previamente la configuración físico-jurisdiccional que define el territorio local.

Nos detenemos en consecuencia en estos aspectos con la justificación que en nuestra provincia de Buenos Aires tales básicas premisas han sido adulteradas paradójicamente en nombre del ordenamiento territorial, cuestión que tratamos al abordar el tema del Area Metropolitana y la segregación municipal que como una alternativa de resolución asumió la Provincia de Buenos Aires.

- En cuanto al **ordenamiento territorial y el derecho de propiedad**, debíamos detenemos porque el alcance de su concepción es la polea donde transita la influencia pública-privada del análisis propuesto.

Es impensable que el ordenamiento territorial se encauce donde prevalezca una interpretación de la propiedad que sea publicista en cuanto a sus anhelos y objetivos y privatista en cuanto a sus reivindicaciones y garantías, tal hipótesis refleja una virtualidad imposible de ser compatibilizada.

En consecuencia la incidencia que tiene el tema sobre el derecho de propiedad es por cierto mayor que las afectaciones que en el interés público debe “tolerar” su titular.

El ordenamiento territorial no podemos entenderlo como un marco residual de afectación, sino como una reconfiguración del contenido mismo del termino propiedad, que suponga un equilibrio en el juego de tutelas que deben recíprocamente comprenderse.

Por cierto y ante el inveterado escozor que provoca la cuestión nos apresuramos en adelantar que no propugnamos la socialización de la propiedad en el marco intervencionista de su regulación, sino la función de la propiedad en el marco público de su consideración.

Para ello nos hemos detenido someramente en su carácter de función social y hemos relevado en nuestro país los aspectos generales que ofrece el tema.

- Por último entendimos necesario abordar la relación entre el **ordenamiento territorial y la economía**. Señala **García Enterría** que uno de los temas pilares de la

organización del derecho urbanístico lo constituye su régimen financiero; es decir la transferencia de cargas entre los detentadores del suelo y la incorporación del Estado –en sus distintas modalidades asociativas o inductivas- en las plusvalías consecuentes.

En una palabra asumir la concepción de la ciudad como una obra colectiva que en su propia configuración incorpora el valor agregado que traduce su realización.

Ello sin más es concebir el plano económico de la ciudad, el valor de la tierra urbana y de los distintos factores que confluyen en la ecuación que define su precio.

Por eso no podíamos dejar de abordar la cuestión del ordenamiento territorial desde un enfoque económico; insistiendo que la misión de la planificación –como instrumento indispensable del ordenamiento territorial- no puede ser meramente física sino que debe ser congruente con una concepción económica que de andamiaje a su efectiva realización.

- En la **PARTE TERCERA** analizamos “**El caso de la República Argentina y el de la provincia de Buenos Aires en particular**” donde pretendemos reflejar este fenómeno en la geografía política de la región, para señalar que los cambios producidos hacen necesario un periódico examen de las vigencias de las instituciones, de la organización administrativa y de los argumentos jurídicos que posee cada organización.

En este sentido, partimos de la base que las derivaciones económicas, sociales y políticas del proceso de urbanización en nuestro país, *son intuitas antes que conocidas*.

La ocupación del territorio en la Argentina aparece como el primer índice que nos permite una retrospectiva sobre los distintos factores actuantes.

Las tendencias de la estructura poblacional, las desigualdades regionales y la expresión de las distintas políticas a lo largo de la historia, ponen en evidencia un sistema urbano con graves y variadas deficiencias.

Pero debíamos centrar el análisis para una mejor investigación.

Por lo tanto hemos abordado **La Provincia de Buenos Aires. Orígenes de la población y creación de ejidos** para subrayar en estos antecedentes el régimen de la tierra

y el alcance de la propiedad particular. Criterio que se diferencia a partir de las disposiciones reales sobre la venta y composición de las tierras que establece el fin de la conquista y abre el ciclo de la colonización.

Llegamos de esta manera a la conformación del ejido de la ciudad y al *ensanche* como la primera técnica urbanística empleada.

Por ello creímos necesario examinar las leyes 695 (1870) y 3.487 (1913) que marcan las referencias de la creación de ejidos y fundación de pueblos.

En esta línea argumental, abordamos **La subdivisión de la tierra en la Provincia de Buenos Aires** reconociendo que el régimen parcelario y el valor del suelo se presentan como temas esenciales de estudio frente a las actuales exigencias impuestas por el crecimiento urbano.

Es interesante detenernos en los factores que inciden en la formación de los valores de la tierra porque de ellos dependerán los consecuentes derechos y obligaciones que le caben al titular de dominio en el proceso de transformación.

- En la **PARTE CUARTA** no podíamos dejar de incorporar el tema del **Area Metropolitana** al que parafraseando un artículo periodístico¹⁷ hemos denominado **Las Capitales del infierno** reflejando una letanía de complejos problemas, aplicable a casi todas las grandes ciudades surgidas de la última explosión urbana.

La paradoja radica, en que pese a las condiciones de vida que enfrentan, los ocupantes ilegales de espacios urbanos aumentan a un ritmo que llegan a duplicar el índice de crecimiento de las propias ciudades.

Del análisis, nos interesa destacar una situación fáctica que se da en ambos supuestos:

Históricamente el poder público no ha tenido una posición directiva en el desarrollo urbano de la metrópolis, pues éste se orientó preferentemente por el dinamismo del sector privado de la economía que ha organizado parcialmente el desarrollo urbano según sus intereses.

Para ello nos detenemos en el caso de **San Pablo** que se presenta como un ejemplo paradigmático de lo aludido.

La experiencia comparada nos indica que los programas de descentralización tardan por lo menos de quince a veinte años en producir efectos.

En consecuencia, entendimos importante detenernos en las **Distintas alternativas institucionales para la organización de áreas metropolitanas**, como una manera de ponderar los criterios y alternativas que se aplican para el tratamiento de estas megalópolis.

Por último nos detenemos naturalmente en el Area Metropolitana de Buenos Aires; cuyo análisis contempla las variables del transporte como configurador urbano, la región como una instancia ineludible de intervención y el rol del municipio.

- Hemos asumido en el criterio teórico-metodológico adoptado un abordaje multivariado, que pretende poner de relieve la complejidad del tema en estudio.

La organización de esta Introducción responde al objetivo de exponer al lector las líneas argumentales que orientaron esta tesis.

¹⁷ La Nación, Abril 1985.

PARTE PRIMERA

MARCO REFLEXIVO DONDE SE INSERTA

LA CUESTION A DESARROLLAR

CAPITULO I

UNA VISION PRELIMINAR SOBRE LAS CARACTERISTICAS ACTUALES DEL ESTADO

I.1. LA CRISIS DEL ESTADO MODERNO

Asistimos a una transformación del Estado moderno¹⁸.

No sólo el Estado está en un indudable proceso de cambio, sino que también ha cambiado la idea que se tiene del mismo en el campo de la percepción y la exigencia social.

Este siglo se ha caracterizado por las fluyentes vertientes que han ido adjetivando su más significativa construcción filosófica.

Nos referimos al **Estado de Derecho** que asentado en el principio del Imperio de la Ley, en definición de **Carl Smith** se basa en su doble rol de distribución de los derechos fundamentales y división de poderes.

El gobierno de la Ley y no de los hombres fue el apotegma que cimentó esta decisiva concepción.

Luego la órbita ideologizante marcó las etapas evolutivas de su modalidad -prestacional-, reflejando en el Estado Gendarme un fuerte sesgo individualista liberal, o, en el Estado de Bienestar un perfil neoliberal-social demócrata.

En definitiva, ambas versiones, nos dejan el legado de su ideario, traducida en la Constitución formal, en los principios de igualdad y libertad y en la participación popular como consagración jurídica.

En este orden de ideas, **Pedro J. Frías**¹⁹ nos señala al Estado de Derecho como el

¹⁸ Así lo señala Eduardo García de Enterría al manifestar: "...Es cierto que ha concluido una época y una concepción del Estado, la del Estado definido como un núcleo soberano central y único desde el que, por una parte, emana órdenes hacia su territorio, del que ha absorbido previamente todos los poderes exentos... Este concepto del Estado que es el de toda la Edad Moderna, ha concluido definitivamente...". La Revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo", Cuaderno Civitas, 1988, Pág. 88.

¹⁹ Pedro J. Frías manifiesta "...del siglo XX solo quedaron el Estado de Derecho, la economía de mercado y la integración...". "Las responsabilidades morales y políticas en el siglo XXI", 1997, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Pág. 11.

aporte más relevante del siglo XX.

Ahora bien, desde el campo tradicional y actual del Estado de Derecho, debemos considerar otros dos, presididos por los principios del Estado democrático y Estado social.

El **Estado democrático** supone, la pretensión de legitimación de la acción del Poder público por su origen y fundamento, así como la exigencia de un efectivo control jurídico-social y político de la Administración, que requiere de nuevos mecanismos idóneos de actuación.

El Principio de **Estado Social** aporta a la vida estatal un factor de cambio permanente, en cuanto postula la constante renovación y actualización, en función de la realidad de las circunstancias socioeconómicas, de los objetivos y del contenido mismo de la acción del poder público.

Principios estos últimos que dan connotaciones sustantivas al estado y se encuentran en constante reformulación.

- A partir de la estructura recién reseñada, debemos reconocer que todas las ideologías que se ocuparon del Estado han impregnando de distintos móviles sus objetivos y postulados.

En este sentido expresa **Jorge Vanossi**²⁰:

“...pareciera que el Estado hubiese sido en este siglo el bocado preferido de la retórica febril... Veamos el repertorio: Estado liberal, autoritario, totalitario, fuerte, débil, activo, pasivo, abstencionista, intervencionista, gendarme, planificador, regulador, de bienestar, de providencia, popular, orgánico, democrático y social de derecho, garantista, democrático-constitucional, de dictadura del proletariado, integracionista, policíaco, proveedor, fomentista, asistencial...y otras muchas expresiones más, que combinan adjetivos y sustantivos en un esfuerzo perseverante por maquillar la presentación del Estado en cada uno de los momentos críticos en que reaparece la necesidad de actualizar su oferta ante la mirada descreída de las masas...”

En una palabra, en reflexiones del autor, más que afianzar el Estado se trata de

redimir el poder público relegitimando sus funciones²¹.

I.1.1. DOS FUNCIONES CONCOMITANTES: LO SUPRA E INFRA ESTATAL

- Ahora bien esta necesidad de relegitimar las funciones públicas se presenta en el marco de dos fenómenos que están actuando con decisiva preponderancia sobre los Estados.

Nos referimos a la integración en bloques regionales que ponen de manifiesto una nueva concepción y consecuentemente un replanteo en las propias organizaciones estatales, y por otro lado una tendencia a la descentralización que se presenta como un anverso necesario y legitimador de aludido.

Esta situación se ofrece en nuestro país con la integración en el contexto del **MERCOSUR**²², que si bien presenta matices diferenciadores respecto del proceso europeo y un grado de evolución más aminorado, nos ofrece una modalidad que caracteriza indudablemente el momento actual.

En este contexto, la descentralización se concibe como el modo más óptimo de promover la democracia participativa, la eficiencia en las prestaciones y la optimización del control, generando una concepción de rasgos particulares e inequívocos.

Nos recuerda **Luis Ortega**²³ que la autonomía política esta basada en la efectiva asunción por el individuo del máximo de su responsabilidad y participación política, de forma que los valores técnico-jurídicos de la descentralización se pueden complementar con el efectivo control y participación de los ciudadanos respecto de los poderes locales.

- Sin embargo este reposicionamiento del Estado, que se inscribe en el marco de lo supra e infra estadual, pareciera estar excediendo en su propia inercia el terreno de los respectivos acomodamientos competenciales.

²⁰ Jorge R. Vanossi, "Crisis y transformación del Estado Moderno" en el libro "Transformaciones de Derecho Público". Ediciones Ciudad Argentina, Pág. 36.

²¹ Vanossi, Jorge R., Ob citada, pág. 49.

²² El MerCoSur esta integrado por la Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. En 1986 se firmaron dos protocolos bilaterales entre a y b que entraron en plena vigencia en el año 1991. El 26 de abril del mismo año en Asunción -Paraguay- se firmó el tratado del MerCoSur, que despues de ser aprobado por los parlamentos de los países respectivos, entró en vigor el 29 de Noviembre de 1991.

²³ Luis Ortega, "El sistema político y administrativo en España", Universidad Externado de Colombia, Dpto. de Derecho Público, 1991, Pág. 80.

Es evidente que en estos últimos años la construcción de uno y otro sistema se ha presentado con una simultaneidad de influencia recíproca y sus objetivos han pasado a ser de estricta interrelación.

Parece oportuno señalar que a priori los dos fenómenos aparecían sin relación el uno con el otro, o más exactamente durante mucho tiempo no se influyeron mutuamente, por el contrario, de ahora en más las tendencias actuales del Estado a la integración regional llevan en su embrión el proceso de descentralización.

I.1.1.1. UNA CONSIDERACION AL RESPECTO

A nuestro criterio este fenómeno conlleva dos riesgos:

- el primero de ellos es que en el febril tránsito a la descentralización se transfieran excesivas competencias en temas como el **ordenamiento territorial** que requieren parcelas definidas del dominio estatal en la medida que sus finalidades tienen una indudable dimensión supramunicipal.

No necesitamos recordar que el territorio comunal constituye también el asiento de las políticas de gestión de otras instancias regionales y del propio Estado que naturalmente deberán estar comprometidas en el proceso que ella implica. Intentaremos subrayar lo antedicho en los siguientes ejemplos:

- En Francia, se ha llevado a la práctica un profundo movimiento de reformas descentralizadoras, iniciadas por una ley del 2 de marzo de 1982²⁴, prolongadas por diversas leyes ulteriores (especialmente la ley del 7 de enero de 1983) transfiriendo un gran número de competencias del Estado a las colectividades territoriales y mejoradas aún más por una ley del 6 de febrero de 1992 sobre la administración territorial de la República.

La plena consagración del principio de libre administración de las colectividades territoriales conduce a la supresión de la tutela del Estado, es decir de los controles a priori,

²⁴ Esta ley denominada "Ley relativa a los derechos y libertades de las comunas, departamentos y regiones" que constituyó una verdadera ruptura con el estado anterior del derecho positivo.

a la que estaban sometidos hasta entonces²⁵; las leyes de descentralización, y especialmente la del 7 de enero de 1983, han procedido a una redistribución de roles atribuyendo a las comunas una gran parte de las competencias de urbanismo que hasta entonces eran ejercidas por el Estado²⁶.

En este sentido dice **Pierre Subrá de Biesseus**²⁷ ...si era lógico admitir la competencia comunal en materia de urbanismo en la medida en que estos asuntos tienen, fundamentalmente, una dimensión local, ha sido excesivo pasar de un extremo al otro, excluyendo totalmente al Estado de sus dominios en la medida en que el urbanismo también tiene una dimensión supramunicipal...

• La situación pareciera también haberse presentado en España con motivo de la sentencia del tribunal constitucional del 20 de marzo de 1997 y las modificaciones que provocó la misma en orden a la cuestión de competencias referidas a las comunidades autónomas, generando una significativa conmoción en lo previsto en la Ley del Suelo.

En este sentido, **José Luis González-Berenguer y Urrutia**²⁸ manifiesta ...hay que añadir la sorprendente decisión de eliminar (prácticamente así es) la función supletoria del Derecho del Estado respecto al de las CC. AA., despojándolas así de la pieza-cierre del Ordenamiento. Y observa críticamente ...el segundo bloque de la sentencia declara inadmisibile la función supletoria del Derecho del Estado... Obviando que ante cualquier situación de anomia, debe aplicarse el Derecho del Estado, cuya condición de supremacía (como la llama Muñoz Machado), o de prevalencia (como la llama García de Enterría), la

²⁵ Según esta óptica, cuatro poderes estaban a disposición de la autoridad de tutela:

1. El poder de anulación
2. El poder de aprobación
3. El poder de autorización
4. El poder de sustitución

²⁶ La ley ha transferido a las comunas la responsabilidad de la elaboración de los planes de urbanismo (Planes de Ocupación de los Suelos, P.O.S., de acuerdo con la terminología francesa).

Además, la ley también ha transferido a las comunas las competencias en materia de autorización del uso del suelo y especialmente los permisos para construir. Para llevarlas a cabo la comuna tiene competencia para poner en marcha ciertos procedimientos, tales como, por ejemplo, el derecho de preferencia.

²⁷ Pierre Subrá de Biesseus. "El nuevo derecho administrativo" del Libro "Transformaciones del Derecho Público", Pág. 82.

sentencia parece olvidar.

Para finalmente observar en la introducción ...los males del urbanismo español no se derivan de la sentencia. Se derivan de que las comunidades autónomas españolas (al revés que en el resto de Europa) se empeñan en que la autonomía es normación y no ejecución....

• En nuestro país este fenómeno a la transferencia indiscriminada de servicios y funciones se ha dado también con diferentes y esquivos móviles políticos –como más adelante analizaremos-, reivindicando una tendencia nutrida más en los coletazos teóricos que sugiere el derecho comparado que en la sólida confirmación de un federalismo cooperativo y de ejecución.

En una palabra, más allá de las características del país y el régimen de gobierno adoptado pareciera que la descentralización, expone en su propia dinámica reformista una desestabilización a los criterios centralizadores que durante años rigieron procesos como los descriptos; desarticulando en su tránsito las naturales competencias y atribuciones que el Estado debe reservarse para establecer las jerarquías, procedimientos y criterios de los distintos niveles de actuación territorial.

- En segundo lugar, la propuesta pareciera inscribirse desde una visión fatalista en la idea de la desaparición del propio Estado, situación que fuera de sus históricas connotaciones incluyendo naturalmente el concepto de soberanía también pone en tela de juicio las funciones principales que alimentan su deber ser.

Con total claridad **García de Enterría**²⁹ expresa ...En efecto, en España y en otros países de la Comunidad Europea que en conjunto engloban a la mayoría de la población de ésta, el Estado está siendo objeto de un doble proceso simultáneo de erosión de su vieja

²⁸ González-Berenguer y Urrutia, José L., “La Ley del Suelo después de la sentencia del TC del 20 de marzo de 1997”, Estudios de Derecho Urbanístico, Editorial Civitas, 1997. Págs. 20 y 21.

soberanía central, clave de su existencia desde que fue configurado en los orígenes de la Edad Moderna. Esa doble erosión viene, por un lado, de la transferencia hacia arriba de poderes relevantes, hacia las instancias comunitarias europeas, y, por otro lado, de que ese proceso está siendo acompañado de otro proceso paralelo en el que la transferencia se produce hacia abajo, a favor de Comunidades autónomas, *Länder*, Regiones, Estados miembros de una federación. Como las dos sustracciones coinciden en el tiempo y además ambas están dotadas de una dinámica creciente, o al menos no estabilizada hasta el momento y mucho menos declinante, el pronóstico resultaría claro: el Estado sería cada vez una capa más delgada de funciones que arribaría necesariamente a una fractura final, sobre la cual vendría a producirse el entendimiento directo y sin intermediarios entre las entidades infra y supraestatales...

Pero en alentadora posición, nos dice: ...El pronóstico es falso porque, como suele ocurrir con todos los falsos pronósticos, parte de un diagnóstico equivocado; y con todo aliento reflexiona ...ocurre también por lo demás que el proceso de descentralización política refuerza y no destruye la instancia superior y el proceso de integración que en ella se cumple... Un Estado que no pueda ya comprenderse como un artilugio burocrático, movido por su propia inercia, sino como una pieza esencial capaz de articular en su derredor una de las integraciones políticas esenciales en el complejo pluriverso de formaciones territoriales...

La responsabilidad será entonces articular en derredor las integraciones políticas esenciales.

I.2. LA CRISIS DE LA MODERNIZACION DEL ESTADO

No puede escapar tampoco a estas reflexiones el actual perfil del Estado, en su propuesta de modernización.

Así como señalamos sinópticamente los riesgos del fenómeno anterior también observamos los síntomas que la propuesta de reforma estatal nos ofrece.

Sin perjuicio del alcance con que ponderemos esta tendencia, pocos temas como el

²⁹ García de Enterría, Eduardo. "la revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos,

que nos ocupa se presentan en las antípodas de los principios que inspiran esta concepción.

Para ello partimos de la base que no hay antecedente en las políticas de ordenamiento territorial, que no suponga una decidida actuación Estatal.

Es imposible imaginarnos un plan que no se exprese como un modelo normativo específico de aplicación en el espacio afectado; no podemos dar un salto cualitativo sobre las clásicas restricciones al dominio sin una legislación de fondo que hermenéuticamente conceptualice el alcance de la función social de la propiedad; no podemos asumir la naturaleza supra municipal de la ordenación del territorio sin una concepción regional que encuentre su legitimación en la Constitución.

- Sin embargo el perfil que caracteriza en la actualidad la reforma del Estado, encuentra en el pragmatismo eficientista su expresión jurídica, en la desregulación su expresión institucional, en la desideologización su expresión política, en el mercado su expresión socio-económica y en el Posmodernismo su expresión axiológica-cultural.

Lo aludido pone de manifiesto una nota distintiva que acentúa la falta de prioridad y atención que en nuestro caso expresa el Estado sobre los Institutos, principios y garantías que deberían regir una política de ordenamiento territorial.

Desde ya, las dificultades que hemos señalado no deben estimularnos a un fatalismo que suponga la imposibilidad de abordar el análisis en este campo.

Para ello nos proponemos reflexionar sobre las modalidades que nutren la concepción estatal, para prevenimos sobre los tópicos que parecieran caracterizar esta modernización.

Debemos previamente considerar el fenómeno denominado posmodernismo, que al ejercer una decisiva inversión en el campo axiológico y cultural, irriga el estilo predominante de todas las otras expresiones del Estado.

Convencidos que el posmodernismo permite ser visualizado desde distintos tipos de discursos, abordaremos una asociación conceptual al que intencionalmente recurrimos, al conjugar los comentarios que el filósofo **Gianni Vattimo** desarrolla en su libro *La sociedad transparente* con el ensayo que la profesora **Beatriz Sarlo** escribiera sobre *La Ciudad* en su

libro Escenas de la vida posmoderna.³⁰

Creemos que el aporte que realiza la autora en este capítulo, del que tomaremos algunas de sus partes, gráfica y simboliza los valores a los que intentaremos aludir.

I.2.1. UNA APROXIMACION AXIOLOGICA

Desde un punto de vista axiológico, un profundo eclecticismo domina el fenómeno que conocemos como pos-modernismo.

Claro, esto supone que en algunos de sus aspectos esenciales, la modernidad ha concluido.

Naturalmente, resultará necesario a efectos de este trabajo, ponernos previamente de acuerdo en lo que se entienda por modernidad.

Según Gianni Vattimo, desde finales del siglo XV³¹ se empieza a abrir camino en el arte, un culto cada vez más intenso y original, que no existía en épocas anteriores, para las cuales la imitación de los modelos constituía un elemento de extrema importancia.

Con el paso de los siglos se irá haciendo cada vez más claro que el culto de lo nuevo y original en el arte se da vinculado a una perspectiva más general, que, como sucede en la Edad de la Ilustración, considera la historia humana como un progresivo proceso de emancipación, como la realización, cada vez más perfecta, del hombre ideal.

La condición para concebir la historia como realización progresiva de la realidad auténtica, estriba en que pueda ser vista como un proceso unitario. Sólo si existe la historia se puede hablar de progreso.

Pues bien, la modernidad, según la hipótesis del autor, se acaba cuando deja de ser posible hablar de la historia como algo unitario³².

Efectivamente la crisis de la idea de la historia lleva consigo la crisis de la idea del progreso, ya que si no hay un curso unitario de las vicisitudes humanas no podrá sostenerse

³⁰ Gianni Vattimo, "La Sociedad Transparente", Ediciones Paidós, 1990.

Beatriz Sarlo, "Escenas de la vida posmoderna", Espasa Calpe - Ariel, 1994.

³¹ Es a comienzos de este siglo cuando "oficialmente" se ubica el origen de la Edad Moderna.

³² La crisis actual de la concepción unitaria de la historia, la consiguiente crisis de la idea del progreso y el fin de la modernidad, no son sólo eventos determinados por transformaciones teóricas en el plano de las ideas - vgr. las críticas que ha sido objeto el historicismo decimonónico (idealista, positivista, marxista, etc.) -, sino que también hay otros factores confluyentes muy diversos, como el fin del Imperialismo y el Colonialismo y otro gran factor que ha venido a resultar determinante, que es el advenimiento de la sociedad de la comunicación.

tampoco que éstas avancen hacia un fin.

Del enjundioso estudio del filósofo de Turín, nos interesa detenernos en esta concepción de la crisis de la historia; ya que al quedar desplazada como criterio uniforme, ordenador y proyecto, parece en la actualidad ser gradualmente sustituida por el universo científico-tecnológico, que de esta manera se presenta como nueva hipótesis unificante, y como tal actúa como fundamento de una mentalidad en la cual el mundo se constituye en imágenes más que como sistema de valores.

Esta crisis de la historia se expresa en el ensayo aludido de la siguiente manera:

...Frente a la ciudad real, construida en el tiempo, el shopping ofrece su modelo de ciudad de servicios, miniaturizada, que se independiza soberanamente de las tradiciones y de su entorno. De una ciudad en miniatura, el shopping tiene el aire irreal, porque ha sido construido demasiado rápido, no ha conocido vacilaciones, marchas y contramarchas, correcciones, destrucciones, influencias de proyectos más amplios. **La historia está ausente y cuando hay algo de historia, no se plantea el conflicto apasionante entre la resistencia del pasado y el impulso del presente.** La historia es usada para roles serviles y se convierte en una decoración banal: preservacionismo fetichista de algunos muros como cáscaras. Por esto, el shopping sintoniza perfectamente con la pasión por el decorado de la arquitectura llamada posmoderna. En el shopping de intención preservacionista la historia es paradójicamente tratada como souvenir y no como soporte material de una identidad y temporalidad que siempre le plantean al presente su conflicto...

La crisis de la historia, el nuevo positivismo que representa el carácter unificador de la ciencia y la imagen como nueva simbología axiológica, aparecen como los datos sobresalientes de este eclecticismo.

I.2.2. UNA APROXIMACION CULTURAL

En este cuadro alcanza su cima la cultura telemática, es decir, aquélla que radica en la invasión y simultaneidad de visiones de la realidad, provocado por el tiempo de la comunicación mass mediática.³³

Asentados sobre este mundo múltiple, experimentamos la libertad como oscilación continúa entre la pertenencia y el extrañamiento; en donde la tecnología nos ofrece un nivel de información que a través de ella la misma sociedad se conoce y construye.³⁴

...El shopping es un artefacto perfectamente adecuado a la hipótesis del nomadismo contemporáneo: cualquiera que haya usado alguna vez un shopping puede usar otro en una ciudad de la que ni siquiera conozca la lengua o las costumbres...

...Pero no es ésta la única ni la más importante contribución del shopping al nomadismo. Por el contrario, **la máquina perfecta del shopping, con su lógica aproximativa, es, en sí misma, un tablero para la deriva desterritorializada.** Los puntos de referencia son universales: logotipos, siglas, letras, etiquetas no requieren que sus intérpretes estén afincados en ninguna cultura previa o distinta de la del mercado. Así, **el shopping produce una cultura extraterritorial** de la que nadie puede sentirse excluido: incluso los que menos consumen se manejan perfectamente en el shopping e inventan algunos usos no previstos que la máquina tolera en la medida en que no dilapiden las energías que el shopping administra...

En esta descripción unitaria del mundo tecnológico, la cultura telemática no sólo tiene

³³ La intensificación de las posibilidades de información sobre la realidad en sus más diversos aspectos, vuelve cada vez menos concebible la idea misma de "una realidad". Quizá se cumple en el mundo de la "mass media" una "profecía" de Nietzsche: "el mundo verdadero al final, se convierte en fábula".

un carácter instrumental sino de alguna manera final y sustancial; ya que, por una parte, exhibe a la contemporaneidad como simultaneidad de la historia a través de técnicas como la crónica televisiva en directo, y por otra parte, desde la reivindicación del cientificismo positivista, enfoca los ideales sociales de la modernidad como guiados por la utopía de la realización.

I.2.3. UNA APROXIMACION POLITICA

Naturalmente, estas influencias trasladadas al campo político exhiben como producto la desideologización, en tanto inutilidad de un sistema de principios, ideas y valores llamados a regular y regir la orientación de un comportamiento socio-histórico.

El criterio pragmático que traduce la desideologización, es coherente con el desencanto social y la desvalorización del fenómeno político.

Si hay una característica del proceso social que estamos viviendo, es la ausencia de participación como fenómeno de conducta colectiva, como signo de identidad con nuestros proyectos nacionales.

Cada vez es más difícil convocar a la conducta social. Esto debe ser destacado por lo menos con tanto énfasis como cuando se habla del deterioro de la calidad de vida, porque la población puede vivir mal cuando decae su salud, su educación o su vivienda, pero vive mucho peor cuando, además de deteriorarse su calidad de vida, pierde la ilusión de que a través de la acumulación social de fuerzas, se pueden cambiar las cosas. Este es también un componente esencial de cómo se vive.

...La velocidad con que el shopping se impuso en la cultura urbana no recuerda la de ningún otro cambio de costumbres, ni siquiera en este siglo que está marcado por la transitoriedad de la mercancía y la inestabilidad de los valores...

...El shopping presenta el espejo de una crisis del espacio público donde es difícil construir sentidos; y el espejo

³⁴ Este "mundo múltiple" nos ofrece una "realidad", que es más bien el resultado del entrecruzarse, del

devuelve una imagen invertida en la que fluye día y noche un ordenado torrente de significantes...

En esta concepción, la simbiosis de los elementos aludidos tiene en la lógica del mercado, su política económica, su visión social y su actitud política...

I.2.4. UNA APROXIMACION ECONOMICA

Desde esta visión posmoderna, el mercado en estos años dejó de ser un instrumento para convertirse en un fin en sí mismo.³⁵

Un mercado que actúa irrestrictamente genera no solo desigualdad sino concentración del poder, mas aún cuando lo que se tiene que proveer son los llamados bienes colectivos que son aquéllos que no se pueden sustituir ni rechazar, ni tampoco se pueden tener o pretender tener exclusividad de uso.

Hay que buscar nuevas síntesis que respetando las peculiaridades locales, relacionen la actividad del Estado y el mercado, de lo público y lo privado, con una visión selectiva y despojada de preconceptos; atendiendo fundamentalmente a la calidad de la intervención.

Así **Danilo Astori**³⁶ expresa:

Hasta ahora en los años del neoliberalismo, de los tres caminos posibles, se siguió preferentemente uno y en parte otro. Los tres caminos posibles son: la privatización, la desregulación y la modernización de la gestión.

Todos sabemos en qué se ha basado la acción sobre el Estado: achicamiento indiferenciado sobre la base de privatizaciones y desregulación con un carácter bastante indiscriminado e indiferenciado. El camino de la modernización de la gestión casi no fue transitado...

...Se nos informa que la ciudadanía se constituye en el

"contaminarse" de las múltiples imágenes, interpretaciones y reconstrucciones que compiten entre sí, y que, sin coordinación "central" alguna, se distribuye.

³⁵ Creemos en el mercado como un instrumento, es decir, como insustituible contribución al cálculo económico, ya que sin él no existen puntos de referencia; por lo tanto, tenemos que tomar del mercado aquéllo que el mercado puede dar a la búsqueda de alternativa.

mercado y, en consecuencia, los shoppings pueden ser vistos como los monumentos de un nuevo civismo: ágora, templo y mercado como en los foros de la vieja Italia romana. En los foros había oradores y escuchas, políticos y plebe sobre la que se maniobraba; en los shoppings también los ciudadanos desempeñan papeles diferentes: algunos compran, otros simplemente miran y admiran. En los shoppings no podrá descubrirse, como en las galerías del siglo XIX, una arqueología del capitalismo sino su realización más plena...

En este marco, el eficientismo prevalece sobre la eficiencia, y en consecuencia, la expresión jurídico-institucional del Estado se expresa en su propia escala de criterios rectores.

I.3. LA CRISIS DEL DERECHO PUBLICO

La crisis del derecho público se insinúa en la marcada tensión entre la construcción jurídica clásica y los objetivos económicos que guían hoy la acción del Poder público, y que pretenden justificarse en la idea de la modernización que impregna hoy a la administración prestacional.

Esta tendencia se manifiesta entre otros criterios: en el reduccionismo del rol del Estado y en la consolidación de la emergencia como marco de actuación pública.

La deserción estatal se evidencia en la absoluta ausencia de intermediación en campos de imprescindible protagonismo; atendiendo al tema en análisis citamos como ejemplo la falta de una política de ordenamiento territorial, o de criterios de planificación que expongan la pretensión de ordenar y orientar racionalmente la convivencia social.

Lo referido encuentra en la emergencia aplicada consuetudinariamente, el fundamento que ha permitido relajar los criterios de control y técnicas de procedimiento a favor de una acción eficientista que atribuye su esencia en la inmediatez de su concreción.

³⁶ Danilo Astori, "Estado y Mercado", Revista de realidad económica, número 124. Conferencia pronunciada

Pareciera dar esto lugar a la sentencia que **Garrido Falla** hiciera sobre el tema lo que de verdad le importa al ciudadano de nuestras modernas sociedades no es tanto que las leyes sean perfectas, cuanto que la administración prestadora de servicios funcione de manera eficaz.

Sin embargo, esta observación, pareciera correr el riesgo del eficientismo inmediatista, que lejos de ser una manifestación de la expectativa comunitaria o social lleva a un pronunciado desvío respecto a las verdaderas necesidades de cambio, y como nos recuerda **Kliskberg** produce en el plano conceptual la tendencia permanente a razonar en términos de cómo perfeccionar procesos ya dados.

Situados ante esta crisis del derecho público el desafío es en consecuencia, repensar los límites a la flexibilización de la programación legal de la administración, el alcance de la aptitud relacional de la ley y por tanto, la adecuación de los sistemas de control.

- Por ello, a nuestro entender debemos hacer un somero hincapié sobre este tema.

Este diagnóstico que abordaremos nos enfrentará a las nuevas formas de acción administrativa en atención a la orientación teleológica y la eficacia que hoy se exige de la acción estatal, que contemplando circunstancias socioeconómicas, provocan alteraciones en el modo de legislar, normar, regular.

I.3.1. EL NUEVO CONTENIDO DE LA ACCION DEL PODER PUBLICO

Como afirmáramos, el Principio constitucional de Estado Social ha venido forzando una evolución, que se produjo en un espectacular desarrollo de la administración prestacional primero, y ahora en nuevas formas de acción administrativa acordes con las demandas sociales.

En una palabra, **este Principio reacomoda en función de objetivos socio-económicos el contenido mismo de la acción del Poder Público**. Se produce entonces, la tensión entre la racional estructura del ejercicio del Poder y su funcionalidad, entre la finalidad y la nueva necesidad relacional que se exige de la Ley, entre lo abstracto y lo real,

entre el previsible rigor de lo constituido a la flexibilización sin límite de lo que se está constituyendo.

El Estado social privilegia la eficacia de la acción estatal y una orientación teleológica como nuevos criterios rectores.

Pero estos criterios no deben diluir las fronteras entre lo público y lo privado, porque de lo contrario, terminará por prevalecer tan sólo la corporación económica con un carácter ambiguo: privado por el control y público por la función y el estatus.

Como preanuncia el ensayista español **Ignacio Sotelo** el nuevo autoritarismo que se nos viene encima resulta de una conversión pública de lo privado.

- Lo dicho hasta ahora, sirve para poner de relieve la presión a que está sometida la construcción jurídica actual de la regulación legal de la acción administrativa, básicamente edificada aún en el marco del Estado de Derecho.

Su necesaria actualización sólo parece posible remontándose al orden superior de valores que define al Estado en su conjunto y desde el cual es claro que no pasa por las disyuntivas entre el mantenimiento a ultranza de las exigencias clásicas del principio de Estado de Derecho y la flexibilización sin límite de la programación legal de la Administración.

Como señala **Parejo Alfonso**³⁷, la pérdida del monopolio de la programación de la actividad administrativa por la regulación abstracta y general de corte tradicional, obliga inexcusablemente a una adecuación del sistema de control de aquella actividad; y no sólo es precisa una actualización del control judicial sino también es necesario una actualización de los controles político y social.

Ahora bien, ubicados en este contexto de las nuevas exigencias y modificaciones que el Estado supone coincidimos que su flexibilidad dependerá, en gran parte, de la adecuación de los sistemas de control diseñados para legitimar la orientación finalista y la eficacia de la acción como horizontes de la actividad prestacional.

No cabe duda que la participación ciudadana es la que puede contribuir

decididamente a perfeccionar el sistema de control.

I.4. LA CRISIS DEL SISTEMA REPRESENTATIVO

Como sabemos, en el Derecho Público la teoría de la representación política se desarrolló fundamentalmente a partir de los siglos XVII y XVIII, con la aparición de los primeros Estados³⁸.

No nos detendremos en reseñar históricamente el surgimiento de este instituto. En tal sentido, nos remitimos, entre otros, al trabajo de Ekmekdjian sobre Reflexiones acerca de la representación política, donde realiza un minucioso análisis sobre las distintas teorías, evoluciones y criterios que han signado la cuestión.

De todos modos, es necesario señalar referencialmente que la teoría de la representación política comienza a afirmarse a partir de tres revoluciones: la inglesa de 1688, la norteamericana de 1776 y la francesa de 1789.

En cuanto a su naturaleza, podemos recordar que ha tenido dos grandes niveles de fundamentación:

La representación fraccionada expuesta por Juan Jacobo Rousseau, que inspirada en la representación del Derecho Privado se expresa fundamentalmente a través del contrato de mandato³⁹.

La otra tesis se sustenta en el concepto de la representación totalizadora, doctrina que entiende que la representación que ejerce el político en función de gobierno, debe guiarse no por la suma de los intereses de cada uno de los electores, sino por la decisión que más corresponda con el bien común⁴⁰.

Podemos decir conjugando ambas posturas, que el régimen representativo es fraccionado en cuanto a su elección y totalizador en cuanto a su interpretación.

³⁷ Luciano Parejo Alfonso, "Crisis y renovación del Derecho Público", [completar]

³⁸ "El Misterio de la Representación Política", Jorge R. Vanossi.

³⁹ Este instituto fundamentaba la representación política en el ámbito del Derecho Público y su naturaleza imperativa se asentaba en la idea de que el elegido debía estar sujeto a la voluntad del elector.

Aspecto que naturalmente presentaba dificultades en su aplicación a la práctica de la vida política.

A la vez, esta concepción legitima la alícuota de poder que detenta cada individuo con el sufragio en tanto actividad decisional, personal e intransferible.

⁴⁰ Esta idea se abrió paso en Inglaterra cuando comenzó a afirmarse el sistema parlamentario. Y desarrollada por Montesquieu y el Abate Sieyès en 1789, fue adoptada en la Constitución de la Primera República Francesa de 1791, la cual prohibió expresamente el mandato imperativo.

En los hechos, esto implica trasladar la soberanía del pueblo a la clase política.

- Más allá de los distintos principios y contradicciones que encierra la tesis aludida (ya sea de idealismo filosófico, naturaleza sociológica, coercitiva, etc.), es éste el sistema que ha venido rigiendo la intermediación pública y justificando a la democracia como sistema de gobierno⁴¹.

Pero esta concepción (la representación totalizadora) partía de la base de un concepto racional y abstracto de la sociedad, en el marco del progreso de los derechos individuales, en donde la igualdad formal resultaba suficiente y donde el control lo garantizaba el nivel decisional del sufragio⁴².

Como señala **Rosatti**, el modelo democrático contemporáneo clásico sólo podía funcionar con un esquema representativo a ultranza, sellado en un proceso electoral que definía roles inmodificables: a partir del resultado comicial y hasta la próxima elección el representado delegaba su cuota de poder y los representantes decidían por él⁴³.

Las razones de la dinámica y complejidad actual han estado signadas por fenómenos confluyentes que marcan un perfil absolutamente diferenciador al descripto.

Distintas circunstancias establecen un interrogante sobre lo que **Juan Francisco Linares**, en su libro *Política y Comunidad nos manifiesta*, la imposición del proyecto comunitario, no es nunca una imposición total sino parcial. Hay una interacción dialéctica entre los que mandan y los que obedecen...

Esta relación dialéctica, se encuentra en franca crisis.

I.4.1. CAUSAS Y SINTOMAS DE LA CRISIS ALUDIDA

- Efectivamente, la industrialización, la transmutación rural-urbana, las grandes concentraciones, los procesos de inmigración y masificación, la corporativización de los

⁴¹ Ello obliga a hacer una aclaración de tipo semántico. Los vocablos "democracia" y "representación" no han traducido siempre criterios equivalentes.

Así el gobierno representativo, instaurado en Francia después de 1789, fue calificado por Carré de Malberg como "representativo" pero no "democrático", precisamente por la independencia que tenía el representado con relación a los electores. Citado por Néstor Pedro Sagués en su trabajo "Régimen electoral y legitimidad política".

⁴² Influencia de la concepción decimonónica, que concebía a la ley como un producto racional y atemporal.

⁴³ Horacio Daniel Rosatti, "Participación popular en las decisiones públicas. Iniciativa legislativa y consulta popular". En trabajo sobre la Reforma Constitucional. 1994.

intereses sociales, los niveles progresivos de comunicación y últimamente informatización, son algunas de las manifestaciones contextuales de una situación que se presenta con contundente diagnóstico, y que junto a las distorsiones funcionales que ofrecen los sistemas electorales, la influencia cada vez más decisiva de los grupos de presión y la relativización de las ofertas programáticas de los partidos políticos, han puesto en evidencia la crisis de la representación es decir la debilidad de la relación elector-elegido y en consecuencia la interpretación exclusiva por parte de éstos del abstracto axioma del bien general.

A ello debemos sumarle, desde un punto de vista orgánico, que estas profundas transformaciones han influido en la estructura del Poder. Poniendo de manifiesto una concentración y expansión de potestad del ejecutivo en detrimento del rol del órgano legislativo.

Como expresa **Zarza Mensaque**, existe una verdadera preocupación por reformular la actividad de los órganos deliberativos, adecuándolos a los requerimientos de la sociedad contemporánea que exige la existencia de un órgano representativo del pueblo, que además de legislar, permita un efectivo control a la considerable magnitud de poder que tiene el ejecutivo⁴⁴.

- En este marco, la representación -como construcción mediadora de las prerrogativas colectivas-, ha sufrido en los últimos años una constante amenaza.

Por un lado el sufragio, el más importante de los Derechos Políticos, ya no refleja por sí solo el medio más idóneo para proveer a la intermediación entre gobernantes y gobernados.

Tampoco alcanza la idea del interés general o el bien común, asumido como un fin unívoco e inmutable de interpretación excluyente por la clase política.

Es importante subrayar que el bien común (justificación de la representación totalizadora) constituye el fin del Estado, pero también traduce la ideología práctica de la democracia, y por lo tanto se presenta como un valor proyecto y dinámico.

En consecuencia, este valor proyecto debe ser realizado, y para ello se deben dar las condiciones que posibiliten expresar en la práctica las necesidades de la convivencia social.

En este sentido, **Giovanni Sartori** ha planteado el divorcio entre el mandato de origen y mandato en ejercicio, como una forma de exponer la distancia que se provoca una vez cumplida la formalidad de la investidura pública.

Hay una deficiencia marcada en las posibilidades de controlar el alcance y ejercicio de ese mandato, que quiebra la razón de confianza que supone la delegación de la soberanía popular.

Desde otro ángulo, **Germán Bidart Campos** ha planteado la diferencia entre la representación y la representatividad al señalar que la primera es el resultado de una ecuación electoral que atendiendo a un determinado sistema, dota de legitimidad a los elegidos⁴⁵.

En cambio, la representatividad no se logra ni se impone por obra y arte de una forma jurídica o de una norma⁴⁶.

En definitiva, la insuficiencia del sufragio como único medio de expresión, la crisis del bien común como finalidad inmutable, la pérdida paulatina de la representatividad, la falta de control respecto del mandato en ejercicio, la expansión de potestades del ejecutivo en detrimento del rol del órgano legislativo, son síntomas que exponen la salud del propio sistema y exigen modos de participación que complementen, ratifiquen y corrijan este nivel de actuación política.

1.4.2. HACIA UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

- La crisis aludida, ha promovido la idea y la necesidad de la democracia participativa.

⁴⁴ Alberto Zarza Mensaque, "Poder legislativo".
"Las Nuevas Constituciones Provinciales". 1989.

⁴⁵ Germán J. Bidart Campos, "Temas electorales (democracia y representación)". La Ley.

⁴⁶ Así sostiene el autor, tener representatividad es un fenómeno social que depende de factores mucho más complejos y sutiles. Está fuera del alcance de la normatividad. La representatividad se logra o no se logra, se tiene o no se tiene, en virtud de lo que hace u omite aquél a quien otro le demanda que haga, para que sea algo así como su vocero, su portavoz, su intérprete, su gestor.

Ni son fórmulas, ni principios, ni normas lo que la sociedad apetece en orden a este problema. Lo que le importa es que si elige a uno o a algunos, éstos sepan dar presencia a sus intereses. Lo que le importa es "tener - parte" o participar, no ser convidado de piedra, ni tener derecho a voto sólo para elegir a alguien, que luego se desentienda de la gestión para la que fue elegido.

Nos referimos a la participación como método de gobierno, como un estilo de hacer política en el Estado y la Sociedad.

En esta idea, debemos señalar preliminarmente que referirnos al Estado democrático no es lo mismo que hacerlo respecto a la Sociedad democrática.

Como señala **Bidart Campos** una sociedad democrática es susceptible de quedar acaso enfeudada en la estructura de un Estado totalitario, y a la inversa, un Estado democrático puede alojar a una sociedad que no lo sea⁴⁷.

Fortalecer una Sociedad democrática, es provocar hábitos de comportamiento sociales (formales e informales) que se integren en el proceso de gestión y ejecución de las decisiones; es subrayar una cultura que facilite la dialéctica del pluralismo y el consenso; y parcializar la razón a través del diálogo como fuente de la vocación transaccional que supone la convivencia.

Fortalecer un Estado democrático, es hacer efectivo los distintos modos de participación política; y a la vez, que éste reconozca, garantice y estimule las diversas expresiones de participación social.

Este proceso que conforma la democracia participativa debe ser pleno y retroalimentarse, expresando la simbiosis entre los derechos sociales y políticos⁴⁸.

De allí que esta concepción se encargue de promover los más variados mecanismos de participación social, y su tendencia se exprese en el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos, en el actual criterio de acceso a la justicia, en el amparo de los intereses difusos (consumo, servicios públicos, etc.), en las audiencias públicas para la gestión ambiental, en la participación orgánica de la comunidad en la elaboración, ejecución y control de programas de actuación urbanística, entre otros mecanismos⁴⁹.

Es indudable que para ello, la participación requiere un contenido material (expectativa individual fundada) y un conjunto de mecanismos institucionales que

⁴⁷ Germán J. Bidart Campos. *Teoría del Estado*. 1991.

⁴⁸ De ahí el éxito que desde el comienzo de la década de los 60 estaba destinada a obtener la llamada "democracia de participación" que De Gaulle ofrecía a los franceses como una "tercera vía" entre el capitalismo liberal y el comunismo.

⁴⁹ Entre otros ver: Quiroga Lavié, "Derecho Público Subjetivo"; Luciano Parejo Alfonso, "Derecho Urbanístico"; Bidart Campos, "Tratado elemental de derecho constitucional"; Pedro Tarak, "La democracia participativa y las audiencias públicas, una propuesta para la gestión ambiental", Revista "Ambiente" - La Ley -.

reconozcan unos derechos realmente ejercitables⁵⁰.

El objetivo es encontrar el medio de ir fortaleciendo simultáneamente la participación política y la participación social; en definitiva, **idear e instaurar** sistemas o procedimientos de participación pública que contribuyan a lograr el desarrollo de la persona y el cambio de la estructura social en que participa.

Concluyendo, por una parte la participación política se presentará como una necesidad de perfeccionar y enriquecer el sistema de representatividad (y en consecuencia el de legislación y control) y por la otra, como una referencia que en su institucionalización y credibilidad provocará las condiciones para la dinámica participativa toda.

Ahora bien, la participación no sólo debe ser buscada por el ciudadano sino que debe ser impulsada por el Estado en los criterios que este determine para la organización territorial, nos estamos refiriendo a la conformación de Consejos Municipales, Juntas Administradoras Locales, Juntas de Acción Comunal.

Así los Consejos Vecinales ejercen un estimable grado de participación y de gestión en la vida comunal, mediante el control de los servicios públicos locales, formulación de planes, ejecución de obras, etc.

Como lo prevé la Ley de Régimen Local Española en su artículo 24 "Para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los Municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento le confiera.(Sin perjuicio de la unidad de gobierno y de gestión del Municipio).

⁵⁰ En este sentido, Eduardo García de Enterría en su trabajo Los Ciudadanos y la Administración: nuevas tendencias en Derecho Español, manifiesta ...pero antes de examinar la calidad de los intereses o la extensión general o particular del que el ciudadano intenta hacer valer habrá que examinar su posición jurídica como titular de derechos fundamentales, por más que con ellos se intenten hacer valer meros intereses particulares, la invocación ritual del interés general contrario no servirá absolutamente para nada, pues éstos deberán ceder a la primacía de aquéllos. Ha concluido, pues la invocación ritual de los intereses generales como sinónimos de superiores, tras de la cual por cierto, suelen parapetarse tantas veces las comodidades sino los intereses menos respetables de la burocracia...

En segundo lugar cita el principio favor libertatis, como el principio de que los derechos fundamentales deben interpretarse de la manera más amplia para que su contenido pueda ser efectivo, es un principio del que se están obteniendo multitud de consecuencias prácticas.

Lo mismo ocurre en Colombia, por ejemplo con las Juntas Administradoras locales, en España con las Asociaciones Vecinales y en nuestro país con lo consagrado en el Derecho Público Provincial –vr. Río Negro, San Luis- que tiene por finalidad, entre otros, estos cometidos:

- a) Estimular la actividad y la participación comunitaria
- b) Informar y asesorar respecto del estado y necesidad del vecindario.
- c) Proponer al Departamento Ejecutivo anteproyecto de obras, servicios y trabajos.
- d) Emitir opinión sobre los programas o proyectos sometidos a su consideración.
- e) Realizar obras en su jurisdicción que cuenten con la financiación directa del vecindario, y mediara conformidad del Departamento Ejecutivo (firmas voluntarias, consorcios vecinales u ordenanzas especiales).
- f) Realizar el control de gestión de los servicios y obras que se ejecuten dentro de su jurisdicción.
- g) Elevar al Intendente su presupuesto de gastos y recursos.
- h) Promover la formación de consorcios.

En definitiva, participar significa "tener una parte de una cosa o tocarle algo de ella".

Al respecto **Dana Montaña** manifiesta "consiste en tomar una parte activa en la decisiones gubernativas y no sólo, de cualquier manera, en el proceso que conduce a adoptar la resolución respectiva".

Tratándose del Municipio o de la gestión local, ello tiene una importancia aún mayor, dado que la participación es un supuesto que a la vez es condición, por la indudable índole sociológica del gobierno local.

Asentándonos sobre esta cuestión, surgen primeramente como formas de participación en el Municipio democrático las siguientes:

En tercer lugar esa primacía de los derechos fundamentales impone una exigencia rigurosa en las habilitaciones legales para entrar en el ámbito de la libertad. Las regulae agendi, las reglas que prescriben conductas que limitan la libertad de los ciudadanos deben de estar amparadas por habilitaciones legales y habilitaciones legales explícitas. Fin por tanto de las cláusulas generales de habilitación, por ejemplo de la *cláusula general de orden público, a que acabamos de referimos*. *García de Enterría, Eduardo. Conferencia pronunciada el 7/5/88 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Bolonia, "Los Ciudadanos y la Administración: nuevas tendencias en Derecho Español", Revista.*

1. Elección de las autoridades locales.
2. Partidos políticos locales.
3. Los institutos de democracia directa o semidirecta: referéndum, plebiscito, iniciativa popular, veto popular, consulta popular, revocatoria o recall.

En cuanto a la elección de autoridades locales, como sentenciará Hairiou, es condición de la verdadera descentralización, no hay descentralización más verdadera que la descentralización democrática.

CAPITULO II

LINEAMIENTOS GENERALES SOBRE LA GENESIS DEL FENOMENO URBANO

II.1. EL PROCESO DE URBANIZACION

Nos abocaremos para centrar el tema -proceso de urbanización- a reseñar la innegable tendencia urbana como móvil, a la concentración como fenómeno, y a la Ciudad como insoslayable ámbito de pertenencia del mismo.

Coincidimos con **Armando Rodríguez García**⁵¹ cuando señala que el proceso de **urbanización** es un fenómeno más complejo que no se refleja en la simple proporción de habitantes urbanos y rurales de un país determinado, sino en aspectos más hondos, de mayor trascendencia y repercusión como son las transformaciones socio-económicas de la población, en razón de los cambios operados en los valores culturales y en las actividades habituales, y en razón de un movimiento en la economía directamente relacionado con este proceso.

En otras palabras, al producirse un proceso de urbanización habrá un crecimiento en las ciudades pero con características y efectos diferentes a los que acompañarán a un crecimiento urbano o de las ciudades en forma aislada.

II.1.1. LA TENDENCIA URBANA

- El siglo XIX marca un punto decisivo en la evolución del urbanismo y ello está determinado sustancialmente por la revolución industrial y por **las reformas político-jurídicas** y económicas con ella concurrentes.

La máquina de vapor y los descubrimientos posteriores van a dar una nueva configuración al mundo del trabajo. Surgen nuevas formas de organización económica que se reflejan inmediatamente en la explotación de las minas de carbón y de hierro, en la industria siderúrgica, en la textil, etc. A la vez, la supresión de gremios y corporaciones por la Revolución Francesa lleva a un régimen de mercado libre de trabajo. El mismo liberalismo se instaura como sistema en la producción y en los precios: es la *ley natural* del mercado.

El movimiento fabril se propaga a pasos crecientes y por todas partes surgen explotaciones masivas, frente al antiguo taller familiar o gremial.

Ello coincide con una expansión demográfica **sin precedentes, determinada** por las nuevas técnicas sanitarias y alimentada por el multiplicador del desarrollo económico, que requiere de nuevos brazos para el trabajo. A lo largo del siglo XIX, Europa pasará de ciento ochenta millones de habitantes a cuatrocientos; Estados Unidos, de cinco a setenta y cinco; Hispanoamérica de veinte a cincuenta millones de habitantes. Este extraordinario aumento de la población es alimentado por la colonización de nuevas tierras, dentro o fuera de la metrópolis (los casos más notorios Norteamérica y Australia), y por la puesta en marcha de nuevas técnicas agrarias así como por la formación de un verdadero mercado mundial.

Pues bien, ese prodigioso aumento de la población va a localizarse sustancialmente en las ciudades. Las nuevas técnicas sanitarias (agua corriente, alcantarillado, lucha contra las epidemias -vacunación-, reglas higiénicas de la edificación), por una parte; nuevas técnicas constructivas abiertas sobre todo por el hierro, que permite edificaciones en altura hasta entonces inimaginadas, unida a la creación de los ascensores; el desarrollo técnico que proporciona nuevas energías (carbón, gas en las ciudades, electrificación); y medios de transportes: ferrocarriles urbanos y suburbanos, tranvías, barcos con motor, que va a generar concentraciones urbanas sin precedentes en la historia. Londres pasa de 850.000 a cinco millones de habitantes, París de 500.000 a 2.700.000, Nueva York de 60.000 a 3.700.000.

Este fenómeno no tiene ya que ver con las ciudades históricas, constituye un hecho radicalmente nuevo que introduce a la humanidad en una fase distinta de evolución.

⁵¹ Armando Rodríguez García. Proceso Urbano y Municipio. Colección Monografías Jurídicas N°12. Editorial

Las industrias y los servicios atraen por mejores salarios a las familias campesinas, y se produce una migración masiva hacia la ciudad. Las aglomeraciones se hacen caóticas; surgen los suburbios miserables, y a la vez ciudades industriales enteramente nuevas. Es lo que MUNFORD ha llamado la *insensata ciudad industrial*.

Así el factor económico, protagonista decisivo del proceso de urbanización, tiene un doble sentido. Por una parte, a la gran industria le interesan las concentraciones urbanas porque le proporcionan un extenso mercado de trabajo sobre el cual la oferta y la demanda generarán salarios más bajos.

Por otra parte el hecho de estos nuevos asentamientos, que fuerzan a la ruptura de las viejas ciudades y a la creación incesante de nuevos barrios, pone en primer plano la posibilidad de **una explotación económica del suelo en forma sistemática y radicalmente nueva en la historia urbana: el paso de superficies crecientes de suelo rústico a suelo urbano sin más que trazar unas calles y delinear unos solares, lo que se llamará parcelación o urbanización del suelo**, engendra enriquecimientos espectaculares y seguros, que no se duda en justificar desde el dogma jurídico de la propiedad inmobiliaria como un derecho absoluto.

De todos esos elementos singulares van a salir los grandes temas del urbanismo nuevo, que inaugura el siglo XIX: la imposición de los grandes servicios urbanos que hacen posible y vertebran las nuevas grandes concentraciones, la lucha contra los asentamientos deficientes por la imposición de unos *standars* urbanísticos y constructivos mínimos, el destacamento de un principio colectivo y solidario que se antepongan a los intereses puramente utilitarios y económicos de los empresarios y de los propietarios del suelo para ordenar y dirigir un desarrollo urbano positivo.

- Nuestro tiempo no ha hecho sino desarrollar las tendencias inauguradas en el siglo pasado, llevándolas a su máxima tensión. La consolidación del fenómeno metropolitano con sus densidades y extensiones impensadas; el proceso de concentración de la población en estructuras urbanas, con la reducción a proporciones mínimas de la población agraria, y con la aparición del riesgo de la desertización de partes ingentes de los países, ha alcanzado

un punto crítico.

Hasta esta fase histórica coexistían las ciudades con una sociedad rural no sólo más extensa geográficamente sino también más nutrida demográficamente. Esta coexistencia ha jugado como uno de los factores más dinámicos de nuestra civilización. La ciudad y el campo han sido expresión cada una de principios sociales y culturales diferentes; en la ciudad la articulación abstracta de los individuos, la idea irracional de la vida, la libertad espiritual, la búsqueda incesante de nuevas vías en todos los terrenos y de nuevas expresiones culturales; en el campo, las viejas formas de la civilización campesina con el predominio de las familias sobre los individuos, y de las familias jerarquizadas como castas históricas, con el sentido tradicional y no racional de la vida con el mantenimiento de todos los valores y vínculos históricos, con la repetición y no la innovación.

Actualmente la ciudad está en trance de absorber totalmente, y de extinguir, por consiguiente, ese viejo mundo rural. La *revolución verde* ha impuesto la industrialización y comercialización del campo y, a la vez, ha hecho posible la potencialización de sus productos con un mínimo de mano de obra. En la vieja Europa que tanto le debe a su historia rural, estás ya a la vista, el fin definitivo de la vieja y entrañable civilización campesina, que se puede estimar ya consumada en Estados Unidos, el Plan MANSHOLT de la Comunidad Económica Europea, o el Plan VEDEL de Francia, no son más que un intento racionalizador de este fenómeno, ineluctable a no muy largo plazo.

Es así que esta civilización esencialmente urbana, en la que estamos entrando cada vez más resueltamente, ha puesto, por la enorme potencia de las técnicas en las que se apoya, la posibilidad misma de la destrucción de la naturaleza; aunque se observa un hecho paradójico: por un lado la búsqueda de la naturaleza y la huida de la ciudad entendida como reducto cerrado, que apoyada sobre la revolución de los transportes ha originado un proceso de dispersión urbana -*nebulosas urbanas* en expresión de GOTTMANN-, en barrios o ciudades jardín sobre círculos concéntricos cada vez más extensos -*exurbios*, por diferencia con *suburbios* -, fenómeno que tiende a reducir las viejas ciudades en centros de trabajo o de comercio y que, en cualquier caso está multiplicando las exigencias de una *residencia secundaria* dedicadas al ocio, en un proceso que se ha llamado de *reorganización* (Baller y Roux). Por otra parte, los problemas de contaminación del medio

ambiente, que hasta ahora no habían afectado demasiado a la problemática de los asentamientos y de la acción sobre el territorio, pasan necesariamente a un primer plano destacado, como una condición inexcusable de la nueva vida humana sobre el planeta.

II.1.1.1. UNA TENDENCIA IRREVERSIBLE

- Reiteremos algunas de las causas que posibilitan esta tendencia urbana sin precedentes.

a) **Desde un punto de vista contextual**, la Revolución Industrial, la Revolución Francesa y el Utilitarismo Inglés confluyen en determinar una reforma político-jurídica y consecuentemente económica que reconoce en el dinamismo de la producción y el beneficio, una vorágine que arrastra y muta formas de vida milenaria.

Por un lado, la Revolución Industrial que provoca nuevas formas de organización económica y posibilita una configuración nueva al mundo del trabajo.

La Revolución Francesa que, entre sus reivindicaciones suprime gremios y corporaciones, favoreciendo un régimen de mercado libre regido por la oferta y la demanda.

Y el Utilitarismo Inglés que propugnará un uso resuelto de las posibilidades de organización económica.

El movimiento fabril se propaga al dinamismo de la producción, estimulada por el desarrollo económico aludido y las nuevas técnicas que estructuran lo urbano, provocando una expansión demográfica sin precedentes.

b) Así, desde una perspectiva puntual, observamos:

- las nuevas técnicas sanitarias (agua corriente, alcantarillado, lucha contra las epidemias -vacunas-, reglas higiénicas de la edificación)

- las nuevas técnicas constructivas (abiertas sobre todo por el hierro), edificaciones en altura y los ascensores.

- el desarrollo técnico que proporciona nuevas energías (carbón, electricidad y a fines de siglo, gas).

- y los medios de transporte (ferrocarriles urbanos y suburbanos, tranvías, barcos con motor)

En definitiva, esta combinación de los nuevos modos de producción -la industria- y los servicios, atraen definitivamente a las familias campesinas.⁵²

II.1.1.2. URBANIZACIÓN E INDUSTRIALIZACIÓN

- Desde luego el Proceso de Urbanización en América Latina forma parte de un fenómeno mundial.

Sin embargo, países que bajo ningún concepto han alcanzado un avance industrial comparable con el de los países europeos en el siglo XIX, han presentado un régimen de urbanización más intenso.

Resulta claro que otros factores han desempeñado un papel de igual o mayor peso en la transformación durante los años recientes.

En este sentido, **Walter D. Harris**⁵³ aludiendo a la migración rural-urbana señala tres tipos de motivos:

Desde el punto de vista económico, la demanda de mano de obra no especializada.

Desde un punto de vista técnico, que las zonas tradicionalmente agrícolas no han acrecentado su productividad lo bastante como para compensar el aumento de su población. Y desde un punto de vista social, describe que al disociarse el latifundio en el sector rural el campesino pierde a su patrón y protector cuyo sustituto encuentra con frecuencia en la ciudad, en la iglesia o el gobierno.

En definitiva, el nexo entre estos fenómenos no se presenta como ineluctable en el contexto de América Latina.⁵⁴

La lectura de CEPAL lleva a **Higgins** a concluir lo siguiente:

Si bien se diría que no puede haber industrialización importante sin cierta

⁵² Londres pasa de 850.000 a 5 millones de habitantes, París de 500.000 a 2 millones de habitantes, y New York de 60.000 a 3,5 millones de habitantes.

⁵³ "El crecimiento de las ciudades en América Latina". Walter D. Harris (h). Ed. Marymar. 1975.

⁵⁴ Uno de los más importantes es simplemente el fenómeno biológico mundial de mayor número de nacimientos que de muertes.

En Costa Rica y México, por ejemplo, Kingsley Davis (1965) estableció que alrededor del 50% del desarrollo demográfico urbano se debe a la simple natalidad. Citado por Harris, Walter D. en su libro "El crecimiento de las ciudades en América Latina", pág. 80.

urbanización, no resulta tan evidente que la urbanización sea imposible sin industrialización.

Hay sustanciales evidencias que durante las últimas décadas el ritmo de urbanización ha sido más intenso que lo que hubiese correspondido al respectivo régimen de industrialización, sobre todo en América Latina.

II.1.2. LA CONCENTRACION DEMOGRAFICA

En la actualidad la población consta de casi seis mil millones de habitantes.

Más del 70 % se concentra en las ciudades.

Para señalar el carácter de esta explosión **Paul Ehrlich**⁵⁵ sentencia en su libro *La explosión demográfica y el medio ambiente*: "...Durante los seis segundos que Usted empleará en leer esta frase, nacerán otras 18 personas. Cada hora 11,000 bocas más que alimentar. Cada año cerca de 95 millones más...."

Y finalmente alerta "...El mundo, sin embargo dispone de centenares de miles de millones de toneladas menos de suelo y de centenares de billones de litros de agua subterránea menos que en 1988 para cultivar alimentos..."

En este sentido, distintos estudios hacen hincapié en la **densidad demográfica** como insoslayable pauta referencial para abordar el tema de la **superpoblación**.

Desde esta perspectiva atenúan la cuestión llevando una visión alentadora sobre el alcance de estos índices.

- Sin embargo, bien señala Ehrlich que la superpoblación no debemos concebirla exclusivamente por la densidad demográfica, sino por el número de personas que viven en una determinada zona, en relación con sus recursos y con la capacidad del medio ambiente para sostener las actividades humanas.

Estamos aludiendo a los procesos de concentración demográfica que son los que traducirán en su tensión la capacidad de carga que cada zona expresa.

En este sentido, la densidad de Holanda (con 361 hab. por km. cuadrado), de Taiwán (con 526 hab. por km²), de Hong Kong (con 5.126 hab. por km²), o Argentina (con 8 hab.

por km²), son datos ilustrativos pero no excluyentes de la realidad de cada país.

En una palabra, nadie pondrá en duda que la explosión demográfica acentúa su centro de preocupación en la tierra y sus recursos como valor decisivo y no renovable.

II.1.2.1. LA SUPERPOBLACION Y CONCENTRACION

- Pero este relevamiento, no debe eximir a países como el nuestro de bajo índice demográfico de este marco de preocupaciones, obviando otras interpretaciones de significativa alerta.

Sólo pensemos en la concentración del área metropolitana de Buenos Aires que nuclea al 45% de la población total del país en el 0,01% del territorio nacional.

Frente a esta realidad, ¿qué alcance tiene nuestro promedio demográfico de 8 hab. por km², si la ecuación se desnivela drásticamente en esta zona?

Como vemos, es este desproporcionado número de personas asentadas en una ínfima porción territorial la que nos presenta las distintas formas de la aglomeración.

Estudios demográficos han demostrado que durante los últimos cien años el número de habitantes del mundo se duplicó, en tanto que durante el mismo período el de las personas que viven en las grandes megalópolis se multiplicó por cinco.⁵⁶

En consecuencia, la concentración afecta las condiciones físicas de asentamiento territorial y su consecuente aptitud -capacidad de carga-, comprometiendo aspectos sanitarios, sociológicos, políticos, estructurales, entre otros.

De ello podemos deducir que nuestra situación no guarda equivalencia con la situación de otros países -caso Hong Kong- y por lo tanto, nos ubica lejos de los acuciantes problemas de estas zonas, donde los límites territoriales, los efectos de la industrialización y la tasa de natalidad se presentan como elementos concluyentes y de inaplazable inquietud.

Pero también, insistimos que el análisis no estaría completo si reducimos el objeto de estudio al inquietante tema de la superpoblación, desatendiendo el diagnóstico que este fenómeno existirá en todas aquellas áreas donde la concentración urbana y la aglomeración

⁵⁵ Paul Erlich, "La explosión demográfica y el medio ambiente -El Principal problema ecológico-". Biblioteca Salvat, Págs. 29 y 30.

⁵⁶ Pensemos sólo en San Pablo, en Bogotá, o en el Distrito Federal de México.

nos ofrecen aunque sea parcialmente una idéntica visión.

Huelga comentar que no se plantearán los problemas estructurales que caracterizan las regiones donde la concentración urbana invade todo su territorio, pero en todo caso estas aglomeraciones nos presentarán un aspecto del crecimiento urbano de equivalente compromiso.

Ahora bien, debemos señalar con precaución que los dos fenómenos aludidos, tanto **la superpoblación** como **la aglomeración** en un espacio determinado, producen una alta densidad en función de la proporción espacio-habitantes que pueden dar como resultado una o varias ciudades de rango poblacional elevado, pero sin que este hecho sea efecto ni causa de modificaciones en el nivel de desarrollo económico del país.

II.1.3. LA CIUDAD

La ciudad como organización espacial de la vida social, refleja una visión política, cultural y económica de incuestionable referencia en estos tiempos.

Como señala **García de Enterría**, la articulación abstracta de los individuos, la idea racional de la vida, la libertad espiritual, la igualdad, la búsqueda incesante de nuevas vías y de nuevas expresiones culturales configuran su singularidad.

Esta idea incorporada al imaginario colectivo se traduce en hábitos, expectativas y comportamientos que han absorbido casi totalmente el viejo mundo rural.

En todo caso el paso de la prehistoria a la historia está marcado por la aparición de las Ciudades, a un estadio político y cultural que deja atrás una fase previa de la evolución del Hombre.⁵⁷

Pero es en la etapa medieval donde se expresan los primeros pasos del movimiento urbano.

La Ciudad Medieval se ofrece como sistema y sus futuros elementos son en gran medida un componente del proceso de feudalización y de lo que hay en el origen de éste, es decir las tentativas de constitución de los grandes principados.

Prevalece el derecho territorial sobre el personal. Y ello explica en parte la lucha por

la posesión del suelo urbano porque por encima de sus aspectos económicos, esta posesión signará un nuevo tipo de derecho.⁵⁸

Según explica Yves Barel en su libro *La Ciudad Medieval*⁵⁹ las primeras ciudades de lo que se trata es un aspecto del proceso de feudalización en su movimiento contradictorio, por una parte la dispersión de los poderes centrales e incluso de los regionales, y por otra parte la constitución o reconstitución de poderes principados.

La ciudad amurallada resiste el poder feudal y en su resistencia genera el germen de su nuevo poder.⁶⁰

Alumbra un orden jurídico-político nuevo, que da lugar a la constitución de las monarquías y a los Estados.

Durante los siglos X al XII surgen 2500 Ciudades en Alemania. La ciudad adquiere conciencia de su visto propio, como islote de novedad, de progreso, de complejidad y plenitud de vida dentro del marco más amplio del mundo rústico que mantiene casi intactas las formas de vida tradicionales.

Si la Ciudad en el período medieval subraya su carácter como Unidad Superior - expresado en el sentido orgánico de sus construcciones y en la arquitectura de grandes símbolos -, desarrolla estos logros durante el período barroco, donde la Ciudad capital del Estado nuevo consolida expresiones urbanísticas.

El Palacio Regio con sus parques y sus avenidas como manifestación de dominio centralizador van dibujando su carácter.

Aparecen teatros reales, museos, monumentos, fundaciones, los conjuntos cortesano-administrativos, los sitios-reales (Aranjuez, Versalles) incluso ciudades trazadas enteras como una creación abstracta de un diseño innovador en su arte y perspectivas.⁶¹

En todo caso, desde esta reseña reconocemos a la Ciudad como Unidad Superior, y la

⁵⁷ Pensemos solamente en el mundo antiguo, en el Imperio de la Ciudad de Roma con cerca de un millón y medio de habitantes.

⁵⁸ La que atribuye a la posesión de un dominio señorial un poder político y un poder sobre los hombres y que organiza el ejercicio de la justicia sobre una base territorial. Los dos tributos característicos del régimen dominical son las contribuciones que recaen sobre la tenencia de la tierra y los usos sobre la producción de la tierra.

⁵⁹ "La ciudad medieval, sistema social-sistema urbano". Yves Barel. Instituto de Estudios de Administración Local. 1980.

⁶⁰ La fortaleza - el burg - que da origen al término que designa la nueva clase social que habita las ciudades.

⁶¹ Un ejemplo clásico de lo citado lo constituye San Petersburgo.

expresión más fidedigna del proceso civilizador.⁶²

II.1.3.1. UNA NUEVA CONCEPCIÓN SOBRE LA CIUDAD

Tomando entonces, desde la perspectiva aludida a la Ciudad como referencia de una nueva forma de organización socio-espacial, la dimensión de ésta adquiere, como hemos visto, significados relevantes a partir del siglo XIX.

Los profundos cambios inducidos entre otros fenómenos por la industrialización, están en la base de la urbanización en gran escala y por lo tanto, en la generación no sólo de nuevas pautas de asentamiento sobre y de utilización del suelo, sino de una nueva relación, individual y colectiva, del hombre con el territorio.

En corto espacio de tiempo, en efecto, este último pasa de ser elemento esencial de la economía de las correspondientes colectividades a mera localización y simple soporte físico del asentamiento de éstas. La ulterior progresión hacia la sociedad de servicios y la postindustrialización de la información no ha hecho sino acentuar tales transformaciones.⁶³

No podemos en consecuencia dejar de analizar a la Ciudad hoy desde una perspectiva jurídico-institucional y territorial.

- Ya **Mouchet** nos describía a la Ciudad como un problema para el Derecho⁶⁴ decía que es muy frecuente que Municipio y Ciudad ya no coincidan físicamente y que tienden a coincidir menos en el proceso de expansión urbanístico y en la creciente complejidad de una realidad interurbana.

Cuando coinciden Ciudad y Municipio, este último no nos aparece como lo quiere la concepción ius naturalista, como una asociación natural y necesaria compuesta por familias, intermediarios entre estos últimos y el Estado.

Y agrega: "...se impone ante nuestros ojos, como algo irrecusable, el hecho de que la ciudad como hecho físico, social y económico deja de coincidir a veces con los límites políticos y administrativos del municipio y que el contenido de las jurisdicciones y funciones en la ciudad no sea exclusivamente municipal, ni siquiera en todos los aspectos

⁶² Ver Toymbee, Arnold. "Ciudades en Marcha".

⁶³ Parejo Alfonso, Luciano. "La evolución de los sistemas urbanos" en Revista de Administración Local y Derecho, abril 1997.

que interesan a la vida comunal y al desarrollo urbanístico...”

- Otro punto de vista es el doble papel que en su protagonismo hoy juega la ciudad.

Por un lado, constituyen el espacio completo donde se manifiestan las actividades y en consecuencia la crisis y articulación de los procesos que la misma supone, pero a su vez nos señala **Vázquez Barquero**⁶⁵, las ciudades compiten entre sí para atraer inversiones de futuro, residentes calificados, y los flujos más adecuados de visitantes y turistas. Es decir, las ciudades pugnan entre sí por mejorar su posición competitiva dentro del sistema productivo-territorial en el que se integran.

Conforme a esta tesis, señala el autor que la capacidad de desarrollo de un territorio no sólo está relacionada con el potencial disponible de recursos aprovechables, sino también, depende cada vez más de las ventajas competitivas que sus ciudades puedan crear y mantener a largo plazo, del posicionamiento estratégico que estas adopten y de la imagen que logren proyectar a escala internacional.

- Otro punto de vista es el que nos ofrece la ciudad desde el análisis de sistemas, una vez mas **Brian Goodall** nos recuerda que el origen de esta corriente proviene de dos evoluciones importantes: **el desarrollo del estructuralismo y los progresos de la teoría general de sistemas**, por obra especialmente de los biólogos; estos nuevos modos de pensar se han ido aplicando progresivamente a la economía, y con cierto retraso, a la economía urbana.

El estructuralismo debe mucho a **Jean Piaget**, quien definió así la noción de estructura: En una primera aproximación, una estructura es un sistema de transformaciones, que comparte leyes en tanto que sistema (por oposición a las propiedades de los elementos) y que se conserva o enriquece por el juego mismo de sus transformaciones, sin que ésta le lleven fuera de sus fronteras o requieran elementos exteriores. **En una palabra, una estructura comprende así los tres caracteres de totalidad, transformación y autorregulación.**

Con formas bastante próximas, los economistas franceses han ampliado el concepto a

⁶⁴ LA CIUDAD Y EL DERECHO, Carlos Mouchet. Diario El Derecho, Buenos Aires. Tomo 33. 23/09/70.

las estructuras económicas (Francois Perroux desde 1939, Jean Lhomme en 1959, André Marchal Christin en 1973) y a la noción de sistema económico, concebido como un conjunto coherente de estructuras.

La teoría general de sistemas nació de la reflexión de los biólogos, especialmente de los primeros trabajos de Ludwing von Bertalanffy en 1925; pero como recuerda este autor en su obra *Teoría general de sistema*, en 1968, fue la publicación casi simultánea de la *Teoría de los juegos*, de von Neumann y Morgenstern, en 1947; de *Cibernética*, de Norbert Wiener, en 1948, y de la *Teoría de la información*, de Shannon y Weaver, en 1949, lo que establecerá los fundamentos del análisis de sistemas de un modo coherente.

La aplicación del estructuralismo y del análisis de sistemas al estudio económico de las ciudades ha sido reciente, como lo demuestra Philippe Mathis (1978). Se ha visto antes cómo la teoría de las comunicaciones, aplicada al crecimiento urbano por Richard Meier (1962), y la teoría económica de las ciudades entrópicas (J. Rémy, 1966), desembocan finalmente, en el análisis de sistemas.

II.2. LA DIMENSION DEL URBANISMO

Cualquiera sea la influencia de los factores aludidos y sus consecuencias, se presenta claro que los asentamientos masivos han forzado una ruptura de las viejas ciudades y la creación incesante de nuevos barrios.

Ello implica una explotación económica del suelo en forma sistemática y radicalmente nueva: el paso de superficies crecientes de suelo rústico a suelo urbano sin más que trazar unas calles y delinear unos solares, lo que se llamará parcelación o urbanización, engendra un enriquecimiento que no se duda en justificar desde el dogma de la propiedad inmobiliaria como un derecho absoluto.⁶⁶

El urbanismo se convierte así en un tema explosivo en su entramado de intereses.

De estos elementos singulares, van a salir los grandes temas del urbanismo nuevo que el siglo XIX inaugura:

- la imposición de los grandes servicios urbanos que vertebran las nuevas

⁶⁶ Vazquez Barquero. XXII Congreso Iberoamericano de Municipios. OISI. Octubre. 1994.

concentraciones.

- la lucha contra los asentamientos deficientes a través de estándares urbanísticos y constructivos.

Alcanzamos para ilustrar este fenómeno distintas definiciones que el mismo ha merecido.

- Para **Posada** es el arte de proyectar, trazar, construir, rehacer y dirigir la expansión de las ciudades.⁶⁷

- Para **Munro** es la ciencia de proyectar ciudades o parte de ellas, de manera que sean los lugares más convenientes o atractivos para vivir.⁶⁸

- Para **Bercaitz** el urbanismo es un complejo interdisciplinario de arte y de ciencias, cuyo objeto lo constituye el estudio de la ciudad actual y de la ciudad del futuro, para la solución de los problemas vitales que plantea la convivencia de las grandes masas de población concentradas en ellas, con el fin de hacer posible esa convivencia sin menoscabo de la integridad física, espiritual y mental del ser humano.⁶⁹

- Mientras tanto **Parejo Alfonso** sostiene que la organización espacial ha de tener necesariamente una traducción jurídica en términos de orden regulador del destino, uso, tráfico, transformación y aprovechamiento del suelo, los recursos naturales y los constructivos.

Consecuentemente el urbanismo no es, como fenómeno jurídico, una novedad de la época contemporánea, en el sentido que, desde el Derecho, siempre ha existido una respuesta ordenadora de la realidad correspondiente. Lo verdaderamente contemporáneo es su perspectiva, extensión y complejidad.

La realidad urbana introduce unos nuevos puntos de relación con el aprovechamiento del suelo y las construcciones, que habrán de requerir también la articulación de nuevas técnicas jurídicas para afrontar y resolver los específicos problemas sociales por la misma

⁶⁶ Las grandes fortunas tienen en la mayoría de los casos el móvil de la explotación del suelo.

⁶⁷ Citado por Miguel Angel Bercaitz en su libro "Problemas jurídicos del urbanismo", Editorial Abeledo Perrot, págs. 12 y 13.

⁶⁸ Citado por Miguel Angel Bercaitz en su libro "Problemas jurídicos del urbanismo", Editorial Abeledo Perrot, págs. 12 y 13.

⁶⁹ Citado por Miguel Angel Bercaitz en su libro "Problemas jurídicos del urbanismo", Editorial Abeledo Perrot, págs. 12 y 13.

suscitados.

- Desde una perspectiva histórica se entendió al urbanismo como la técnica de creación y desarrollo de las ciudades (Town and Country Planning Acts).

- **Browning** al respecto nos dice "...El concepto de urbanismo es elástico y escurridizo porque procura identificar las consecuencias, tanto personales como sociales de la vida en los medios urbanos, sobre todo se lo examina desde el punto de vista del intercambio social..."

- En definitiva, cualquiera sea la perspectiva, ordenación del territorio, planeamiento de ciudades, desarrollo regional, régimen del suelo, ordenamiento urbano, etc., todas estarán señalando un mismo objeto, seguramente variarán en la dimensión de su evolución, en su recepción conforme a las características del país y en el alcance que se establezca en su regulación.

Pero hay una única concepción:

La ciudad, la región, el suelo será objeto de su preocupación

El planeamiento su inevitable instrumento

La ordenación, la escala de su finalidad.

Parece innegable que las diversas y complejas causas que confluyen en esta situación, requieren el aporte de las distintas disciplinas que estudian el fenómeno, de una conciencia que legitime esta preocupación y una decidida responsabilidad del Estado en cuya acción se asiente una manifestación institucionalizada en este campo.

CAPITULO III

RESEÑA DE LAS DISTINTAS TECNICAS UTILIZADAS EN LA EVOLUCION DEL PROCESO URBANO⁷⁰

III.1. BREVE EXEGESIS PRELIMINAR

Sobre el tema, nos recuerda **Parejo Alfonso**, que como es obvio el predominio de los valores colectivos que la ciudad representa, la concentración de usos y la densificación de actividades conducen derechamente a disciplinar *la vida urbana municipal*. Las propias normas municipales, luego llamadas Ordenanzas, constituyen pues, el primer cuerpo normativo urbanístico, correspondiendo disposiciones sobre las relaciones entre los espacios públicos y los privados, la seguridad y la higiene en las construcciones y, hasta cierto punto, usos de las mismas.

En cualquier caso, interesa destacar que las Ordenanzas locales sancionan el principio de la supremacía, en la ciudad, del interés colectivo sobre el privado o individual. La técnica puesta a su servicio es la de las limitaciones al derecho de propiedad.

Pero es sin duda la revolución industrial, que rompe el equilibrio de la ciudad es el origen del urbanismo actual. La ciudad crece desproporcionada y disfuncionalmente como consecuencia de la masiva concentración de mano de obra, y las factorías empobrecen el medio ambiente. La primera respuesta que surge, no por casualidad en Inglaterra -pionera de la revolución industrial- de la mano del llamado Informe **CHADWICK** (1839), se concentra en la higiene pública: servicios de alcantarillado, suministro de agua potable, diseño urbano y de viviendas desde criterios o estándares sanitarios (aireación, ventilación, soleación). Esta perspectiva, que aporta al urbanismo técnicas de ordenación general, mediante la fijación de módulos técnicos mínimos vinculantes, va a dominar por completo el siglo pasado y las dos décadas del siglo actual, permaneciendo aún vigente, a pesar de la

⁷⁰ Se ha tomado como fuente para el desarrollo de estas consideraciones la obra *Lecciones de Derecho*

pérdida del papel protagónico.

El crecimiento de las ciudades que desencadena la revolución industrial, hace surgir el ensanche como mecanismo de adición a la ciudad ya existente de nuevas unidades, nuevos barrios planeados sobre la base de la cuadrícula (que posibilita un máximo aprovechamiento del suelo) he inicia la línea de distribución de beneficios y cargas derivadas de la acción colectiva (recuperación de la plusvalía generada por la obra pública).

Junto a este fenómeno expansivo en mancha de aceite, surge otro inverso. Los cascos antiguos y los barrios que aparecen con el primer industrialismo, se revelan deficientes, sobre todo, en el aspecto higiénico-sanitario, así como inadecuados para las exigencias funcionales de la nueva ciudad (en particular el transporte). La respuesta es la reforma interior, que en su forma extrema supone la demolición del tejido urbano para su completa sustitución por otro conforme a las pautas ahora vigentes.

La progresiva percepción de que las leyes que gobiernan la economía del fenómeno urbano no son sólo inmanentes al mismo, y de que la aplicación de tales leyes produce la respectiva desintegración de la ciudad, vislumbra, junto a un reverdecimiento del pensamiento utópico (ciudad-jardín de Howard, ciudad -lineal de Soria, vinculadas por la idea de la recuperación de la interpenetración de la ciudad y campo), dos ideas trascendentales, nutridas ambas por el pensamiento funcionalista y que acabarán por alimentar todo el urbanismo actual cuando encuentren el instrumento adecuado: el Plan.

La primera es la de zonificación que consiste en la reserva del suelo a determinado o determinados destinos, usos o aprovechamientos, de suerte que la prescripción de la reserva supone la licitud o la ilicitud de las correspondientes actividades sobre o en el suelo en cuestión.

La segunda es el regionalismo urbanístico, cuya teorización corresponde a la escuela norteamericana encabezado por **Geddes** y **L. Mumford**, y que cala inmediatamente en la legislación norteamericana e inglesa (esta última producida bajo la denominación de **Town and Country Plannings Acts**). En esta visión urbanística se destacan dos consideraciones:

- 1) el reconocimiento de la imposibilidad del control eficaz del crecimiento de las

ciudades (fundamentalmente por el desarrollo de los medios de transportes) y de su impacto sobre el territorio circundante, limitándose al ámbito estrictamente urbano.

2) la comprobación de que la vida y la funcionalidad de las ciudades no se agotan en el marco espacial de éstas, extendiéndose a la vertebración de territorios más amplios (con los que existe una interacción).

Queda así planteada la necesidad de que el urbanismo sea una ordenación del territorio (urbano y no urbano) sobre la base de los ámbitos regionales (culturales, económicos, históricos y geográficos).

La progresiva ampliación de las exigencias sociales a la que debe dar respuesta el urbanismo y las diversas técnicas, *acaba coincidiendo con la mutación que experimenta el Estado respecto de la ordenación económico-social en el período entre las dos guerras mundiales, y sobre todo en la segunda. El Estado ajeno e indiferente al orden económico-social cede el paso al Estado administrativo providencialista, primero, y al Estado social de Derecho, después, caracterizados ambos por el compromiso y la responsabilidad estatales en la vida social y en la calidad de vida de los ciudadanos.*

Toda esta confluencia de factores provocan la potenciación del urbanismo, convertido ya en ordenación del territorio, a través de la figura del Plan, que pasa a ser la institución central del Derecho urbanístico.

III.2. LAS DIVERSAS TÉCNICAS URBANÍSTICAS

- El estudio del Derecho comparado nos permite recoger las distintas etapas que acompañaron la evolución del fenómeno urbano.

Nos referimos a las -llamadas genéricamente- técnicas urbanísticas.

Una mirada retrospectiva sobre estos antecedentes nos posibilita realizar una clasificación de los mismos en el afán de ilustrar sobre sus alcances.

Ello sin perjuicio, que esta tarea no anexará ribetes distintivos sobre las técnicas de actuación en la Ciudad, pero permitirá diferenciar sus concepciones y con ello trazar - cuando corresponda - un paralelismo con la evolución en nuestro país.

A estos efectos, reconocemos a estas técnicas –alineación, ensanche, reforma interior y zonificación– como instrumentos individualizados de actuación sobre el territorio.

En un caso –alineación y zonificación– responderá a una actuación de alcance sectorial.

En el otro –reforma interior y ensanche– a una actuación de alcance espacial.

Desde ya todas estas técnicas suponen una traducción jurídica para manifestarse como potestad de actuación.

Pensemos en la complejidad jurídica y de gestión que implica la reforma interior, en las restricciones dominiales que expresa la alineación y en la necesaria legalización para establecer los usos permitidos en la zonificación.

Indudablemente las ordenanzas de construcción reflejan el primer corpus normativo, vale decir la sistematización de pautas que tienen como objeto regular las cuestiones constructivas atendiendo las relaciones de vecindad.

Su valor tiene naturalmente un alto significado y perviven en el actual sistema integrándose al plexo que rige la ordenación espacial.

En cuanto a la legislación sanitaria, representa la primera y más fecunda recepción jurídica de los diversos aspectos que comprometen las patologías urbanas.

Más allá, como lo señalamos, de la influencia que este tipo de legislación tuvo en la legislación urbana, representa también a las finalidades que nos interesan la primera legislación sectorial de los distintos elementos implicados en toda conformación urbana (protección patrimonial, contaminación, circulación, tránsito, ruidos molestos, etc.).

Veamos sinópticamente las técnicas aludidas:

III.2.1. ALINEACIÓN

La técnica urbanística primaria al servicio de la ordenación es la alineación, es decir el trazado y la fijación de las líneas divisorias del espacio edificable y no edificable,

privado y público.⁷¹

Esta técnica por su carácter básico pervive en la actualidad.

Un ejemplo de esta primera planificación especialmente intensa es el de las ciudades construidas por los colonizadores españoles, cuyas normas se juridifican y codifican en las Leyes de Indias (de la población de las ciudades, villas y pueblos - recopilación de 1689, 26 leyes)

La alineación, que es el establecimiento de una línea que limita las zonas edificables de las no edificables, es la técnica más elemental del urbanismo.

Las alineaciones extreman su valor ordenador cuando son expresiones de un modelo abstracto, previamente concebido y mantenido (recintos amurallados, plazas uniformes, vías de comunicación, grandes avenidas, perspectivas conjuntas, etc.). Un ejemplo de esta primera planificación es el de las ciudades construidas por los colonizadores españoles en América, cuyas normas de composición se juridifican y codifican en las Leyes de Indias (Libro IV, Título VII, De la población de las ciudades, villas y pueblos, en la recopilación de 1.681, con 26 leyes)

III.2.2. LAS ORDENANZAS DE CONSTRUCCIÓN

Las propias normas municipales constituyen el primer cuerpo normativo urbanístico, comprendiendo disposiciones sobre las relaciones entre los espacios públicos y los privados (alturas, distancias, vertidos, fachadas, etc.), la seguridad y la higiene en las construcciones y hasta cierto punto el uso de las mismas.

Es interesante señalar que sin perjuicio de la evolución posterior que tuvo la ciencia, la circunstancia de que el urbanismo aluda primordialmente a intereses de la comunidad local correspondiente (al menos en lo referente al espacio urbano), explica la conservación por la norma municipal de un papel relevante en la ordenación urbanística de nuestros días.

En definitiva estas ordenanzas regulan sobre todo las relaciones de vecindad entre la propiedad urbana y las servidumbres urbanas (medianería, servicios comunes, distancias mínimas, líneas divisorias, etc.).

⁷¹ Pensemos que la ciudad expresa una comunidad de vida sobre un emplazamiento determinado, que da

Durante mucho tiempo el fenómeno urbano se inscribe dentro de la lógica de una forma de vida local en y sobre el territorio. De forma congruente con ello, lo urbano se agota desde el punto de vista jurídico-público en la policía de la construcción o edificación y en la realización de las concretas obras públicas necesarias. Quiere decirse, pues, que no demanda ni justifica aún una política pública diferenciada.

Estas Ordenanzas regulan sobre todo el ámbito de las *relaciones de vecindad* entre la propiedad urbana, y entre ellas las llamadas servidumbres urbanas (medianería, servicios comunes, luces y vistas, etc.). A la vez, imponen criterios constructivos determinados, normas de higiene y sanitarias, exigencias de seguridad, más adelante ciertas diferencias de zonificación, por la diferenciación de regímenes constructivos diferenciados.

III.2.3. LA LITERATURA DE UTOPIA

Tomás Moro Utopía (1516) que da nombre a toda esa corriente o la Ciudad del sol Campanella (1602) Francis Bacon Nueva Atlántica (1622) Ciudad Radial de Leonardo Da Vinci.

El Renacimiento pone en marcha esta corriente, que traslada al orden secular y organizativo, una concepción religiosa de una salvación absoluta.

Se renueva con el Urbanismo contemporáneo (siglo XIX), se pone énfasis en la integración social que lo vinculan a concepciones políticas (socialismo naciente).

Le Corbusier Cité radieuse. De él proceden modelos abstractos y unitarios para la creación o el desarrollo de una ciudad entera con expresiones como Plan General o New Towns, buscando la integración social como criterio básico.

La conciencia del enriquecimiento humano que proporciona el orden social de la ciudad lleva con cierta facilidad a imaginar una ciudad perfecta, donde se liberan todas las limitaciones humanas. Así surge el pensamiento utópico, que traslada al orden secular y organizativo, la esperanza religiosa de una salvación radical y absoluta. Es el Renacimiento, con su racionalismo y su enfriamiento religioso, el que pone en marcha esta corriente, que va a durar hasta nuestro siglo con los mitos anarquistas y marxistas que

lugar a una vida doméstica o íntima (casa) y a una vida civil (calle, plazas, etc.)

prometen la superación y superación de toda alineación del hombre.

La fórmula de Tomas Moro, *Utopía* (1.516), es la que da nombre a esta corriente; así surge la *ciudad del sol* de Campanella (1.602), Stiblin y su *Endemonea*, Francis Bacon y su *Nueva Atlántida* (1.622), y antes, aunque más ligadas al simbolismo del *número de oro* o de la forma artística perfecta que absorbe el espíritu, las ciudades imaginarias de Filareto, *Sforzinda*, o la radial de Leonardo da Vinci, etc.

Toda esta corriente se renueva, curiosamente, en el momento mismo en que con la ruptura del orden urbano tradicional, surge el urbanismo contemporáneo, esto es, en el siglo XIX Owen, con su colonia americana de *Nueva Harmonía*, que pone en marcha el mito de la integración de las funciones industriales y agrícola; Fourier, con su fórmula habitacional del falansterio que intenta restaurar un neocomunitarismo que rehabilita en la arquitectura contemporánea Le Corbussier, con su *cit -radieuse*, etc., se pone énfasis en una integración social que vincula estas iniciativas al socialismo naciente.

De aquí procede la proposición de modelos abstractos y unitarios para la creación o el desarrollo de una ciudad entera, con expresiones tan características como el *Plan General* funcionalista, o las *new towns*, o nuevas ciudades; la búsqueda de fórmulas integrativas entre la ciudad y la naturaleza, y en general entre el espacio urbano y el alma humana y sus necesidades; la intención de superar segregaciones sociales, a que conduce inexorablemente el desarrollo urbano dejado a los simples criterio económicos.

Con estos objetivos sociólogos, biólogos, psiquiatras, unieron sus técnicas al conjunto pluridisciplinar que hoy supone el urbanismo, y estas nuevas y necesarias perspectivas se conectan justamente a esos orígenes utopistas más o menos ingenuos.

III.2.4. LEYES SANITARIAS

La historia legislativa del urbanismo moderno comienza en el siglo XIX con la perspectiva de la sanidad.

Es en Inglaterra donde surgen las primeras ciudades industriales, y es precisamente allí donde se pone en marcha la política urbanística-sanitaria y el régimen local inglés, que van a constituir un ejemplo en adelante para toda Europa.

El hecho básico, desde el punto de vista legal y administrativo, es el *Report on an*

inquiry into the sanitary conditions of the labouring population of Great Britain, encomendada en 1.839 a los *Poor law commissioners* (los miembros de la Comisión de la Ley de los pobres o de la beneficencia), pero que redactó realmente el secretario de la Comisión Edwin Chadwick.

Las propuestas del informe Chadwick, que consta de casi 500 páginas, y que proporciona datos abrumadores, se traducirán en medidas legislativas concretas, y puede decirse que de ellas arranca el comienzo del Derecho urbanístico contemporáneo con sus nuevas técnicas de alcantarillado, el suministro de agua potable, la concepción de las calles, patios y parques como elemento de aireación y ventilación, la separación de viviendas e industrias (zonificación), etc. Es la primera manifestación de una acción reflexiva sistemática sobre las ciudades.

El efecto de esta acción sanitaria unida a la lucha contra las pestes y enfermedades que comienza también su desarrollo, será espectacular. Durante más de un siglo el urbanismo será visto sobre todo desde la perspectiva de la higiene pública, y permanecerá vigente en el urbanismo sucesivo.

III.2.5. ENSANCHE⁷² Y REFORMA INTERIOR

El ensanche es la adición de nuevos barrios al casco antiguo, se planean enteros y abstractos generalmente por cuadrículas regulares.⁷³

La reforma interior consiste en el derribo de barrios antiguos y antihigiénicos abriendo en ellos nuevas calles y ordenación que permitan edificaciones de calidades superiores.

Es una técnica compleja que supone:

- Expropiaciones

⁷² Respecto a este tema, Emilio Ringuelet nos recuerda el caso de San Juan. Se trata de un caso singular. En 1562 fue fundada su actual emplazamiento. En 1944 fue destruida por un terremoto. Era una ciudad de características coloniales, baja, de calles estrechas y contaba con 50.000 habitantes. En 1948 se dictó y puso en vigencia su plan regulador. En poco más de 10 años quedó totalmente reconstruida y ensanchada (o ampliada) de acuerdo al plan. Hoy día su planta central se ha más que duplicado en población, dententando una densidad económicamente rentable. Sus ensanches vuelven a duplicar con largueza la población de la ciudad central y se desarrollan orgánicamente. A partir de 1970, San Juan es un testimonio viviente de lo que se logra cuando existen buenos propósitos, se utilizan buenas técnicas y se posee buena voluntad.

⁷³ Entre las más notables aplicaciones de estas técnicas se encuentra el plan Cerdá en Barcelona (1859) que fue el primero en acuñar el término urbanismo.

- Reordenación de propiedades
- Medios económicos de financiación y recuperación de plusvalías
- Sistemas complejos de gestión ⁷⁴

El ensanche es la adición de nuevos barrios al casco antiguo, los cuales se planean enteros de una manera abstracta, generalmente por cuadrículas regulares. Es una operación que durante el siglo XIX está normalmente ligada a la demolición de las cercas o murallas que mantenían el reducto invariable de la vieja ciudad. Por su parte, la reforma interior consiste en el derribo de barrios antiguos y antihigiénicos abriendo en ellas nuevas calles y ordenaciones que permitan edificaciones de calidades superiores.

La superación de la técnica del ensanche era fácil de prever con ella la fórmula de crecimiento de las ciudades era la de *mancha de aceite*. El ensanche sigue siendo válido para la pequeña ciudad, pero es quizá la peor fórmula de todos cuando se trata de grandes ciudades. Sin embargo, esta técnica ha rodeado a las grandes ciudades de suburbios dormitorio colocándolas en situaciones críticas.

La reforma interior no es ya propiamente una técnica superada, pero sí depurada. Cuando esta segunda postguerra forzó la reconstrucción de las grandes ciudades destruidas por las armas, ha sido casi general la refracción íntegra del plano y la estructura antigua. No obstante, sigue siendo oportuna con frecuencia la renovación de barrios disfuncionales o marchitos, o caídos en una decadencia de condiciones sanitarias o de habitabilidad en este sentido el *urban renewal* es hoy uno de los temas predominantes en los antiguos cascos de las grandes ciudades americanas abandonados como centros residenciales en beneficio de los barrios y ciudades descentralizados.

III.2.6. LA ZONIFICACIÓN

La zonificación supone repartir utilidades del suelo diferentes dentro del espacio urbano; por lo cual expresa una determinación pública reservando zonas concretas para usos determinados y prohibiendo otros.

Para la segregación de los usos del suelo se requiere una visión que los ordene desde

una perspectiva de un funcionalismo general de la ciudad. Por lo tanto el plan será un instrumento básico de zonificación y éste a su vez la que establezca los aprovechamientos urbanos posibles sobre cada parcela de territorio.⁷⁵

Es la operación por virtud de la cual una determinación pública reserva zonas concretas de la ciudad para unos usos determinados, prohibiendo otros. Zonificar es así, repartir utilidades del suelo diferentes dentro del espacio urbano. La zonificación más elemental es la de separar zonas industriales y zonas residenciales. Es una técnica que aparece en el siglo XIX en las ciudades alemanas industriales de Ruhr, y es un arquitecto alemán quien primero la expone y la teoriza (1.860).

Hoy es una técnica básica de la planificación urbana, y no se limita sólo a la separación de zonas industriales, sino a la determinación de zonas que segregan los usos del suelo más varios y los ordena desde la perspectiva de un funcionalismo general de la ciudad zona industrial, pesada o ligera, político-administrativo o cívica, verde, deportiva, universitaria, sanitaria, etc.

Así ya no va a ser el propietario del suelo quien decida libremente con sus facultades de libre utilización y disposición los aprovechamientos urbanos que juzgue convenientes o ventajosos en cada caso, por el contrario, será la determinación pública de zonificación la que establezca los aprovechamientos urbanos posibles sobre cada parcela del territorio.

III.2.7. CIUDAD JARDÍN

Supone la creación de ciudades enteras con áreas delimitadas.

Fue Howard quien en su libro *Garden cities of tomorrow* (1895) planteaba este crecimiento articulando unidades distintas en un sistema general.

La inspiración de esta literatura urbanística se inscribe en cortar de raíz la especulación sobre suelo e impedir el crecimiento en manchas de aceite.

Fue un modesto empleado inglés de una compañía de seguros, Ebenezer Howard, quien en su libro *Garden-cities of tomorrow* en 1.895, tematiza sobre una nueva fórmula: la

⁷⁴ Es interesante señalar que la técnica de la reforma interior se ha sensibilizado desde la perspectiva de la protección patrimonial urbana.

⁷⁵ Generalmente se establece en los planes con colores y con la definición para cada una de un estatuto u ordenanza que regula las específicas utilidades que en cada caso se permiten.

ciudad-jardín que pretende una articulación permanente entre el mundo urbano y el natural o rústico.

En la concepción de Howard no se trata, como luego ha quedado, de adicionar a las ciudades tradicionales simples barrios de chalets, sino de construir ciudades enteras organizadas sobre tal base. Esas ciudades tendrían a la vez, áreas limitadas que haría imposible el crecimiento indefinido. El propone el límite de 30.000 habitantes, alcanzado el cual el desarrollo tendría que dar lugar a una nueva ciudad, separada de la anterior por un *cinturón verde*. Es la fórmula del crecimiento en *racimo*, que articula unidades distintas y separadas en un sistema general. A la vez, de esta manera se cortaría de raíz la especulación económica sobre el suelo urbano.

La idea de Howard dio origen a un verdadero movimiento social. Muy pocas *ciudades-jardín* se realizaron; la más pura fue Letchworth, dirigida por el mismo Howard, y que hoy se visita como museo. Pero de él arranca el movimiento de las viviendas unifamiliares que ha concluido por prevalecer en todo el mundo anglosajón, frente a la vieja idea de la ciudad como un reducto macizo y de viviendas colectivas, y que marca en todo el universo una de las tendencias más vivas del asentamiento humano, la preocupación por las zonas verdes en las ciudades, la idea de una limitación efectiva del crecimiento urbano indefinido.

III.2.8. CIUDAD LINEAL

Prevé articular la edificación alrededor de una vía de transporte rápido (ferrocarril, carretera, etc.) como medio de permitir por éstas vías la localización de la infraestructura, la comunicación y los servicios.

En Estados Unidos esto dio lugar a las Road Towns.⁷⁶

Arturo Soria y Matacía a principio de 1.882, los principios de la Ciudad Lineal, aunque la depuración de sus ideas va a llevar varios años.

Su idea esencial consiste en articular la edificación alrededor de una vía de transporte rápido, de ferrocarril o tranvía, carretera más tarde. Esta línea central o eje habría de reunir

no sólo los medios de transportes, sino también las canalizaciones de agua, gas, electricidad, jardines, y de trecho en trecho los servicios municipales de limpieza, sanidad, incendios, etc. Las edificaciones se asoman a esta línea central y su profundidad admite apenas una pequeña retícula viaria posterior, tras de la cual está, sencillamente, el campo. La cintura urbana puede prolongarse cuanto se quiera e interpenetrarse mediante una red de ciudades que se cruzan, pero que nunca llegan a macizarse, porque uno de los lemas de este movimiento es *ruralizar la ciudad, urbanizar el campo*

La ciudad lineal encuentra el estilo más puro en Rusia con la creación de Stalingrado, por parte del arquitecto Mihutin; sin embargo fuera de esta experiencia no ha llegado a concretarse en otros lugares.

Los linearistas fueron grandes rivales del movimiento de las ciudades-jardín, pero sus intenciones no son en sí muy diferentes.

III.2.9. REGIONALISMO URBANÍSTICO⁷⁷

- La concepción regional se expresa en la necesidad de contextualizar la ciudad en un ámbito geográfico, económico y cultural más amplio, que explique su funcionalismo ligado al desarrollo de los transportes y los medios y que controle a la vez el crecimiento de manchas urbanas.

Es importante destacar que este concepto liga la planificación económica con la ordenación territorial, soporte material de la misma.

En las concepciones de Soria y de Howard, aparece ya una perspectiva regional que

⁷⁶ Fue Arturo Soria y Matta (1882) quien desde la creación y dirección de la "Compañía Madrileña de Urbanización" hiciera esta propuesta.

⁷⁷ Augusto Reinhold al desarrollar el tema sobre presupuestos jurídico de planeamiento nos marca las dificultades en este tema al considerar: Por ejemplo, podría incorporarse a la Constitución lo relativo a la creación de "regiones" que abarquen total o parcialmente el territorio de dos o más provincias, cuyas autoridades estuvieran investidas de determinados poderes políticos y tuviesen recursos propios específicos que les posibiliten llevar a cabo la planificación de su desarrollo, ya fuese global o de ciertos sectores como podrían ser los referidos al ordenamiento territorial o al sistema urbano del área respectiva. Ello en la actualidad no es posible frente a lo que disponen los artículos pertinentes de la Constitución Nacional que reglan lo referente a la distribución de poderes, la intervención del Gobierno federal en el territorio de las provincias (art. 6), la creación de nuevas provincias (art. 13) y la forma de gobernarse de las actuales (art. 104 y siguientes).

trasciende el ámbito tradicional de la ciudad como un reducto delimitado, que ha sido la ciudad histórica desde sus orígenes hasta nuestros días. Por una parte, la necesidad de situar la ciudad en un contexto geográfico, económico y cultural más amplio, que explica su funcionalismo y sin en cual no puede comprenderse la realidad social; en segundo término la necesidad de controlar el crecimiento de manchas urbanas indefinidas y de preservar zonas rurales y naturales en servicio de la propia ciudad; finalmente, la dispersión del asentamiento que como Soria previó certeramente, va ligado al desarrollo del transporte, y que está desarticulando de manera definitiva las viejas ciudades. Todas estas razones abocan a la necesidad de una concepción *regional del urbanismo*.

El inglés Patrick Geddes es quizá el primer teórico de un regionalismo urbanístico, que prolonga su discípulo Lewis Mumford, cuyos libros *La cultura de las ciudades* y *La ciudad en la Historia* constituyen la más brillante expresión de este básico cambio de perspectiva.

La primera realización de este nuevo macroubanismo parece haber sido el Plan de Nueva York de 1929, pero su referendo legislativo más explícito va a encontrarse en la *Town and Country Planning Act* inglesa de 1932.

Desde entonces, las nuevas técnicas económicas que imponen necesariamente un *desarrollo regional* orgánico y no sólo cuantitativo, la han sancionada definitivamente como una técnica inexcusable en una versión planificadora más profunda, que liga necesariamente la planificación económica con la ordenación del territorio.

Por otra parte, la protección del entorno natural y del medio ambiente se consigue imponerla a través del planeamiento global de grandes espacios.

Por todos estos motivos el regionalismo urbanístico ha concluido en la exigencia de una verdadera planificación nacional integradora y global. La legislación urbanística a partir de la primera iniciativa en este sentido, localizada en Suiza en 1.937, y en la inglesa *Town and Country Planning Act* de 1.943, así ha terminado por imponerlo.

La imposibilidad en la actualidad de crear regiones de las características señaladas, constituye sin duda una limitación importante para el logro de los propósitos que se persiguen con el ordenamiento del territorio y la planificación del desarrollo urbano de áreas cuyos límites no coinciden con la delimitación política existente de las actuales provincias; limitación ésta que podría allanar una reforma constitucional. "Derecho y Planeamiento Urbano". Editorial Universidad, 1982.

III.2.10. PLAN URBANÍSTICO FUNCIONAL

Esa progresiva ampliación de las exigencias del urbanismo, tanto en intensidad como en extensión, en profundidad como en amplitud, va a encontrar su instrumento técnico apropiado en la idea del Plan urbanístico o Plan de Ordenación territorial.

Así las Ordenanzas municipales dejan de ser generales y abstractas para pasar a ser normas de un Plan concreto.

Este elemento imprescindible va a encontrar su ocasión en una determinada concepción del fenómeno urbano, el *funcionalismo racionalista* que tuvo en su momento un protagonista colectivo: los C.I.A.M. (Congreso Internacional de Arquitectura Moderna, desarrollados desde 1.928). El líder de esta expresión fue el arquitecto suizo Le Corbussier que en la *Carta de Atenas*, documento-manifiesto formulado en 1.933, observa que *el caos ha entrado a las ciudades*, como consecuencia de la civilización industrial y de la era maquinista. Por consiguiente las ciudades no responden a las necesidades biológicas y psicológicas de la población, provocando una ruptura del equilibrio entre, el impulso de las fuerzas económicas, por un lado, y la debilidad del control administrativo y la impotente solidaridad social, por el otro.

Tras esta crítica, Le Corbussier considera que el dispositivo urbano debe regirse por la **escala humana**, y ello obliga a articularlo entero sobre *las cuatro funciones del hombre en la ciudad: habitar, trabajar, recrearse y circular*. Consecuentemente, *han de formularse Planes que determinarán la estructura de cada uno de los sectores atribuidos a las cuatro funciones claves, y fijarán su emplazamiento respectivo en el conjunto*. La ciudad se descompone para volverla a armar globalmente *como una unidad funcional*. El núcleo inicial de la ciudad será la *cédula de habitación*, a partir de la cual han de establecerse relaciones con los lugares de trabajo y las instalaciones consagradas a las funciones libres.

Así la técnica del Plan de ordenación se convierte en la idea entera de una ciudad, al cual han de someterse rígidamente, no sólo todas las actividades constructivas y de uso del suelo, sino también la vida entera del ciudadano, pre-ordenado a realizar las cuatro necesidades básicas (habitar, trabajar, recrearse y circular), en espacios distintos especializados en cada uno.

La crítica a este funcionalismo urbanístico comenzó por sociólogos y psicólogos,

quienes observaron la superioridad del valor básico de integración humana de las viejas ciudades o barrios no planificados respecto a los nuevos conjuntos fríos y abstractamente configurados por un Plan que intentó descomponer, como en un mecanismo artificial, las funciones urbanas. El libro de Jane Jacobs *Muerte y vida de las grandes ciudades* (1.961), demostró estos desaciertos.

El enorme dinamismo urbano actual y los riesgos constantes que amenazan la destrucción de las ciudades no permiten prescindir del Plan como instrumento básico. Este sigue siendo la clave del urbanismo contemporáneo, pero la pérdida de la creencia en su omnipotencia, fuerza a quitarle rigidez y a prever en él, de algún modo, las iniciativas de los ciudadanos.

III.2.11. NUEVAS CIUDADES

El movimiento contemporáneo de las *new towns* o *nuevas ciudades*, surge en Inglaterra por obra de tres documentos oficiales: los *reports* de la Comisión Barlow, de 1940 y de la Comisión Reith de 1946 y el Plan Abercrombie del Gran Londres, de 1944.

La Comisión Real presidida por Barlow fue designada en 1937 para estudiar los problemas del reparto de la población industrial y los inconvenientes de la concentración urbana para proponer soluciones adecuadas. Tras tres años de estudios, la Comisión envió su Informe en 1940, donde surge la política de una planificación nacional, y de la puesta a su servicio del primer Ministerio (que en el mundo entero va a especializarse en materia urbanística), el Ministerio de Works and Planning, creado en 1942, y denominado en 1943 of Town and Country Planning, según la Ley de este nombre del mismo año.

A su vez, la Comisión propone una planificación global de todas las zonas urbanas congestionadas y la necesidad de establecer una política de descentralización industrial y de equilibrio regional, destacando el caso particular de Londres como especialmente agudo. Expresamente menciona como métodos para esta política el de *ciudades-jardín* de Howard, ciudades satélites, centros comerciales y desarrollo de pequeñas ciudades existentes.

El Plan del Gran Londres, realizado por Patrick Abercrombie desarrolla y aplica esos principios. El Plan propone congelar las industrias existentes en el Comando de Londres y en algunos limítrofes, de modo que la población del área no sólo no aumente, sino que

disminuya, definiendo al efecto cuatro anillos concéntricos: el primero corresponde a la zona urbanizada, cuya densidad propone rebajar; el segundo al suburbio residencial con casas unifamiliares y baja densidad, que conservaría este carácter y prohibiría su alteración; el tercero situado entre los kilómetros veinte a treinta y cinco del centro de Londres sería el anillo verde, afectados a usos agrícolas y recreativos; y el cuarto se reservaría a las ciudades a acoger una parte de la población nueva, de talla media, unos 50.000 habitantes.

Aunque el Plan fue superado, su mayor éxito fue, justamente esa idea de romper el crecimiento en *mancha de aceite* de la gran aglomeración londinense y habilitar para los crecimientos del área una red de nuevas ciudades supuestamente autónomas que no gravitasen satelitariamente sobre el centro supercongestionado del conjunto. Para la realización de esta idea se designó una nueva Comisión Real presidida por lord Reith, a la que se encomendó estudiar *los problemas generales planteados por el establecimiento, la ordenación, la organización y la administración de las nuevas ciudades en el cuadro de una política de descentralización planificada en las zonas urbanas congestionadas*. La Comisión entregó su propuesta en 1946, y sobre el mismo se redacta y se aprueba el 1 de agosto de 1946 la *New Towns Act*, que es el punto de partida legal de toda esta operación, probablemente la más ambiciosa del urbanismo contemporáneo. La Ley fue modificada varias veces y complementada en 1952 con una *Town development Act*, que prevé, como alternativa a la fundación entera de una nueva ciudad, el desarrollo de núcleos urbanos existentes con la misma finalidad (*expanding towns*).

La *primera generación* de nuevas ciudades constituyeron éxitos notables de concepción y planificación, pero no en los excedentes demográficos y en la descentralización industrial. Sin embargo, el segundo impulso comenzado a fines de los sesenta, incrementa notablemente las dimensiones de las nuevas ciudades, admitiendo que pueden alcanzar los 300.000 habitantes.

La técnica de nuevas ciudades ha sido acogida por otros países – Suecia, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Francia, Estados Unidos –, y también en los países del Este: Polonia, Hungría y URSS.

III.3. LAS TENDENCIAS EN NUESTRO PAIS

Puede decirse que las soluciones tradicionalmente empleadas han sido:

- planes urbanísticos (reguladores o directores)
- programas de viviendas
- programas de dotación de servicios públicos
- reglamentaciones municipales.

Pero estos instrumentos han demostrado ser incapaces de resolver los problemas complejos de índole socio-económica que apareja el fenómeno de la urbanización.

Un plan regulador o director es esencialmente un conjunto de documentos de carácter técnico en el cual se especifican un a serie de recomendaciones para el mejoramiento de la red de circulación, el control de los usos de la tierra, la densidad de ocupación del suelo y de los procesos constructivos.

Pero no basta la planificación de tipo correctivo, que tiende a superar problemas locales en la medida en que ellos aparecen (cogestión de tránsito; mejora de servicios; remodelación de barrios deteriorados), pero que resulta inadecuada para plantear metas de largo alcance y llevarlas a ejecución. La planificación tiene que entenderse como la organización del espacio y la estructura de las instituciones de la ciudad para adaptarlos al cumplimiento de una serie de funciones urbanas que trascienden los límites locales. Por lo que la planificación urbana debe integrarse en la planificación regional.

Los reglamentos no son sino un instrumento más, cuya efectividad debe medirse en relación con propósitos concretos y específicos. Un reglamento que sólo se concibe como un fin en sí mismo, corre el riesgo de ser estéril y hasta contraproducente para el desarrollo urbano si no está incluido dentro del cuerpo de una política expresa de desarrollo urbano.

III.3.1. LA PLANIFICACIÓN URBANA PROPUESTA

Coincidimos con **Graciela Reiriz**⁷⁸ en un análisis sobre esta situación propone que la planificación urbana debe reunir estas características:

⁷⁸ Graciela Reiriz y otros. "El Municipios como objeto de desarrollo urbano". La Ley. 1984.

Constituir un proceso institucionalizado. La orientación del desarrollo urbano requiere la consideración de metas de largo plazo y el establecimiento de un proceso continuado, en vez de la solución esporádica de los problemas emergentes en la medida que éstos se presentan. **Es decir, la introducción del concepto de continuidad y de racionalización del proceso de toma de decisiones. Para esa racionalización se hace imprescindible institucionalizar la planificación como método para perfeccionar los mecanismos del gobierno.**

Tener carácter de planeamiento integral. Los esfuerzos hechos hasta ahora por orientar el crecimiento urbano se han situado básicamente dentro de las circunstancias **físicas**, como sucede con los planes reguladores; **económicos**, como en los planes locales de inversión en obras o servicios públicos; o **legales**, a través de procedimientos o reglamentaciones.

El tratamiento unilateral de los problemas a base de proyectos aislados no es satisfactorio y posiblemente esté creando tantas dificultades como las que aparentemente trata de superar.

Se exige, pues, la elaboración de planes integrados de desarrollo urbano, partiendo de investigaciones que reconozcan la interdependencia de los problemas urbanos entre sí y su interrelación con el desarrollo económico y el cambio social.

PARTE SEGUNDA

ALGUNAS DE LAS RAZONES

QUE FUNDAMENTAN EL PAPEL DEL ESTADO

EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

CAPITULO IV

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL MEDIO AMBIENTE

IV.1. TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE

Martín Bassols Coma⁷⁹, nos dice que para centrar adecuadamente la problemática jurídica en torno a la **protección y ordenación del medio ambiente desde una dimensión u óptica territorial**, es oportuno formular una serie de precisiones y consideraciones previas sobre la significación y relevancia de los diversos conceptos implicados en la proposición formulada. Evidentemente, en el marco de las ciencias no jurídicas (geografía, ecología y demás disciplinas naturales) carecía de sentido plantearse aisladamente la temática del medio ambiente y la del territorio, tanto si se enfoca este último en su dimensión meramente topográfica (tierra, suelo, superficie, paisaje o espacio), como en su consideración de soporte de actividades sociales (agrícolas, industriales, urbanas, de transporte o de recreo). Y ello por cuanto, desde un punto de vista ecológico el territorio, junto con el agua y la atmósfera, integran el sistema ambiental, a la vez que la sede de las acciones humanas que modifican en relación de interdependencia al propio medio.

En el orden jurídico, y más concretamente en el normativo, sin embargo, la vinculación y conexión sistemática del territorio (como suelo, como soporte de actividades sociales y como marco de instituciones político-administrativas) con los fenómenos ambientales ha sido producto de una evolución histórica y a través de una serie sucesiva de aproximaciones parciales, producto de experiencias y técnicas surgidas en ámbitos diversos (urbanismo, geografía, economía, ciencia de la planificación, etc.) que, finalmente, han sido recibidas y asimiladas por el ordenamiento jurídico en función de las aspiraciones vigentes en cada momento para ordenar la vida social. En nuestros días, una serie de fenómenos en cadena (aceleración del proceso tecnológico, industrialización y urbanización acelerada,

deterioro de recursos naturales, contaminación...) han generado una toma de conciencia sobre la gravedad de las agresiones al medio ambiente y la necesidad de alcanzar una adecuada calidad de vida para la población. La repuesta normativa a esta demanda social a nivel de intenciones y principios ha sido instantánea y fructífera; por el contrario, su traducción en técnicas jurídicas innovadoras ha sido explicablemente lenta y desigual en los distintos sistemas jurídicos. En todo caso, los efectos más visibles se han manifestado en la necesidad de perfeccionar los instrumentos de valoración y control global de las acciones públicas y privadas sobre el ambiente (en especial, la planificación, la irreversible consideración del territorio como sede y marco de referencia de los fenómenos ambientales y la progresiva evolución del régimen jurídico de los llamados bienes ambientales (suelo, paisaje, agua montes, etc.) hacia una ordenación pública de su uso y transformaciones.

IV.1.1. EL TEMA EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA⁸⁰

Más adelante, dice el autor: En este orden de consideraciones destaca por su novedad y riqueza de planteamientos la Constitución española de 1978, al proclamar, dentro del marco de los principios rectores de la política social y económica *el derecho a disfrutar de un medio ambiente, adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo (art. 45.1)*, y configurar como una directriz de actuación para todos los poderes

⁷⁹ Martín Bassols Coma, "El medio ambiente y La ordenación territorial". Documentación Administrativa. Servicio Central de Publicaciones. Presidencia del Gobierno. Nro.190. Año 1981.

⁸⁰ Resulta interesante señalar que la mayoría de las constituciones han consagrado en sus textos el tema ambiental, así:

Checoslovaquia Constitución de 1960, art. 15: El Estado es responsable del mejoramiento y la protección general de la naturaleza..

Alemania Constitución de 1968, art 15: A fin de promover el bienestar de los ciudadanos, el Estado y Sociedad garantizaran la protección de la naturaleza.

Bulgaria Constitución de 1971, art. 31 La protección y la salvaguardia de la naturaleza... constituye una obligación de los órganos del Estado.

Grecia Constitución de 1975, art. 24: La protección del ambiente natural y cultural constituye un deber del Estado.

Portugal Constitución de 1976, art. 60: ...Incumbe al Estado.. prevenir y controlar la contaminación y las formas perjudiciales de erosión, ordenar el espacio territorial garantando paisajes biologicamente equilibrados...

China Constitución de 1978, art. 14: El Estado protege el ambiente y los recursos naturales y lleva adelante la lucha contra la contaminación y otras molestias.

Peru Constitución de 1979, art 123: Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental.

Polonia Constitución de 1979, art. 12: La Republica Popular de Polonia garantiza la protección y el mejoramiento racional del ambiente, que constituye un bien de la Nación.

Chile Constitución de 1980, art. 19 inc. 8: La Constitución asegura a todas las personas... el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que esse derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza

públicos: *velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva (art. 45.2). El mandato constitucional de la utilización racional de los recursos naturales- entre los que se encuentra el suelo y en su dimensión global, el territorio-, suscita el planteamiento de las conexiones irreversibles entre el medio ambiente y el territorio y de los procedimientos instrumentales -jurídicos y técnicos- para asegurar su coordinación e integración. El texto constitucional emplaza, por lo tanto, al legislador ordinario ante una nueva realidad: articular una utilización racional del suelo o territorio con una atención preferente a los problemas del medio ambiente y de la calidad de vida.* En puridad no puede decirse que se trate de un objetivo radicalmente nuevo -pues la legislación preconstitucional contiene abundantes referencias a estos planteamientos desde una óptica sectorial: urbanismo, ordenación del territorio, protección de medio ambiente natural, etc.- *lo significativo, sin embargo, reside en su visión unitaria y prospectiva de ambos fenómenos. Corresponde al intérprete extraer de las proposiciones y parámetros constitucionales un sistema operativo y funcional que facilite la articulación de la protección y defensa del medio ambiente desde los postulados de la utilización racional del territorio o del espacio.*

IV.2. LOS DISTINTOS MODELOS INSTITUCIONALES DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Surgimiento como superación de los límites tradicionales del urbanismo como técnica operativa circunscrita al proceso urbanizador; vinculación extensiva a los fines de la política económica y social en su dimensión territorial con objeto de alcanzar el equilibrio espacial en el disfrute de los derechos económicos-sociales y apertura a los planeamientos ambientales como consecuencia de la preocupación por la problemática ecológica y la mejora de la calidad de la vida en su consideración individual y colectiva. Desde esta

Panama Constitución de 1983, art. 114: Es deber del Estado garantizar que la población viva en un

última perspectiva pueden destacarse los siguientes perfiles institucionales en los distintos modelos de ordenación del territorio.

IV.2.1. EN LOS PAISES ANGLOSAJONES

La prioridad de la eclosión del fenómeno urbanizador en los **países anglosajones** explica la aparición en los primeros años del presente siglo del movimiento cívico del Regional Planning como una técnica de gestión de los diversos aspectos (geográficos, urbanos, rurales, económicos, ecológicos, etc.). Paralelamente, el mundo anglosajón participa de una visión global y sintética de la planificación de base eminentemente ecológica -no en vano debe recordarse que uno de los máximos exponentes del primitivo urbanismo inglés P. Geddes fue biólogo- tal suerte que los aspectos sectoriales que gravitan en el territorio -residenciales, económicos, transporte, servicios sociales, etc.- no se contemplan aisladamente ni se les concede un rango privilegiado o excluyente, sino que se insertan en una concepción unitaria. En este orden de consideraciones se explica que las **preocupaciones medioambientales y ecológicas hayan tenido un eco privilegiado y anticipador de las preocupaciones contemporáneas**, pues ya en 1933 P. Abbergrombie, destacado urbanista, concebía el planning como *esfuerzo concreto y lúcido para modelar el medio ambiente en uso consciente de la facultad de combinación y de disposición y no cualquier cuestión de crecimiento*.

IV.2.2. EN LOS PAISES LATINOS

En los **países continentales -especialmente en los latinos-** el fenómeno de urbanización supramunicipal emerge con cierto retraso respecto al mundo anglosajón.

Será precisamente la preocupación por el desarrollo económico, a partir de la Segunda Guerra Mundial, y la adopción del Instituto de la Planificación, los factores que contribuían más poderosamente a la toma de conciencia de la significación del territorio como elemento determinante de la adecuada localización de las actividades productivas y como instrumento de corrección de los desequilibrios regionales. *El descubrimiento de la*

significación geográfica, administrativa y económica del espacio dará lugar en Francia a la acuñación del término Aménagement du territoire (utilizado oficialmente por primera vez en 1950 por el ministro de la Construcción, Claudius Pettit), que de simple técnica administrativa para la promoción de la descentralización industrial se transforma progresivamente en un modelo espacial al servicio de la planificación económica nacional e incluso en una filosofía que pretende ser la expresión espacial de la realización igualitaria de los derechos económicos y sociales de la persona y de grupos sociales. Como advierte la doctrina jurídica francesa, ofrecer una definición o delimitación precisa del significado de *Aménagement du territoire* es tarea poco menos que imposible pues su configuración se puede deducir más de las específicas acciones administrativas que nominalmente se encuadran o convergen en su contexto que de su sustancia intrínseca.

En síntesis, el modelo francés aporta una valoración del espacio o del territorio desde una perspectiva de la política económica y en función de su desarrollo programado al objeto de conseguir una adecuada localización de las actividades económicas y de los asentamientos humanos. Y ello explica fundamentalmente que las preocupaciones sobre las cuestiones ambientales y ecológicas, ausentes en un principio, se hayan incorporado tardíamente en el *Aménagement du territoire* precisamente como un correlativo al modelo de crecimiento económico acelerado y salvaje de los años sesenta.

IV.2.3. EN LOS PAISES GERMANICOS

En el programa europeo continental, sin embargo, junto al modelo francés merece una referencia específica la experiencia de los países germánicos (Alemania Federal y Austria) *-Raumordnung -* y de Suíza *-Raumplanung-*. La ordenación del territorio se plantea en este caso en el marco de unos presupuestos institucionales radicalmente distintos a los de Francia: estructura federal del Estado y ausencia formal de un sistema de planificación económica. Pese a estos condicionamientos, la ordenación del territorio se ha abierto paso no sólo a nivel de cada Estado, sino también a nivel de la Federación. **La inexistencia de una política de planificación económica nacional ha determinado que la ordenación del territorio se orientará hacia una valoración eminentemente física del espacio al servicio de una coordinación general de infraestructura** (carreteras,

transporte, abastecimientos), ocupación del suelo con fines urbanos, agrícolas, forestales y protección del paisaje. En este contexto, las preocupaciones sobre el medio ambiente han desempeñado un protagonismo singular y han favorecido la primacía de los aspectos físicos sobre los meramente económicos en el desarrollo territorial.

IV.3. LA NORMATIVA AMBIENTAL LATINOAMERICANA

América latina tiende a través de una abundante normatividad estatal aplicar los principios ambientales, si bien de manera asistemática, incompleta y en ocasiones superpuesta. En los diferentes Estados, leyes generales alternan con normas particulares y locales, situación que se complica en los países con organización federal por efecto del doble régimen de gobierno adoptado y los eventuales conflictos consecuentes.

Sin embargo, se ha observado una marcada tendencia a la elaboración de cuerpos codificados y por el dictado de legislaciones generales, únicas, hecho este último coexistente con la constante proliferación de normas diversas. Así, los Estados van conformando sus legislaciones positivas, con este variado tipo de normación y aceptación de quienes habrán de aplicarlas -los gobernantes- y de sus destinatarios -los gobernadores-.

Es evidente la conveniencia de leyes generales e *leyes marco*, cuyos principios habrán de informar el dictado de toda norma referente a la materia en los distintos ámbitos de aplicación. Es dable destacar el avance legislativo operado en algunos Estados, donde se recogen también las preocupaciones por la formación de una verdadera conciencia y educación ambiental, acopio de antecedentes de distintos niveles, la experiencia aquilatada sobre la aplicación práctica de las normas dadas y el logro de la eficacia en dicha aplicación.

Aun en aquellos Estados de poco desarrollo legislativo específico, se han ido configurando los hechos que van dando luz renovados esfuerzos normativos al respecto. Los países de la región han volcado precisamente en un conglomerado de normas la creciente preocupación por los problemas que al hombre plantea el uso de los recursos naturales y la protección del entorno. Nuevos enfoques sobre el resguardo jurídico de la Naturaleza, del ambiente y de la vida, reflejándose vigorosamente en la normativa imperante.

La regulación en los países de la región

Las mismas constituciones de algunos países recogen dichos principios generales de carácter ambiental: Panamá (1972), Cuba (1976), Chile (1976-1980) y Perú (1979). Todas ellas se preocupan por establecer los deberes del Estado y de los ciudadanos, así como de un ambiente sano y libre de contaminación.

En cuanto a la legislación estadual específica, la República de Bolivia, por decreto ley 15.629 del año 1978, aprobó su código de salud, de especial relevancia para el tópico que nos ocupa. Así, su libro segundo, norma lo relativo a la protección ambiental. Las aguas, el suelo, el aire, el urbanismo sanitario, los alimentos y bebidas, las radiaciones, la higiene y seguridad industrial, la medicina de trabajo, como la contaminación del medio laboral, constituyen capítulos de especial tratamiento en dicho cuerpo legal. Se establece la obligación de toda persona natural o jurídica de contribuir en el mantenimiento y mejoramiento del ambiente físico natural y de los ambientes artificiales. Dispone la competencia en todo el país de la Autoridad de Salud, organismo a cuyo cargo también queda la reglamentación de las políticas a seguir en cada caso. En el caso de las aguas y el suelo, estatuye la obligación de las industrias de obtener las pertinente autorizaciones que habilitan su funcionamiento, y para la disposición de los residuos en los cuerpos de agua con respecto al urbanismo sanitario, la ley dispone que el mencionado ente aprobará los proyectos destinados a crear, ampliar o modificar poblaciones, planes reguladores, parques industriales u otros compromisos de las urbanizaciones. Asimismo, la Autoridad de Salud, a través de los organismos del Estado, es la encargada de planificar, centralizar, coordinar, regular y controlar toda actividad referente a la seguridad e higiene industrial, medicina del trabajo y contaminación del medio ambiente.

En Brasil, desde comienzo de 1977 funcionó el Consejo Nacional de Control de la Contaminación Ambiental, al igual que el Consejo Nacional de Saneamiento (CONSANE), organismo encargado de la política contra la contaminación de las aguas.

A su vez, el decreto -ley 1413 del año 1975, y su decreto reglamentario regulan el control de la contaminación ambiental provocada por las actividades industriales. Se define

a la polución industrial como cualquier alteración de las propiedades físicas, químicas o biológicas del ambiente, causadas por cualquier forma de energía o de sustancias sólidas, líquidas o gaseosas, o a contaminación de elementos arrojados por la industria, en niveles que indirecta o directamente pueden perjudicar la salud, la seguridad y el bienestar de la población a crear condiciones adversas a las actividades sociales económicas, o crear y ocasionar daños de importancia a la flora, a la fauna o a otros recursos naturales.

Se establece la obligación de las industrias instaladas o que se instales, de proveer a las medidas necesarias para prevenir o corregir los inconvenientes y perjuicios de la polución y la contaminación ambiental, pudiendo determinarse la cancelación o suspensión de los establecimientos industriales.

La ley 6938 del año 1981, fija la política nacional del medio ambiente, creando el Sistema Nacional del Medio Ambiente, conformado por entes nacionales y locales que tienen a su cargo la preservación de las condiciones ambientales.

Colombia inicia su camino hacia una rica y acabada regulación ambiental con el decreto 842 de 1969, por el que se aprueban los estatutos del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA), con misión de administrar, en nombre del Estado, los recursos renovables del país, asegurando su conservación y desarrollo. Posteriormente, la ley 23 de 1973 dispone la concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente. Se destaca que el ambiente es un patrimonio común, siendo por lo tanto su mejoramiento y conservación una de las actividades de utilidad pública concerniente al Estado y a los particulares. La ley otorga al Gobierno Nacional la tarea de ejecutar la política ambiental, pudiendo delegarse tal función en los Gobiernos Seccionales o en las entidades especializadas.

Por decreto 2811 del año 1974 se aprueba el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente. El mismo reafirma, como lo señalara la ley 23, que el ambiente constituye el patrimonio común y tanto el Estado como los particulares deben participar en su prevención y manejo, ya que se lo declara de utilidad pública e interés social. Los objetivos básicos del Código se remiten a la restauración y preservación del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los

recursos naturales renovables según criterios de equidad que aseguran el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.

Asimismo, se persigue la prevención y control de los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos, y la regulación de la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública respecto al medio ambiente y de tales recursos y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de los mismos y del ambiente.

El Código regula, así los aludidos recursos y contempla, también la defensa del ambiente contra la acción nociva de los fenómenos naturales, y los demás elementos ambientales, como los residuos y desperdicios, el ruido, los asentamientos humanos y los bienes producidos por el hombre que inciden sensiblemente en el deterioro del ambiente. El Código insiste en propender a la utilización eficiente de los recursos naturales y demás elementos ambientales, con el fin de lograr su máximo aprovechamiento con arreglo al interés general comunitario. Los recursos naturales no se podrán utilizar por encima de los límites permisibles que, al alterar las cualidades físicas, químicas o biológicas naturales, produzcan el agotamiento o deterioro grave de esos recursos o se perturbe el derecho a ulterior utilización, en cuanto ésta convenga al interés público.

El plan de manejo de los recursos ambientales debe hacerse en forma integral, de modo tal que contribuya al desarrollo equilibrado urbano y rural. La consideración de aspectos novedosos y el establecimiento de medios efectivos de desarrollo de la política ambiental, dan especial realce a este cuerpo normativo, constituido en pilar del esfuerzo y del avance legislativo latinoamericano.

Asimismo, Colombia, mediante la ley 9 de 1979, codifica su legislación sanitaria con un título referido a la contaminación ambiental, disponiéndose la protección del medio a través de normas relativas al control sanitario de los usos de las aguas, reglamentándose las descargas de residuos u emisiones atmosféricas contaminantes. La norma dispone que se entenderá por condiciones sanitarias ambientales a las necesarias para asegurar el bienestar y la salud humana. El Ministerio de Salud establece condiciones para toda vertiente de

residuos líquidos, quedando a su cargo las autorizaciones para la industria en la materia. Sus facultades se extienden al arrastre y almacenamiento de los residuos sólidos. Esta norma legal comprende otros títulos referidos a salud ocupacional, alimentos, drogas y medicamentos, epidemias y desastres fuera del ya referido a la protección ambiental.

A través del Acta Constitucional de 1976, consagró el derecho de vivir en un medio sin contaminación reafirmado luego en la Constitución de ese Estado promulgada en el año 1980. Chile reconoce valioso antecedentes legislativos que datan de los primeros años de este siglo, referentes a residuos de establecimientos industriales y posteriormente sobre tratamientos de aguas servidas. La legislación forestal y de reforma agraria contiene también normas ambientales al igual que su Código Minero. Por decreto 144 de 1961, se aprueban normas para evitar emanaciones y contaminaciones atmosféricas, producidas por fábricas o equipos de combustión de los servicios centrales de cualquier tipo de edificación. Por decreto 315 de 1971, se crea la Comisión Nacional de Contaminación Ambiental, fijándose su composición y funciones. Otro decreto de 1873 se refiere a la prohibición de arrojar en las aguas jurisdiccionales, petróleo o materias orgánicas nocivas o peligrosas.

Merece destacarse el Código Sanitario chileno, que en el título II del Libro III, llamado *De la Higiene y Seguridad del Ambiente*, se consagra a las aguas y sus usos sanitarios, a las viviendas, campamentos y locales y a los desperdicios y basuras. Se dispone que corresponde al Servicio Nacional de Salud, el control y la eliminación de todos los factores elementos o agentes del medio ambiente, que afecten la salud, la seguridad y el bienestar de las aguas marinas, está contemplada en la ley de navegación chilena de 1978.

La República Oriental del Uruguay, tiene también una profusa y vasta legislación ambiental. Los arts. 1319 y 1324 del Código Civil se refieren a la responsabilidad por daños causados por un acto ilícito y a la extensión de esa responsabilidad, siendo ambos tomados como base para la determinación de responsabilidades ambientales específicas. Los Códigos Penal y de Minería contiene también normas ambientales, así como el Código Rural de 1875, reformado en 1941. La ley 13.667 de 1968 determina el deber del Estado de prevenir y controlar la erosión de los suelos, las inundaciones, la sedimentación y el uso del agua. Asimismo, por decreto del 22 de abril, se regula el control de efluentes de establecimientos industriales. Por ley 14.510 de 1976 se modifica la integración del

Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente, que había sido creado por la ley 14.053 de diciembre de 1971.

Este Instituto, dentro de la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, fue delineado para la atención de todo lo relativo a la conservación del medio ambiente humano, y a la preservación del aumento de los mismos. El fomento de la investigación y estudio sobre las consecuencias que el desarrollo técnico tiene sobre el ambiente, los resultados que tengan las urbanizaciones sobre el ambiente natural, se encuentra juntamente con su adecuada difusión entre las facultades de este Instituto.

Por decreto de marzo de 1979 se aprueba normas de control de efluentes líquidos.

Por su parte Ecuador, reconoce antecedentes próximos, que datan de comienzos de la década anterior. Así, el decreto 487 del año 1974, que encomendó al Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS) las funciones relacionadas con el saneamiento ambiental y programas de salud, como también la planificación, investigación y control de lo referente a la contaminación del agua, aire, suelo y ecología en general. Modifica los decretos supremos 448 de 1972 y 1246 de 1973.

A su vez, el decreto 945 de 1974 modifica el Código de Policía Marítima para prevención y control de contaminación de las costas y aguas nacionales producidas por hidrocarburos.

Importa esencialmente destacar la ley de prevención y control de la contaminación ambiental, que fuera aprobada por decreto 374 del año 1976. Esta norma rige la protección de los recursos del aire, agua, suelo y la conservación, mejoramiento y restauración del ambiente, así como sobre actividades que se declaran de interés público. Contiene disposiciones sobre contaminación aérea prohibiendo expeler sin sujetarse a las normas técnicas correspondientes, considerando fuentes potenciales de contaminación del aire a las artificiales originadas por medios tecnológicos, tales como fábricas, calderas, etc. y a los recursos tales como erupciones, sequías, precipitaciones, sismos de tierra y otros. Su autoridad de aplicación lo constituye un Comité Interinstitucional de la Protección del Ambiente, presidido por el Ministro de Salud.

Paraguay, a su turno, como poco desarrollo legislativo ambiental, nos muestra algunas normas específicas en su Código Civil, referente a la contaminación por el ruido; la



creación del Servicio de Saneamientos Ambiental por ley 369 de 1972, como así también el contenido del decreto 8590 de 1974 por el que se dictan normas para el control de la contaminación ambiental y para las disposiciones relacionadas directamente con la contaminación ambiental y sus agentes.

México, a su respecto, dicta en el año 1971 su ley federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental, disponiendo que regirá para el control y prohibición por parte del Poder Ejecutivo Federal, de los contaminantes y de sus causas, cualquiera sea su procedencia u origen.

La ley, específicamente, dispone sobre la contaminación del aire, agua y del suelo, y propicia el fomento y desarrollo de programas de estudio e investigación para lograr desarrollar métodos, sistemas y equipos para prevenir y evitar la contaminación ambiental. Contiene, además, un programa de educación para la población en general.

Esta ley fue reglamentada en 1973 y 1975. Posteriormente, y en época muy próxima, México se ha dado una nueva ley federal de protección del ambiente (1981), que incluye algunos nuevos aspectos tendientes a proporcionar mejoras y más eficaces elementos y herramientas para afrontar la dura lucha por la preservación del medio.

Venezuela dictó su primer cuerpo normativo íntegramente dedicado al problema de contaminación, luego de haber enfrentado tan ardua lucha con instrumentos legales diversos, que van desde las leyes de sanidad hasta las leyes forestales que han regido en dicho país. Y este cuerpo es -precisamente- su ley orgánica del ambiente sancionada en el mes de junio de 1976. En ella se declara de utilidad pública la conservación, la defensa y el mejoramiento del ambiente. Comprende la ordenación territorial y la planificación de urbanización, industrialización, poblamiento y desconcentración económica, prohibiendo las actividades degradantes del ambiente, estatuyendo su control, reducción o directa eliminación.

Esta ley dispone la educación sobre temas ambientales así como el fomento de las investigaciones en esta materia, tanto de los particulares como los agentes de la Administración, configurando una de las notas distintivas del nuevo esfuerzo legislativo latinoamericano.

La suprema dirección de la política nacional ambiental corresponde al Presidente de

la República en Consejo de Ministros, con la injerencia directa del Ministerio del ramo a partir de 1977.

Cuba estableció, en su texto constitucional (1976) la obligación de la Administración y de los ciudadanos por comportarse manteniendo y haciendo mantener limpias la atmósfera y las aguas, y protegidos la fauna, la flora y el suelo. Por ley del año 1981 la protección del medio ambiente y del uso racional de los recursos naturales, adoptó una regulación integral en la materia.

IV.4. LA REALIDAD ARGENTINA

La realidad argentina dista de ser alentadora. La estructura económica-social se mantiene inalterada, salvo leves variantes desde comienzo de siglo: 6 por 100 de propietarios disfrutan del 74 por 100 de la tierra en un país que figura entre los ocho de mayor superficie en el mundo (2.790.313 km²) y que registra 200.209.207 hectáreas explotables; que el 76.5 por 100 de la población se concentra en los centros urbanos (considerando como centro urbano al poblado no menor de 2.000 habitantes); y que el 60,5 por 100 reside en las denominadas Areas Metropolitanas (aglomeraciones que exceden los 50.000 habitantes). En segundo término, que el área de mayor concentración poblacional e industrial -el denominado Eje Fluvial Industrial- absorbe el 72 por 100 del empleo industrial, y dentro de él, la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, el 55 por 100; que en algo más del 2 por 100 del territorio nacional el Eje Fluvial Industrial reúne el 46 por 100 de la población. En el tercer orden, que dentro del Eje Fluvial Industrial la primera Corona (Capital y partidos del cono urbano) exhibe, además del 55 por 100 del empleo industrial nacional el mayor grado de densidad (3.700 habitantes por km²), el 76 por 100 de las denominadas *villas de emergencia* y un 0,8 por 100 de áreas verdes por habitantes, es decir, *la décima parte de un estándar admisible con altos índices de contaminación ambiental*, y que como contrapartida, carece de una infraestructura adecuada de servicios; demás, el índice de crecimiento demográfico, en relación a las restantes, es el más elevado, como consecuencia visible de la migración interna, que continúa la línea de traslación desde el interior del país hacia las Areas Metropolitanas.

En suma, la concentración poblacional e industrial, los altos índices de contaminación ambiental, la modesta infraestructura de servicios públicos, la migración interna y la ausencia de planificación urbana son signos inequívocos del estado de subdesarrollo en que se encuentra postrado el país.

Ante este panorama desolador se hace imperioso un plan político nacional que produzca la reactivación económica con protección también *ambiental* y una adecuación y efectiva aplicación de las instituciones jurídicas reguladoras del medio ambiente, de carácter nacional y local, que se adapte a la realidad nacional, en razón de no ser las mismas las necesidades y, en consecuencia, las soluciones a implementar en los distintos ámbitos de la República Argentina.

IV.4.1. UN TEMA DE COMPETENCIAS

La Administración ambiental puede ser de diferentes niveles:

- *Mundial*: El Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente Humano (UNEPO, con sede en Nairobi Kenia) es su expresión global y actual. Distintos organismos de las Naciones Unidas tienen responsabilidades ambientales, aunque sectoriales: por ejemplo :FAO, UNESCO, Banco Mundial, etc.

- *Continental o regional*: En América tenemos la OEA, la CEPAL el BID y organismos sectoriales tales como la Oficina Panamericana de la Salud.

- *Bi o plurinacional*: Son aquellos organismos -internacionales- cuya responsabilidad principal atañe a recursos naturales compartidos o a obras en ellos; vr.: CIC (Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata), Comisiones Mixtas Internacionales de Salto Grande (Argentina-Uruguay), Comisión Hidrológica Mixta Argentino-Chileno, Comisión de Estudios de Río Alto Uruguay, Comisión de Estudios del Río Bermejo (Argentina-Bolivia) etc.

- *Nacional*: Los organismos actuantes bajo los Poderes del Gobierno nacional son de dos clases: **a) Exclusivos**: *en los aspectos concernientes al ambiente de las siguientes materias: relaciones internacionales, defensa, comercio, interprovincial, regulación laboral y de seguridad social;* **b) Concurrentes**: *con los gobiernos provinciales en los demás problemas ambientales que hagan el fomento del desarrollo de las Provincias.*

Ahora bien, como administradores especiales nacionales con incidencia ambiental tenemos las Sociedades del Estado OSN, AyEE, YPF y organismos desconcentrados como la CNEA y, por otra parte, como Entidades concurrentes, las Comisiones y Corporaciones Mixtas de Nación y Provincia para Administración de Cuencas.

- *Provincial:* Son los organismos responsables de todos los demás poderes ambientales, no delegados a la Nación. Competen a los gobiernos de las 22 Provincias que se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas. Así pues, en el ámbito de la Administración provincial, tenemos Entidades descentralizadas con competencia específica en materia de irrigación, obras sanitarias, energía eléctrica, etc.

- *Municipal:* Son los organismos que ejercen poderes ambientales delegados por las Constituciones y Leyes Provinciales a sus respectivas Municipalidades, las que organizan su actividad prestacional *per se*, por administración o por delegación a terceros concesionarios.

- *Interjurisdiccionales:* Son los organismos o mecanismos institucionales creados por tratados o convenios entre dos o más Provincias o entre éstas y la Nación, para fines no políticos. Tales como el CFI, la Comisión Técnica Interprovincial del Río Colorado, la Comisión Mixta para la Contaminación Hídrica del Gran Buenos Aires, etc.

Este panorama multifacético nos muestra el *pluralismo organizacional* en materia de administración ambiental, tanto por sus niveles institucionales (internacionales, regionales, nacionales, provinciales, municipales) como por su forma prestacional (por sí o por terceros concesionarios), como por su modelo organizacional (Entidad centralizada, descentralizada o desconcentrada) o su naturaleza jurídica (Entidad autárquica, Consorcio, Sociedad del Estado), todo lo cual hace más complejo el cuadro de los deslindes y delimitaciones de competencias.

IV.4.2. BIENES AMBIENTALES JURIDICAMENTE PROTEGIDOS⁸¹

Esta reseña trata sobre las principales normas de carácter ambiental que rigen los

recursos naturales. No pretende agotar toda la normativa, ni hace referencia a todos los recursos.

Como se ha explicado anteriormente, en la temática de competencias los niveles de legislación son tres: nacional, provincial y municipal. Por lo tanto, se comentará principalmente la legislación nacional, y alguna normativa provincial y municipal.

Lo haremos con el interés de demostrar la diversidad del objeto de tutela que esta cuestión infiere.

- Agua potable-desagües cloacas

Decreto 787/93: se aprueba la adjudicación de la concesión de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales prestados por la Empresa Obras Sanitarias de la Nación en favor de Aguas Argentinas S.A.

Decreto 999/92: reglamento administrativo, regulatorio de los distintos aspectos de los servicios públicos de agua potable y desagües cloacales de competencia de la Empresa Obras Sanitarias de la Nación. La norma es de aplicación en la Capital Federal y en trece partidos de la provincia de Buenos Aires. Dentro de los objetivos del decreto se encuentra el de proteger la salud pública, los recursos hídricos y el ambiente. A partir de la entrada en vigencia del mismo, el concesionario no puede recibir barros u otros residuos contaminantes en la red troncal de colectores, como método de disposición.

Los efluentes industriales solo podrán ser vertidos a la red cloacal con consentimiento de concesionario. Deberán ajustarse a las normas aplicables relativas a la calidad, concentración de sustancia y volumen, de acuerdo a lo establecido en el marco regulatorio.

Las normas de vertido serán establecidas por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, quien mediante decreto 776/92, cuenta con el poder de policía en el control de la contaminación de las aguas y la preservación de los recursos hídricos en la Capital Federal, territorios nacionales y en los trece partidos del conurbano bonaerense.

- Control de la contaminación

⁸¹ Sobre esta reseña ver el libro "Mercosur y Medio Ambiente". Autores varios. Ed. Ciudad Argentina. Año

En cuanto al control de contaminación del agua el decreto 674/89 establece el nuevo régimen sobre la materia (reemplaza al decr. 2125/78 de cuotas de resarcimiento). Dicho decreto dispone que todo establecimiento que efectúe vertidos con parámetros cuyas concentraciones superen los límites permisibles, debe abonar un derecho especial para el control de la contaminación a la autoridad de aplicación. Los límites permisibles son *finados por resolución sobre la base de los Valores Guía de Calidad de los Cursos de Agua*, cuyas pautas también son fijadas por resolución.

Decreto 776/92: asigna a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano el poder de policía en el control de la contaminación de las aguas y la preservación de los recursos hídricos de su jurisdicción, se le otorga las facultades y obligaciones concedidas a la Empresa Obras Sanitarias de la Nación por decreto 674/89.

En el orden provincial, la mayoría de las provincias cuentan con Códigos de Agua, que regulan los usos de la misma, la preservación del recurso, dominio, etcétera.

- Legislación sobre recursos atmosféricos

Ley 20.284/73: es una ley nacional, de preservación del recurso aire. Su ámbito de aplicación es sobre las fuentes capaces de producir la contaminación atmosférica ubicada en jurisdicción federal y en las provincias que adhieren a la misma. Fija normas de calidad de aire y niveles máximos de emisión.

Ley 23.724/89: aprobatoria del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono.

Ley 23778/98: ratificación del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono.

Ley 24167/92: aprobatoria de la enmienda de Londres al Protocolo de Montreal-Argentina, también ratifico la enmienda de Copenhague, por ley 24.418/95.

Ley 24.040/91: sobre compuestos químicos. Establece el cumplimiento de la normativa a la que deben ajustarse las sustancias incluidas en el Anexo A del Protocolo de Montreal, relativo a sustancias agotadoras de la capa de ozono.

En materia de aire nos encontramos con una ley nacional que no se halla

reglamentada y no es de aplicación en la práctica. Se está trabajando en todo lo referente a la sustitución de sustancias que agotan la capa de ozono. En el decreto 875/94 se fijan límites de emisión en relación a las fuentes móviles, modificado por decreto 779/95.

A nivel provincial, hay provincias que tienen su propia legislación. Por ejemplo, la provincia de Santa Cruz: ley 1313/79; en cambio existen otras que han adherido a la ley nacional, como es el caso de Mendoza.

- Suelos

Ley 22.428/81: fomento a la conservación y recuperación productiva de suelos.

Decreto 681/81: reglamentario de la ley. Establece apoyo financiero, asistencia técnica e infraestructura a los productores agropecuarios.

Decreto 177/92: establece que la autoridad de aplicación de dichas leyes es la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano.

La aplicación estuvo suspendida por la ley 23.697/89 de emergencia económica y sucesivas prórrogas. La ley permanece vigente, pero su aplicación está supeditada de hecho.

La ley de suelos prevé la activa participación de los productores mediante la adhesión voluntaria a la misma y la actuación libre en consorcios, como forma organizativa para adherir a sus beneficios.

Dada la estructura política federal de la Argentina, la jurisdicción sobre el suelo corresponde exclusivamente a las provincias. Por tal motivo, la ley no es obligatoria y rige únicamente en aquellas que adhieran a la misma. Su ámbito de aplicación es solo en las zonas que la provincia declara como Distrito de Conservación. Adhirieron a la ley 22.428/81, las veintidós provincias existentes en esos momentos. Recibieron subsidios productores de diecinueve de ellas.

- Región forestal

Ley 13.273/48: defensa de la riqueza forestal.

Decreto 13.380/49: reglamenta la ley.

El órgano de aplicación de la ley fue la Administración Nacional de Bosques. Este

organismo fue sustituido por el Servicio Forestal Nacional y este por el INFONA (Instituto Forestal Nacional). Actualmente, por decreto 2284/91 se disolvió el INFONA, sus funciones fueron transferidas a tres organismos distintos. Respecto de los bosques implantados, las funciones fueron asumidas por la Dirección de Producción Forestal dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (decr. 438/92). En lo referente a los bosques nativos, por la Dirección de Recursos Forestales Nativos dependiente de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (decr. 534/92); y respecto de la experimentación, investigación y extensión forestal, por el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria). Actualmente, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano está estudiando una nueva reglamentación.

- Fauna

Ley 22.421/81: ley de protección y conservación de la fauna.

Decreto 691/81: reglamentario de dicha ley nacional.

Ley 22.351/80: parques, reservas y monumentos naturales nacionales. Las provincias pueden crear por ley áreas protegidas.

- Ordenamiento territorial

Ley 8912/77: provincia de Buenos Aires, de ordenamiento territorial y uso del suelo, encomienda el ordenamiento territorial a las comunas.

Ley 9080: legislación protectora del patrimonio arqueológico y paleontológico.

Ley 12665: lugares y monumentos históricos.

- Residuos domiciliarios

Ley 9111/78: regulación de la disposición final de basura. Creación del Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado, CEAMSE.

- Residuos peligrosos

Ley 24.051/92: residuos peligrosos. Aplicación directa en áreas de jurisdicción nacional. Prevé casos que podrían aplicarse en provincia. Legisla sobre generación,

manipuleo, transporte, tratamiento y disposición final del residuo peligroso. Prohíbe la introducción, importación y transporte. Crea un Registro Nacional de Generadores, Transporte y Operadores. Otorga certificado ambiental. Obliga a los generadores a disminuir la cantidad, y envasar y entregar los residuos a transportistas.

La responsabilidad del generador por la correcta disposición final de un residuo no desaparece, aun cuando lo haya transportado y tratado o dispuesto con empresas autorizadas.

Decreto 831/93: reglamenta la ley.

Decreto 181/92: prohibición de introducción, transporte e importación de residuos peligrosos provenientes de otros países.

Ley 11.459/93: ley de la provincia de Buenos Aires sobre habilitación y radicación de industrias. Clasifica a las industrias en tres categorías, según las características de funcionamiento, en inocuas, incómodas y peligrosas. Otorga certificado de aptitud ambiental. Las empresas deben presentarse ante los municipios correspondientes. El certificado de aptitud ambiental será otorgado por el Instituto Provincial de Medio Ambiente (hoy Secretaria de Política Ambiental). Esta ley ha sido reglamentada por decreto 1601/95, modificado por decreto 1741/96.

Decreto 95/95: tratamiento y disposición final de los residuos peligrosos. Normativa de la provincia de Buenos Aires que autoriza al CEAMSE a disponer de algunos residuos peligrosos. Recordemos que dicho organismo solo aceptaba residuos domiciliarios.

Ley 11.347/92 y su decreto reglamentario 450/94: residuos patogénicos, su tratamiento. Legislación de la provincia de Buenos Aires.

Ley 11.720/95: residuos especiales. Legislación de la provincia de Buenos Aires. Define el concepto de residuos acorde con la Convención de Basilea. Consagra la responsabilidad del generador desde la cuna hasta la tumba. Crea la posibilidad del almacenamiento transitorio.

Ley 11.723: ley marco de la provincia de Buenos Aires. Regula los derechos y deberes de los habitantes, la política ambiental, los instrumentos de la misma (evaluación de impacto ambiental) etc. Legisla sobre cada uno de los recursos: agua, aires, suelo, flora, fauna y energía.

- Acuerdos internacionales sobre medio ambiente

La Constitución Nacional reformada en 1994 en su artículo 75, inciso 22, dice que corresponde al Congreso: Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales...Los tratados y concordatos tiene jerarquía superior a las leyes.

A continuación, se reseñan los principales convenios referidos al medio ambiente a los cuales adhirió la Argentina:

- Convenio sobre la proscripción de ensayos con armas nucleares en la atmósfera, en el espacio exterior y en aguas submarinas. Ley 23.340/87

- Convenio sobre prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias. ley 21.947/79.

- Convenio sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros hostiles. Ley 23.455/87.

- Convenio movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación. Ley 23.922/91.

- Convenio para la regulación de la pesca de ballena. Decreto 281/58.

- Convenio para la conservación de las focas antárticas. Ley 21.676/77.

- Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres. Ley 22.344/82.

- Convenio sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos. Ley 22.584/82.

- Convenio sobre la conservación de especies migratorias de animales silvestres. Ley 23.918/91.

- Convenio de Viena sobre protección de la capa de ozono. Ley 23.724/89.

- Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. Ley 23.778/90.

- Convenio para prevenir la contaminación de mar por hidrocarburos (con enmiendas de 1962 y 1969). Ley 21.353/76.

- Protocolo de 1978 sobre Convenio Internacional para prevenir la contaminación por

los buques. Ley 24.089/92.

- Convenio sobre cambio climático. Ley 24.295/94.

- Convenio sobre biodiversidad. Ley 24.375/94.

- Ratificación de la enmienda de Londres al Protocolo de Montreal. Ley 24167/92

- Ratificación de la enmienda de Copenhague al Protocolo de Montreal. Ley 24.415/95.

IV.5. LA RECEPCION CONSTITUCIONAL DEL TEMA

Entre nosotros, las modernas constituciones provinciales sancionadas en el año 1986 establecen el deber estatal de preservar el medio ambiente, cuestión que desarrollamos en el próximo capítulo al tratar el tema de la Protección Patrimonial.

En la Constitución Nacional de 1853-60 es posible inferir normas tuitivas. Surge del Preámbulo que los representantes provinciales a la Asamblea Constituyente consolidan la unión nacional con el objeto de promover el bienestar general, enumerándose entre las facultades del Congreso proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de las Provincias. El artículo 14 bis asegura al trabajador condiciones dignas y equitativas de labor. Se ha interpretado, incluso, que el medio ambiente posee directa protección constitucional en el artículo 33 de la Carta Magna, consagrándose la supremacía del ecosistema respecto de los actos de los gobernantes que pudieran afectarlo.

Finalmente se recoge la más consensuada doctrina⁸² al consagrar en el artículo 41 de la Constitución Nacional lo siguiente:

“...Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan, las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente, según lo establezca la ley.

⁸² El Primer Congreso Argentino del Ambiente (Buenos Aires, de agosto de 1981), recomendó el reconocimiento expreso, a nivel constitucional, de un derecho subjetivo a vivir en un medio ambiente digno’.

También se destacó la necesidad de incorporar normas ambientales a la Constitución Nacional en el Seminario Internacional sobre Protección Jurisdiccional de Intereses Ambientales (Mendoza, 1985) y en el Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia (octubre de 1986).

Carlos Alfredo Botassi, “Derecho Administrativo Ambiental”, Pág. 41., Ed. Librería Editora Platense S.R.L. 1997.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones provinciales...”

IV.6. CONSIDERACIONES PARA UNA INTEGRACION REGIONAL

El “Programa de Cooperación e Integración Económica”, suscripto por la Argentina y Brasil en 1986, afirma la voluntad de alcanzar la integración de ambas economías nacionales en diversos rubros y de mejorar la interconexión fronteriza. El proceso iniciado se fue acelerando, mediante actas y tratados posteriores, y Uruguay y Paraguay tomaron la decisión de unirse al mismo. El avance de las iniciativas culminó con la firma del “Tratado de Asunción”, el 27 de marzo 1991, mediante el cual se creó el MERCOSUR. La Argentina la ratificó por Ley 23.981/91. El objetivo central de este nuevo instrumento legal es la conformación de un mercado común, a partir del 31 de diciembre de 1994. Ello significa fundamentalmente la libre circulación de los factores productivos y la compatibilización de políticas.

Si bien el MERCOSUR no incluye a Chile, también este país debe ser considerado como partícipe del proceso de integración regional en que está inmersa la Argentina en el cono sudamericano. Mediante el “Tratado de Paz y Amistad” de 1978, que constituyó una importante manifestación de la tendencia a la apertura y a la integración, se sentaron las bases de un “Acuerdo Amplio de Cooperación Económica”, celebrado en 1991 entre ambos. Los objetivos acordados, entre otros, contemplan la integración energética, la construcción de corredores comerciales, la exportación a terceros países (mediante el uso de puertos chilenos, el avance en la integración física y el desarrollo de proyectos de interés común.

En este sentido, se hicieron frecuentes los contactos con los funcionarios del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de la vecina

República y, como un primer intercambio de ideas se ha programado la realización de las “Primeras Jornadas Rioplatenses de Ordenación Territorial”

En este marco y en momentos en que se acelera el proceso de integración, se está adquiriendo mayor conciencia de la dimensión regional o extranacional que debe adoptar la planificación territorial, ya que la misma tendrá un impacto en la organización de nuestro espacio económico unificado⁸³.

La relación fundamental espacio-colectividad-espacio atravesado por una frontera política evidencia:

- En el escalón geográfico, la organización espacial, la apropiación del suelo, la división del territorio.

- En el escalón demográfico, las estructuras, las características y los movimientos de población.

- En el escalón histórico, los conjuntos o subconjuntos institucionales de pertenencia, las corrientes de cambio.

- En el escalón jurídico, las instituciones, las leyes, los reglamentos, los diferentes regímenes para las zonas fronterizas.

- En el escalón económico, la polarización, las tendencias y los cambios de bienes y servicios, la estructura de empleo, la movilidad de mano de obra.

- En el escalón político, la distribución del poder, su modo de ejercicio.

IV.6.1. LOS PROBLEMAS AMBIENTALES DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Los problemas ambientales de los asentamientos humanos son particularmente graves en América Latina. Por una parte el explosivo crecimiento de las ciudades genera situaciones de excesiva presión sobre los recursos agua, aire y suelo, similares a los existentes en las grandes ciudades de los países más desarrollados.

Pero al mismo tiempo, coexisten problemas en los asentamientos de menores dimensiones -algunos de ellos de características propias, y otros similares a la de las grandes ciudades- : déficit cualitativo y cuantitativo de la vivienda, escasez de servicios,

mal diseño urbano, falta de adaptación de la vivienda a las condiciones locales, etc.. También en esta gama de problemas la cooperación internacional puede permitir un mejor tratamiento de los mismos.

El primer nivel de cooperación sería el de los asentamientos contiguos, cuyos problemas ambientales pueden ser encarados en forma conjunta. Esta cooperación no tiene por qué ser exclusiva de los pares de ciudades de frontera. Es posible extenderla al conjuntos de problemas ambientales que se presentan en un sistema regional de asentamientos. Al respecto, el planeamiento ambiental requiere a menudo la definición de regiones en la que los problemas visibles (o sus causas) sean similares. Lo mismo ocurre en el terreno de los asentamientos humanos.

Es decir, que además de la gestión conjunta de ecosistemas que abarcan zonas pertenecientes a más de un país, también es necesaria la cooperación en materia de sistemas de asentamientos que abarcan áreas bi o plurinacionales.

El segundo nivel de cooperación posible es el tecnológico. Este aspecto incluye tanto el referido al diseño urbanístico como a la misma tecnología de vivienda. Ambos son básicamente iguales a los utilizados en los países más desarrollados. Pero por sus costos, estas tecnologías sólo pueden dar respuestas a las demandas de sectores que no abarcan la totalidad de la población latinoamericana, y que en la mayor parte de los países constituye una minoría muy reducida. La única alternativa actualmente existente a esta tecnologías está dada por las técnicas tradicionales, que proporcionan viviendas de mala calidad (ranchos).

Según un documento de las Naciones Unidas: El problema que se plantea no consiste tanto en elegir entre estos dos tipos de tecnologías, sino investigar y desarrollar tecnologías adecuadas que correspondan a la circunstancias culturales, económicas y ecológicas de los diferentes tipos de asentamientos humanos que existen en la región. Como estas circunstancias son variadas y no existen tecnologías exógenas que pudieran aplicarse directamente, es recomendable realizar un esfuerzo coordinado que aproveche todas las posibilidades existente en los diversos países de la región para lograr la escala necesaria para la investigación y perfeccionamiento de nuevas tecnologías.

⁸³ BASES PARA LA FORMULACION DE UNA ESTRATEGIA DE ORDENACION TERRITORIAL.

IV.7. UNA REFLEXION FINAL

- La codificación de las normas ambientales sólo contribuirá a acelerar el proceso de hiperinflación legislativa.

En este sentido entendemos que la inclinación por dictar un cuerpo legislativo encontrará múltiples inconvenientes en su eventual aplicación; entre otros factores porque el avance científico-tecnológico es constante e insusceptible de ser plasmado en normas más o menos elásticas.

- Las instituciones ambientales necesitan de un decantamiento que a nuestro criterio se logrará por la experiencia de su aplicación en la efectiva tutela que sus normas consagren -como lo analizamos en el capítulo de la protección patrimonial- por la conciencia a nivel general de la importancia de la preservación del medio ambiente y por una política de ordenamiento territorial que vertebre y encauce sus significados.

- Insistimos con la idea de contemplar el medio ambiente urbano como un punto de indefectible referencia; en tal aspecto deben preverse modalidades de organización y planificación de las áreas metropolitanas y en consecuencia replantearse el rol del municipio para facilitar medidas conjuntas y eficientes que permitan el tratamiento de los temas afines (*localización de residuos, transporte público, etc.*).

- El Estado debe planificar, es decir, asumir este instrumento con un criterio de prioridad física económica que posibilite ordenar racionalmente la convivencia.

CAPITULO V

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA PROTECCION PATRIMONIAL

V.1. EL OBJETO DE ESTUDIO

Lo primero que nos asalta es pensar qué entendemos por Protección Patrimonial; qué bien es susceptible de este tipo de tutela:

¿Los monumentos históricos?, ¿los barrios que expresen una determinada singularidad cultural?, ¿los edificios de relevancia arquitectónico-artística?, ¿las reservas naturales?, ¿las áreas de conservación?, las ciudades?...⁸⁴

En una palabra, cuál es el objeto a proteger y en consecuencia, el criterio dominante para elaborar una política en este sentido.

II.2. Desde esta inquietud, podemos corroborar cómo en las diversas jornadas, foros y congresos de la especialidad se esgrimen, con justificadas argumentaciones en cada caso, que la protección patrimonial debe instrumentarse con un criterio sectorial; otros sostienen que debe hacerse en el marco de una política territorial de utilización del suelo y sus

⁸⁴ Hace algunos años el profesor Martin Wagner de la Graduate School for Planning de la Universidad de Harvard, realizó un erudito estudio sobre Boston, tratándolo como un proyecto de reconstrucción. En último análisis resultó obvio que una gran parte de la zona central de esa importante metrópoli de Nueva Inglaterra podía demolerse y reconstruirse más económicamente para cumplir con las modernas necesidades sociales y económicas, que lo que podía hacerse por métodos más expeditivos y ortodoxos, en el sentido de prácticas aceptadas. El planificador debe enfrentar el problema de elegir entre la conveniencia inmediata y los cambios revolucionarios, entre la economía social del momento y la economía potencial, lo que atañe al destino de toda ciudad, su población y su ubicación futura en la constelación de los centros urbanos.

Cómo determinar el equilibrio entre la planificación para lograr un beneficio inmediato y la planificación para que un deseo y una necesidad económica y social obtengan una solución de largo alcance, es acaso el problema más difícil que debe encarar la planificación de una comunidad. A veces la solución inmediata es necesario porque el ciudadano no ha sido capaz de enfrentar los aspectos de mayor alcance del problema en todas sus contingencias futuras; otras veces, la comunidad puede verse forzada a guardar una pausa mientras se llevan a cabo cambios más progresistas y radicales, soportando de esa manera pérdidas momentáneas para las cuales no hay ventajas compensatorias inmediatas.

recursos; hay quiénes avalan la tesis de que esta actuación debe responder al planeamiento físico; quiénes advierten la necesidad que se incluya dentro de una política ambiental; y quiénes por el carácter omnicomprendivo de su dimensión cultural vinculan la cuestión a un genuino plan de desarrollo.

Como se puede observar, la revalorización del patrimonio forma parte de las políticas que definen un proyecto de país, en consecuencia, asumir una posición respecto a este tema, nos invita ineludiblemente a tratar de precisar las peculiaridades del marco de referencia que lo contiene y está llamado a regularlo.

Claro está que podemos adelantarnos y apresurarnos a identificar los obstáculos jurídicos que desde nuestra actual estructura normativa se presentan.

Dos aspectos parecen sobresalir:

En el plano instrumental nos preguntamos:

- Alcanzan hoy las limitaciones jurídicas al derecho de la propiedad en función del interés público (restricciones, servidumbres, usufructo), para afectar el alcance del ius domini del propietario cuando se trata de asumir una política de protección sobre el patrimonio privado?

Evidentemente, estos instrumentos legales que afectan el carácter absoluto y exclusivo del derecho de propiedad para el mejor condicionamiento de su ejercicio, no serán suficientes⁸⁵; por lo tanto vamos a necesitar de otro tipo de actuaciones complementarias cuyos efectos jurídicos doten de mayor previsibilidad y seguridad a las propuestas que se planteen en este campo.

Sobre este aspecto nos detendremos en la experiencia que nos ofrece el derecho comparado.

Y en cuanto a la competencia, reflexionamos:

¿Quién debe ser la instancia u organismo regulador?; ¿O quién conviene que sea?; ¿O

La tendencia centrífuga de la población, la administración, el comercio y la industria, es una prueba evidente del fracaso de las soluciones inmediatas y de los métodos paliativos para cumplir con la exigencias de nuestro tiempo en la reconstrucción y remodelación de vecindarios y ciudades. Si el tipo actual de organización urbana de un país debe mantenerse y mejorarse, se hace del todo evidente que el planeamiento y las mejoras a corto plazo resultan anticuadas aun antes de que se pongan en práctica. La única solución consiste más bien en contemplar y realizar un programa de reconstrucción a largo plazo que anticipe modificaciones de largo alcance, y no en detenerse en las exigencias del momento.

⁸⁵ Así Horacio Daniel Rossatti en su artículo Protección de los Recursos Naturales..., señala que del estudio de nuestra doctrina administrativa, sólo se detecta una servidumbre vinculada a la protección de un recurso natural; se trata de la llamada servidumbre panorámica.

quién coordina a los entes que pudieran intervenir?

Naturalmente, partimos de reconocer que nuestro sistema de competencias se expresa en un sutil marco de convivencia entre la Nación las Provincias y los Municipios, atribuyéndose esferas de actuación, propias, exclusivas y concurrentes conformes al carácter y naturaleza del interés comprometido.

Ahora bien, sin perjuicio de la complejidad que pueda ofrecer nuestra estructura federativa⁸⁶, este tema también supone la participación de organismos internacionales específicos⁸⁷ -como ya veremos-, y de entidades ad-hoc⁸⁸, cuyas misiones por su incumbencia suelen ser más útiles y eficaces para la concreción de esta clase de objetivos.

El interrogante sustancial parece ser:

¿Cómo juega, en consecuencia, este escalonamiento competencial y a quién se le debe reconocer la responsabilidad para la regulación y posterior actuación?

Planteadas estas reflexiones prologares, nos abocaremos a la cuestión.

V.2. LA PROTECCION PATRIMONIAL

El tema que nos ocupa, en el alcance con que hoy lo conocemos, se desarrolla indudablemente en el marco de una conciencia ambiental⁸⁹.

Desde esta óptica, nuestra área de estudio se insinúa primigeniamente en la necesidad de no agudizar los daños ya causados al patrimonio tangible y, por otra parte, estimular una estrategia de preservación que evite un mayor deterioro.

Efectivamente, el deterioro ambiental provocado en las últimas décadas, consecuencia de múltiples factores vinculados a actividades humanas abusivas, ha generado un riesgoso y significativo desequilibrio.

⁸⁶ Esto en parte se encuentra resuelto con las prerrogativas definidas en el nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional, al establecer dentro del marco de los deberes del Estado la responsabilidad del dictado de una ley que contemple los contenidos mínimos en la materia.

⁸⁷ Así lo podemos corroborar en la suscripción por parte nuestro país de la Agenda 21, documento que refleja los deberes, obligaciones y responsabilidades referentes al tema ambiental.

⁸⁸ Respecto a las entidades ad-hoc, comprendemos en este tópico todo tipo de asociaciones participativas - formales e informales - que promueven criterios de auto protección; también incorporamos a las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) con clara incidencia en la cuestión.

⁸⁹ Este principio de la conciencia ambiental se manifiesta con énfasis en el principio de la década del '70, al contemplar, junto a los componentes elementales del ecosistema, los aspectos sociales y culturales.

Así lo testimonia la Declaración de Puebla que, entre otros aspectos, previno:

...Si no cambian las tendencias actuales, se seguirá deteriorando la relación del hombre con la naturaleza ... por la explotación irracional de los recursos; los efectos devastadores de una industrialización descontrolada y de una urbanización que va tomando proporciones alarmantes...

Esta situación ha dado lugar a los más variados ensayos, estudios, actuaciones públicas y privadas, cuya canalización se ha plasmado en la unívoca recepción constitucional en la materia, simbolizando lo que podemos llamar un Proceso de Sensibilización Ambiental⁹⁰, cuyo origen seguramente se simboliza en el manifiesto liminar de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano⁹¹, que celebrada en 1972 en la ciudad de Estocolmo, expresaba:

“...El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y al disfrute de condiciones de vida adecuados en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras...”

Tal precaución, como vemos, no ha sido ajena al interés internacional, que ha participado decisivamente en el análisis sobre los temas del medio ambiente y la protección patrimonial y contribuido desde el plano legislativo, financiero, técnico y económico.

V.2.1. LA RECEPCIÓN INTERNACIONAL DEL TEMA

Son variadas las iniciativas que en el ámbito internacional se han manifestado sobre la necesidad de establecer políticas y criterios de actuación conjuntos atendiendo a los diversos elementos comprendidos en la tutela patrimonial. Aquí recordaremos algunas de ellas.

Como valioso precedente encontramos la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales, creada en el año 1948, que afirmaba la tesis que los cimientos para una mejor ordenación de los recursos naturales deben ser la ciencia, el derecho y la ética.

También es relevante destacar el Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente Humano (UNEPO) con sede en Nairobi, Kenia, que constituye una acabada expresión sobre la materia ambiental.

La UNESCO en el año 1971 concibió el programa MAB, el Hombre y la Biosfera, con la finalidad de trabajar sobre la salud de los ecosistemas, es decir en la protección de aquellas áreas que tuvieran objetivos multipropósitos.

Ya más específicamente, en el año 1972, la UNESCO creó la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, que compuesto por más de cien Estados partía del concepto que la protección incumbe a la humanidad.

La Convención a su vez, creó un Comité para considerar los bienes revestidos de un valor excepcional y conformar una lista del patrimonio mundial⁹², de conformidad a criterios bien definidos cuyas categorías aquí transcribimos.

Respecto al Patrimonio Cultural, establece esta tipología:

- Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia;

- Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia;

⁹⁰ Denominamos así a la expansión de este concepto a áreas vinculadas con la marginalidad, la pobreza, las carencias infraestructurales, etc.; en definitiva, con el concepto de calidad de vida.

⁹¹ De la Conferencia citada surge el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

⁹² Para aplicar esta clasificación se conforma un Comité de selección con representantes de los países adheridos, que evalúa las propuestas elevadas en consulta con ICOMOS (Consejo Internacional de Monumentos y sitios), UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus recursos), entre otros Organismos.

- Los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético etnológico o antropológico.

Y atendiendo al Patrimonio Natural, determina la siguiente clasificación:

- Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas o biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico;

- Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico;

- Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

De acuerdo a estos parámetros, son los propios Estados, los que deben proponer aquellos bienes que estuvieren revestidos de un valor universal excepcional⁹³.

Por último, con análoga filosofía se creó el ICOMOS (Consejo Internacional de Monumentos y Sitios), Organización Internacional No Gubernamental, que tiene por finalidad contribuir a hacer sobrevivir la historia viva de la comunidad, garantizando la satisfacción de los valores espirituales a través de la protección de los monumentos, edificios y sitios de relevancia histórica, arquitectónica, artística⁹⁴.

Ahora bien, la asistencia internacional en este tema ha favorecido, sin duda, la evolución conceptual sobre el bien a tutelar, de tal manera hoy podemos genéricamente señalar que el criterio rector se vertebra en la siguiente premisa:

⁹³ En Argentina han merecido tal distinción dos patrimonios naturales y uno cultural: Parque Nacional Los Glaciares; Parque Nacional Iguazú y Misiones Jesuíticas de San Ignacio.

⁹⁴ El ICOMOS, como Organización Internacional no Gubernamental, tiene por finalidad la conservación del patrimonio edilicio, conjuntos construidos, áreas urbanas o rurales, etc.

...La protección patrimonial no son sólo edificios a conservar sino ambientes a poner en valor...

Pero por otra parte, esta identificación ha recreado e intensificado la necesidad de definir el marco constitucional y político para su actuación.

V.2.2. LA RECEPCIÓN CONSTITUCIONAL DEL TEMA

Así es interesante resaltar la incorporación a los textos de nuestro Derecho Público Provincial que ha merecido la cuestión.

En esta línea, indicamos especialmente lo preceptuado en la Constitución de la Provincia de San Juan, que plasma el tema en análisis con un correcto desarrollo técnico-normativo⁹⁵.

El artículo 58 reza: Medio ambiente y calidad de vida.

Los habitantes tienen derecho a un ambiente humano de vida salubre y ecológicamente equilibrado y el deber de conservarlo.

Corresponde al Estado provincial por sí o mediante apelación a iniciativas populares: prevenir y controlar la contaminación y sus efectos, y las formas perjudiciales de erosión; ordenar el espacio territorial de forma tal que resulten paisajes biológicamente equilibrados; crear y desarrollar reservas y parques naturales así como clasificar y proteger paisajes, lugares y especies animales y la preservación de valores culturales de interés histórico o artístico. Toda persona puede pedir por acción de amparo la cesación de las causas de violación de estos derechos.

El Estado debe promover la mejora progresiva y acelerada de la calidad de vida de todos los habitantes.

Pero fuera de esta expresión que a nuestro criterio constituye la más lograda atendiendo a los elementos y valores en juego; en general la protección patrimonial se trata

El 25 de julio de 1972, en la Asamblea Internacional realizada en Budapest, se incorporó nuestro país a este Organismo Mundial.

⁹⁵ Al consagrar en el mismo artículo: la responsabilidad del Estado, el objeto a tutelar, y la acción de amparo para efectivizar la protección.

confusamente, ya que la mayoría de las constituciones provinciales alude al tema en cláusulas diferentes, ya sea de medio ambiente, calidad de vida, ordenamiento territorial y política cultural; etc.⁹⁶.

- Así por ejemplo, la Constitución de Salta por el artículo 30, establece:
PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE-DEFENSA DE LA CALIDAD DE VIDA.

Todos tienen el deber de conservar el medio ambiente equilibrado y armonioso, así como el derecho a disfrutarlo.

Los poderes públicos defienden y resguardan el medio ambiente en procura de mejorar la calidad de vida, previenen la contaminación ambiental y sancionan las conductas contrarias.

Y por el artículo 51, Cultura, en el tercer párrafo, cita:

El acervo histórico, arqueológico, artístico y documental forma parte del patrimonio cultural de la Provincia y está bajo la guarda del Estado.

En la Constitución de Jujuy, por el artículo 22 se consagra:

...un derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado...

Por su inciso 4, se establece:

...la provincia debe propender de manera perseverante y progresiva, a mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes.

Finalmente en el artículo 65, en el capítulo referido a cultura, se define por su inciso 1 que:

el Estado preservará y conservará el patrimonio cultural existente en el territorio provincial, sea del dominio público o privado, y a tales efectos creará el catastro de bienes culturales.

⁹⁶ Ejemplificando, la Constitución de Córdoba trata el tema en los siguientes artículos: artículo 11 - Recursos Naturales y Medio Ambiente -, artículo 53 - Protección de los intereses difusos -, artículo 58 - Vivienda -, artículo 64 - Ciencia y Tecnología -, artículo 65 - Patrimonio Cultural -, artículo 66 - Medio Ambiente y

De la misma manera el artículo 92 in fine de la Constitución de Formosa expresa:

... el Estado dictará leyes para el logro de estos objetivos: la defensa, preservación e incremento del patrimonio cultural...

Como podemos observar, más allá de los déficit en la sistematización del tema, la tendencia que demuestran nuestras constituciones más recientes es la de reconocer la responsabilidad del Estado en la protección del patrimonio natural y cultural.

Resulta interesante sin embargo remarcar, que no ocurre lo mismo con la legitimación de los habitantes para accionar en forma directa en defensa de este valor⁹⁷.

Este último aspecto se expuso aún con mayor evidencia en la reforma de la Constitución de la provincia de Buenos Aires.

La reciente modificación a la Constitución de la provincia de Buenos Aires incorpora en el marco de las nuevas declaraciones, derechos y garantías, el criterio de la protección al medio ambiente al establecer por su artículo 28:

Los habitantes de la provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano, y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras....

Sin embargo el mismo precepto en su parte final determina:

... Toda persona física o jurídica cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente está obligada a tomar todas las precauciones para evitarlo.

Y atendiendo al patrimonio cultural el artículo 44 se manifiesta en los siguientes términos:

Calidad de vida -, artículo 68 - Recursos Naturales -, artículo 69 -Planeamiento-.

⁹⁷ De esta forma lo señala entre otros, Guido Santiago Tawil, en su exhaustivo trabajo La cláusula ambiental en la Constitución Nacional. La Ley 1995.

la provincia preserva, enriquece y difunde su patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, arqueológico y urbanístico y protege sus instituciones....

Queda palmariamente demostrado que en el caso de la Carta Fundamental de la provincia de Buenos Aires, no hay un reconocimiento expreso a favor de los derechos públicos subjetivos. Tal situación, que tiende a nuestro criterio a debilitar la efectividad de la garantía ciudadana a tenor de la expectativa que tutela la constitución, adquiere mayor énfasis con el criterio eminentemente declarativo que asume el rol del Estado - preserva, enriquece y difunde - en la cláusula donde se consagra el concepto del patrimonio cultural.

En una palabra, podemos observar que si ya el tema de la protección del patrimonio natural y cultural como responsabilidad del Estado aparece, por la diversidad de su objeto, difuso y susceptible de críticas (parques y reservas, bosques, lugares históricos y culturales, especies y ecosistemas, museos, etc.), tal situación se agudiza en la ausencia de un mecanismo explícito que - más allá de las precauciones a las que alude el artículo 28 in fine de la constitución bonaerense - posibilite dotar al ciudadano de un instrumento legal para la protección patrimonial de efectiva protección judicial.

Así queda de manifiesto en los debates de la Convención Constituyente que por explícitos, remitimos en su parte pertinente⁹⁸.

La situación tampoco se jerarquiza en el orden nacional.

⁹⁸ Diario de sesiones de la Honorable Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires. Despachos de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente 24 de agosto de 1994. Expresaba el Convencional Bonino, ...hemos dejado de lado propuestas muy claras para nuestro partido, tal como la responsabilidad del Estado, de los funcionarios, de los particulares; hemos dejado de lado el daño ambiental, la exigencia de realizar estudios ambientales del Estado; hemos dejado de lado la propuesta de prohibición de utilizar la energía nuclear para fines bélicos y energéticos; hemos dejado de lado muchas cosas, a fin de buscar un consenso, un artículo único entre los cuatro partidos políticos. Me pregunto ... para qué sirvió todo eso si al final lo más importante de este artículo, lo que le da fundamento y basamento también lo hemos dejado de lado. Se ha suprimido la acción no solo interpuesta en defensa de los derechos ecológicos, sino en defensa del medio ambiente y los recursos naturales de toda la provincia... A lo que la Convencional Herrera respondía, ...no por dejar de lado la legitimación, la acción que tendrán los bonaerenses, quedará desvirtuado el derecho... Hemos llegado a un replanteo en el bloque del Justicialismo, que nos ha llevado a sacar todas las consideraciones del derecho procesal, no solo en el tema ecológico, sino también en los del consumidor y demás, porque consideramos que no se deben incluir en la Constitución y que sí se van a tratar como ya se está haciendo en las leyes provinciales....

Bajo el título Nuevos derechos y garantías el artículo 41 de nuestra Constitución señala:

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan, las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones provinciales.

Es evidente, que nuestros constituyentes han receptado en la primera parte del artículo 41, la postura definida en la Declaración de Estocolmo, que con anterioridad ya la recogieran diversas constituciones provinciales, como la de Córdoba, la de San Luis y la de Tierra del Fuego.

Como dato más sobresaliente, destacamos la facultad atribuida al Congreso Nacional para dictar las normas marco en la materia, lo que resulta una novedosa y afortunada prerrogativa atendiendo a la falta de precedentes en nuestra anterior Carta⁹⁹.

V.2.3. UNA PRIMERA APROXIMACION

La reseña realizada nos permite acercar las siguientes impresiones:

a) No hay una hermenéutica constitucional definida que tutele el patrimonio cultural y natural.

b) La responsabilidad del Estado en el tema de la protección patrimonial se presenta con un carácter esencialmente declarativo.

c) No se define el alcance del objeto tutelado, y en los casos en que genéricamente se realiza (art. 44 de la Constitución de la Provincia), el mismo se consagra bajo el tópico del patrimonio cultural.

d) Por último, hay una tangencial y frágil enunciación de las acciones reconocidas en este campo a los particulares.

Fuera de estas observaciones, la competencia atribuida al Estado Federal para el dictado de las pautas generales, reaviva las posiciones que manifiestan la necesidad de un marco político para su plena efectivización.

Repasaremos algunas de las principales tendencias en este aspecto.

V.3. LAS DISTINTAS PERSPECTIVAS

Con el exclusivo interés que ciñe la orientación de este trabajo, nos permitimos conceptualizar algunas perspectivas; es decir, sin ánimo de realizar una exégesis reduccionista sobre las fundamentaciones que asientan las posiciones aquí enumeradas.

V.3.1. LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO

En este sentido, hay quiénes sostienen que la protección patrimonial, se debe presentar como una expresión socio-cultural, que exige articular los múltiples aspectos del desarrollo -estructuras productivas y sistemas socio-económicos- en forma armónica con los amplios objetivos de la preservación del patrimonio natural y sistemas socio-culturales asociados.

Nos encontramos ante la concepción que requiere de una cosmovisión para justificar e integrar en ella los valores arquitectónicos culturales como necesaria referencia de

⁹⁹ Si bien el Congreso Nacional legislaba en materia ambiental, lo hacía esencialmente como legislatura local de la Capital Federal, aplicándose las normas en las provincias únicamente en caso de producirse la

identidad social.

Esta posición adquiere renovada vigencia con el concepto del desarrollo sustentable¹⁰⁰, que no solo implica disponer de las actividades presentes de tal forma que no comprometan a las generaciones futuras (concepción que se consagra en el art. 41, 1º parte de nuestra Constitución Nacional); sino que también se concibe como la necesidad de una integración sistémica del quehacer humano con miras a lograr el desarrollo armónico.

Es decir, como expresa Conte Grand en su trabajo Derecho Constitucional y Medio Ambiente, ...Este es el momento de hacer coincidir en un esfuerzo mancomunado todos los sistemas interactuantes en la vida humana, tanto el natural como los sociales, entre los cuales destacan el Derecho y la Economía, en cuanto encargados de planificar y dar respuestas a los problemas humanos.

V.3.2. LA PERSPECTIVA TERRITORIAL

Otro sector, hace hincapié en la vinculación y conexión sistemática del territorio - como suelo, como soporte de actividades sociales y como marco de instituciones político-administrativas - con los fenómenos ambientales.

Para ello se pone de manifiesto que esta vinculación ha sido resultado de una lenta evolución histórica a través de una serie sucesiva de aproximaciones parciales, producto de experiencias y técnicas surgidas en ámbitos diversos (urbanismo, geografía, economía, ciencia de la planificación, etcétera) que, finalmente, han sido recibidas y asimiladas por el ordenamiento jurídico en función de las aspiraciones vigentes en cada momento para ordenar la vida social.

En todo caso, como señala **Martín Bassols Coma** en su trabajo El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio, los efectos más visibles se han manifestado en la necesidad de perfeccionar los instrumentos de valoración y control global de las acciones públicas y privadas sobre el ambiente (en especial, la planificación), la irreversible consideración del territorio como sede y marco de referencia de los fenómenos ambientales y la progresiva

adhesión expresa.

evolución del régimen jurídico de los llamados bienes ambientales (suelo, paisaje, agua, montes, etc.) hacia una ordenación pública de su uso y transformación.

En este sentido, en España, la ley de reforma a la figura de los planes directores de coordinación territorial, incluye por su artículo 8, segundo apartado, cuatro tipos de objetos jurídicos: el suelo; los demás recursos naturales; el medio ambiente natural y el patrimonio histórico-artístico.

En nuestro país, la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la provincia de Buenos Aires (8.912), establece como objetivos fundamentales del ordenamiento territorial (art.2§) los siguientes:

- Asegurar la preservación y el mejoramiento del ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio. (Inciso A)

- La preservación de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico, a los fines del uso racional y educativo de los mismos. (Inciso D)

V.3.3. LA PERSPECTIVA AMBIENTAL

Desde una perspectiva ambiental, los especialistas señalan que la preservación del patrimonio está exclusivamente ligada con el objetivo de mejorar la calidad de vida.

Así, vinculan esta finalidad, con la concepción que preservar el patrimonio natural, es manejar correctamente los recursos y desarrollar los ecosistemas de tal manera de prolongar racionalmente su aprovechamiento.

Y que hacerlo respecto al patrimonio cultural, es interpretarlo desde la noción de Medio Ambiente Urbano (MAU), un concepto, que sostienen, está empezando a impregnar de forma activa tanto al discurso de los agentes político-institucionales como las reivindicaciones emanadas de la misma sociedad.

Esta posición, encuentra su fundamento en el avance interpretativo de las numerosas vertientes inherentes a la idea de MAU, que ha pasado de tener una mera consideración

¹⁰⁰ En 1987 fue elaborado el informe Brundtland que se denominaba nuestro futuro común, y que aprobado en 1988, se plasmó en la ECO '92 de Río de Janeiro. De estos antecedentes surge el concepto de desarrollo sostenible que se presenta como la armonización y compatibilización entre el crecimiento económico y el ambiente.

testimonial o secundaria en la formulación de las políticas urbanas - al considerar los elementos y factores de riesgo como atributos inevitables del mismo hecho urbano - para ofrecer en la actualidad una dimensión estratégica de primera magnitud.

Como señala **Manero Miguel** en su ensayo *La integración de las estrategias ambientales*, se trataría de este modo de concebir la ciudad en su dimensión ecológica, como el resultado de las interacciones y sinergias producidas por toda una serie de componentes y factores de modificación, exógenos y endógenos a un tiempo que, de forma recurrente, inciden sobre ella modelando el espacio y sus diversos componentes hasta proporcionarle una estructura compleja, propensa a las distorsiones y segregaciones de toda índole.

Esta teoría se compadece con una de las concepciones más amplias sobre el ambiente que lo considera en tres aspectos; ambiente natural, ambiente construido por el hombre y ambiente social, compuesto precisamente por los sistemas sociales, culturales, económicos y políticos.

En este orden de ideas, la *Ley Chilena sobre Bases Generales del Medio Ambiente* (19300)¹⁰¹, por su artículo 2§ Letra II, define el Medio Ambiente como:

El sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socio-culturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones.

Atendiendo a la definición transcrita, **Gabriel del Favero**¹⁰² manifiesta que deben destacarse aquí tres conceptos muy positivos:

- i) La inclusión de elementos naturales, artificiales y socio-culturales como componentes del medio ambiente;
- ii) La modificación de éstos en tiempo, y

¹⁰¹ Aprobada por el Congreso Nacional en enero de 1994 y publicada en el Boletín Oficial el 9 de marzo del mismo año.

¹⁰² Revista de Estudios Públicos, Chile, número 54. Otoño, 1994.

iii) La consideración del medio ambiente como un sustrato neutro que rige y condiciona la vida.

V.3.4. LA PERSPECTIVA SECTORIAL

Otra posición, asume el tema como una técnica de actuación sectorial, haciendo hincapié en las cuestiones esencialmente edilicias, con el criterio dominante que la protección patrimonial implica funcionalizar nuestra escala constructiva.

Esta teoría se presenta como modelo superador sobre la historia muerta que durante años ha prevalecido en la idea de la conservación y asume desde la perspectiva de la preservación la finalidad que supone el desafío de su vigencia¹⁰³.

Como vemos el tema que nos ocupa, a pesar de las distintas iniciativas esbozadas, todavía se insinúa en una genérica indefinición que, entre otros aspectos, se traduce en la ausencia de una sistematización constitucional sobre la protección patrimonial, en la carencia de una política orientadora que la contenga, en la infecundidad de un derecho acción en este campo y en la falta de precisión del objeto a tutelar.

Así, hemos podido observar, que la participación internacional resulta decisiva pero no suficiente; ya que parte de la premisa del interés de la humanidad, que como contrapartida lógica supone la ponderación del bien en su valor universal excepcional.

Tal consideración de particular relevancia infiere dos limitaciones, una atendiendo al patrimonio de valor local, regional o nacional y que no necesariamente reviste el carácter aludido; la otra en la falta de efectos vinculantes que supone el reconocimiento internacional sobre las pautas de regulación interna¹⁰⁴.

Respecto a la recepción constitucional, ninguna cláusula parece establecer con claridad la naturaleza y el alcance del objeto tutelado, en consecuencia se presenta como el logro más significativo la novedosa prerrogativa que asume la Nación para dar las pautas

¹⁰³ Con esta referencia, no desconocemos las cuatro categorías que utiliza UNESCO en la actualidad al establecer las técnicas vinculadas a la protección patrimonial como de: conservar, recuperar, regenerar e innovar.

¹⁰⁴ En este sentido, nos parecería propicia la suscripción por parte de nuestro país de una Agenda 21, referida a la protección patrimonial, como forma de integrar sus principios y pautas de regulación a nuestra legislación.

organizativas en esta cuestión.

Ahora bien, si aún reconociendo estas dificultades supeditamos la protección patrimonial a la primacía de una determinada política o técnica de actuación - cuya necesidad no discutimos -, corremos el severo riesgo de neutralizar cualquier iniciativa en este campo.

Por ello creemos necesario, como una forma de estimular la continuidad de la gestión en esta área, intentar definir la naturaleza del objeto tutelado para, a partir de esta concepción, compatibilizar y articular las distintas disciplinas que lo contienen.

Nuestra propuesta es no esperar que una determinada política conciba al objeto, sino por el contrario, desde la clara concepción que tengamos del mismo, articular las políticas y normas que lo comprenden.

V.4. NUESTRA DEFINICIÓN

La posición referida, nos lleva a la necesidad de aproximar una definición que sirva como tesis del criterio que asumimos en este trabajo.

Para nosotros la protección patrimonial tiene como finalidad:

RESCATAR Y PRESERVAR TESTIMONIOS NATURALES Y CULTURALES QUE PERMITAN POTENCIAR MODOS DE CONVIVENCIA SOCIAL PROPENDIENDO DE ESTA FORMA AL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA.

Decimos:

RESCATAR como una actitud retrospectiva que nos permita actuar sobre el patrimonio cultural tangible¹⁰⁵.

PRESERVAR como una actitud prospectiva que suponga articular todas las políticas y normativas que estén vinculadas con el objeto de nuestra tutela y que directa o

¹⁰⁵ Naturalmente entendemos que el patrimonio natural es el complemento indisociable del cultural.

indirectamente pudieran afectarlo (criterios urbanísticos, edilicios, ambientales, socio-económicos, etc.).

TESTIMONIOS NATURALES atendiendo a toda expresión del ecosistema que revista un valor excepcional -formaciones físicas, geológicas o biológicas, reservas naturales, hábitat de especies en vías de extinción, etc.-.

TESTIMONIOS CULTURALES atendiendo a las construcciones, obras, técnicas, prácticas, lugares, de valor artístico, histórico, arquitectónico, etc., que simbolizen y reflejen el estado de desarrollo material, espiritual y social de una comunidad.

POTENCIAR MODOS DE CONVIVENCIA SOCIAL porque el sentido de esta protección debe tener como insustituible finalidad la integración comunitaria con los valores aludidos, promoviendo de este modo una expresión cultural interactiva.

PROPENDIENDO A UNA MEJOR CALIDAD DE VIDA porque partimos de la idea de una sociedad que contenida en estos valores manifieste su calidad en una dimensión esencialmente cultural.

De esta aproximación, nos parece necesario afirmar algunos conceptos.

- Llamamos rescate, a impedir la destrucción, modificación o alteración de estos testimonios del patrimonio cultural tangible, cuyos bienes, áreas, edificios, monumentos, sitios o lugares puedan encontrarse en vías de extinción y/o cuyas zonas de influencia pudieran estar altamente dañadas.

Para lograr este cometido, se requerirá de una actuación pública, que se apoye en una alta conciencia participativa, para que su objetivo no solo se cumpla como presencia y testimonio de la memoria, sino que también se justifique en la incorporación implícita de sus valores a los hábitos sociales, cuyo ejercicio le otorgará vigencia y naturaleza de legado cultural.

Para lograr esta conciencia la comunidad debe participar en catalogar y clasificar los significados relevantes de estos bienes y en consecuencia corresponsabilizarse de las modificaciones que los mismos pudieran sufrir.

Esto también requiere asumir y definir la naturaleza y carácter del espacio socio-

político que constituye la ciudad para que los criterios a aplicar guarden una afinidad con la identidad histórico-morfológica.

Pero también utilizamos el concepto preservación con la finalidad de diferenciar tanto la potencialidad de riesgo como el carácter del patrimonio tutelado.

Efectivamente, cuando decimos potencialidad de riesgo, nos referimos a aquellos ámbitos de un valor excepcional reconocido, cuya afectación no se ha consolidado -y por lo tanto el daño todavía no se ha consumado- y en consecuencia permiten un reencausamiento en su estructura y función a través de una actitud preventiva, que infiera detectar las correcciones necesarias comprometidas con el objeto de protección (urbanísticas, paisajísticas, lumínicas, etc.) y dotarle de un nuevo sentido a través de una política afín.

Enfatizamos en este caso, que el bien no está dañado, afectado o comprometido con riesgos definidos de pérdida, sino que por el contrario, permite su protección y con ella su refuncionalidad contextual.

Esta protección deberá asegurar la compatibilización y coordinación orgánica-normativa que se manifieste en total consonancia con el fin propuesto.

De más está decir que estos casos también aluden al patrimonio natural como elemento indisociable del cultural.

Pero también dijimos que el término preservación supone considerar el carácter del patrimonio tutelado, es decir, considerar su valor proyectual.

Mientras que en los otros casos el valor del patrimonio aparece como de inobjetable significación, en éste, estaríamos sometiendo ese valor a una visión dinámica cuya significación se homologará o no en el tiempo.

Así, puedo preservar un ámbito de inobjetable connotación cultural pero cuyo grado de afectación o daño - ya sea físico o contextual - permite refuncionalizarlo; como también puedo preservar un ámbito que no tenga necesariamente una valoración inobjetable sino proyectiva, es decir, como un testimonio del presente y en consecuencia, carente de cualquier afectación.

Todo lo antedicho tiene que tener la finalidad de potenciar modos de convivencia social, que al manifestarse en una integración funcional y contextual, estimule criterios de comunicación e interacción, configurando un sentido de pertenencia e identidad que se presente como el elemento saliente de la conjunción comunidad-territorio.

Estamos convencidos que la presencia y vigencia del patrimonio natural-cultural es no sólo el único llamado a sobrevivir sino la referencia para contener y delinear la personalidad ciudadana.

Naturalmente, todo ello tiene que propender a una mejor calidad de vida en el sentido eminentemente cultural que le damos al término.

No concebimos a la calidad de vida como un concepto solamente susceptible de evaluación siempre y cuando responda a criterios de rentabilidad, usualmente cuantificables en términos económicos del crecimiento de la producción y del consumo.

En otras palabras, no participamos del concepto que la calidad de vida o su presencia, esté determinada por la capacidad social o individual de incrementar sus beneficios potenciales, independientemente de sus consecuencias reales para el ser humano en comunidad.

Coincidimos con Keller Roche que en su trabajo *La dimensión cultural de la calidad de vida*, reflexiona que la calidad de vida tiene una profunda dimensión subjetiva no cuantificable, puesto que responde al ser humano y a sus circunstancias concretas.

De tal manera que el autor sostiene que el término se constituye a partir de mucho más que la simple sumatoria de la satisfacción de una multiplicidad de indicadores que se estructuran a diferentes niveles de interdependencia, abarcando tanto las necesidades como las aspiraciones, al plano individual y al social, a las determinaciones inmateriales como a las materiales, a los elementos conscientes e inconscientes.

V.5. LOS PROBLEMAS JURIDICOS

Como dijimos, son varios los factores que están relacionados con la expresión normativa en este campo.

Nos parece interesante señalar tres aspectos vinculados a la cuestión que presentan

aristas para su reflexión, nos referimos a la jurisdicción, al objeto y al procedimiento.

V.5.1. LA JURISDICCIÓN

Desde esta perspectiva, tendríamos que analizar si son las leyes nacionales las que deben regir en la materia o solamente establecer el marco para que la responsabilidad se reconozca en la jurisdicción local.

En atención a lo que estábamos comentando, entendemos que la multiplicidad de competencias federales, requiere la existencia de un cierto número de disposiciones de rango nacional que se articulen entre sí.

Entre ellas, naturalmente, se debería considerar una ley marco que establezca pautas orientativas sobre el concepto y el objeto de la protección patrimonial y una ley específica sobre preservación de monumentos y lugares histórico-artísticos; entendemos que la diferencia radicaría en que la primera ley contemplaría los diversos bienes susceptibles de significación relevante, con el alcance interpretativo que ya hemos brindado cuando nos referimos a la definición del objeto.

En el otro supuesto, los monumentos y lugares histórico-artísticos requerirían de una definición concreta y específica, ya que su relieve no estaría vinculado a pautas interpretativas, sino que descansaría en el reconocimiento oficioso que se haría sobre sus inobjetables connotaciones.

Así vemos, como en Alemania la protección de los edificios de interés histórico es materia sometida a la legislación estatal.

Como ya hemos manifestado en diversas oportunidades, este marco de referencia sería deseable que estuviera vinculado a otros plexos que regulen el ordenamiento territorial, los asentamientos humanos, etc.; es decir, articular las normas atendiendo a una planificación con un sentido orgánico, sistemático y proyectual.

- Sin perjuicio de las competencias federales y la legislación regional o provincial sobre la materia, tienen una decisiva importancia las ordenanzas que reglan la edificación, la zonificación y el uso del suelo.

Así ocurre en Francia, cuyas autoridades vienen aplicando desde finales del siglo

pasado, reglas especiales de policía para la protección de edificaciones y objetos de interés histórico.

En Austria hay disposiciones locales restrictivas acorde con la legislación promulgada para preservación de las bellezas naturales, vinculado a la instalación de anuncios publicitarios y aspectos estéticos.

En Gran Bretaña, es dable destacar que la autoridad local es la que otorga el permiso para las modificaciones o cambios que afecten el carácter del patrimonio protegido, y también es la misma la que puede acordar subvenciones a los propietarios con vistas a facilitar la preservación o conservación de edificios históricos.

En Alemania, la preservación de los cascos histórico-monumentales de las ciudades está contemplada junto a los aspectos estéticos y paisajísticos urbanos en las ordenanzas codificadas de edificación.

V.5.2. EL OBJETO

Ya nos hemos referido sobre el tema al tratar la naturaleza de la protección patrimonial, sin embargo, nos parece interesante reiterar que su implementación debe ser inevitablemente contextual, tanto en el objeto tutelado como en la complementación con otras disposiciones que confluyan en el mismo sentido.

Ejemplificando lo antedicho, puede existir un ámbito de conservación que en su conjunto revista un interés susceptible de preservación, aunque cada edificio en su individualidad no llegue a merecer tal calificación.

A su vez merece destacarse que lo contextual también supone compatibilización con las otras normativas que puedan estar directa o indirectamente vinculadas al objeto tutelado. Citamos el caso de un monumento histórico que preservado en su calidad edilicia, no lo fuera en aquellos aspectos que establecen su marco de referencia, ya sea paisajísticos, lumínicos, estéticos, etc.

- Otro aspecto singular que la experiencia nos pone de manifiesto es la calidad de privado o público que tengan los inmuebles llamados a ser protegidos; y en función de esta

cuestión el alcance de las medidas regulatorias adoptadas.

Va de suyo que en el caso de propiedades de dominio estatal - ya sea público o privado - las restricciones y medidas adoptadas con respecto al bien no ofrecerán mayores dificultades porque el interés colectivo que justifica y promueve estas medidas, estará conteste con las atribuciones que en estos casos tiene la administración sobre los bienes.

La cuestión se puede presentarse cuando la tutela recaiga sobre propiedades de dominio privado y su instrumentación desborde la tolerancia que nuestras normas contemplan atendiendo a la función social de la propiedad.

Así en Austria, si se trata de bienes de propiedad privada, se determina caso por caso mediante decreto, naturalmente si se trata de bienes pertenecientes a instituciones públicas, esa calificación se determina por ley.

Aspectos que vamos a considerar en el procedimiento.

V.5.3. EL PROCEDIMIENTO

Claro está que los aspectos aludidos se deben ejercitar desde un catálogo o registro, que confeccionado por el correspondiente órgano de aplicación, tenga por finalidad incluir el patrimonio a resguardar y en consecuencia, permita identificar la calidad del bien por su relevancia, jerarquía o singulares características.

Nos interesa detenernos en los efectos de esta clasificación, ya que naturalmente, ésta supone una protección jurídico-técnica.

La protección jurídica genera la obligación que se tiene de notificar al órgano de aplicación, cualquier variación sobre el tipo de restricciones que afecten al bien.

La protección técnica implica que ese patrimonio no puede ser modificado (demolido, reparado, etc.) sin previa autorización.

Esta decisión administrativa debe adoptarse con el asesoramiento del organismo especial pertinente, con la particularidad que la misma puede resolverse con o sin el consentimiento del propietario.

Es obvio señalar que el incumplimiento con las obligaciones que devienen del carácter antedicho, será considerado una infracción susceptible de las sanciones que al efecto se dispongan.

Otro dato de relieve es que el procedimiento contemple en las solicitudes, permisos o autorizaciones, un período de publicidad para que terceros puedan manifestarse.

A título ejemplificativo, la ley Bávara requiere permiso previo para proceder a las siguientes operaciones:

- 1) demolición o modificación de los edificios de interés histórico.
- 2) Renovación o modificación de parte de los mismos.
- 3) Construcción, alteración o demolición de nuevas edificaciones situadas en torno a los edificios de valor histórico.

Los efectos jurídicos enumerados dependerán del estatus que le otorguemos a los tipos de clasificación.

- Nos referimos a la categoría de la clasificación, que se mide desde la incorporación del objeto tutelado a distinto tipo de marcos.

Así algunos países - vr. Francia - diferencian entre la clasificación y el registro.

A la clasificación le otorgan un carácter de elevado interés que se traduce en una verdadera servidumbre, que puede llevar en distintos casos, si se trata de propiedades privadas, a la asistencia, subvención para el mantenimiento, diversas formas de indemnización por la restricción sufrida (exenciones de naturaleza impositiva o de servicios, etc.) hasta llegar al extremo de la expropiación.

En el caso del registro, éste tiene un carácter de relación suplementaria (integra edificios de menor interés), lo que supone como efecto jurídico la obligación por parte del titular, de informar al órgano de aplicación de cualquier proyecto de obras a realizarse; sería esta también la modalidad para integrar los ámbitos de preservación proyectual a los que ya nos hemos referido.

V.5.4. REFLEXIONES QUE NOS OFRECE EL DERECHO COMPARADO

En definitiva, considerando los criterios que nos ofrece el derecho comparado, podemos puntualizar las siguientes reflexiones:

En cuanto a la jurisdicción:

* La necesidad de una legislación estatal que determine los contenidos mínimos en la materia.

* Del mismo modo, una legislación específica sobre los monumentos y lugares histórico-artísticos.

* La exigencia de articular y sistematizar la normativa y planes afines con la legislación precedente.

* El reconocimiento al ámbito local como responsable primario de esta implementación.

En cuanto al objeto:

* La necesidad de determinar con claridad el objeto de la protección, su naturaleza y alcance.

* Este alcance debe ser funcional y contextual.

* Considerar como susceptibles de esta protección tanto los bienes de dominio estatal como los privados.

En cuanto al procedimiento:

* Debe determinarse una única autoridad de aplicación.

* Establecer el carácter de lo tutelado a través de un Registro o Catálogo.

* La declaración de su interés es a pedido de parte u oficio.

* La clasificación supone una protección jurídica y técnica.

* Las modificaciones o alteraciones a las condiciones establecidas requieren permiso previo.

* En esas instancias debe preverse un período de publicidad para que los terceros puedan realizar sus observaciones.

* El incumplimiento de las condiciones hará pasible de las sanciones correspondientes.

No tenemos duda, que la consideración aislada de estas propuestas y principios puede resultar insuficiente.

Desde el rigor del análisis, conocemos que este tema se debe integrar con un carácter sistémico, y desde la perspectiva legal, nuestro versátil objeto de estudio se ubicaría en el andarivel de la universalidad jurídica; vale decir, como nos recuerda Rossatti, bienes que se revisten de una naturaleza jurídica diferente de la que representaban unitaria y originalmente.

Sin embargo, y atendiendo al diagnóstico de los obstáculos normativos y las influencias que, a nuestro criterio, definen en la actualidad el rol del Estado, hemos esbozado algunas sugerencias que pretendemos tengan la contribución de lo posible.

Las hemos hecho, sin declinar nuestra convicción que la planificación hace a una de las más legítimas manifestaciones de la pretensión humana, ya que desde su técnica ordenadora, tiene como finalidad la calidad convivencial; que la Ciudad debe ser valorada en su conjunto como un recurso no renovable; y que nuestros testimonios naturales y culturales constituyen un irremplazable emisor activo que proyectan enriquecida nuestra memoria...

CAPITULO VI

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA PLANIFICACION

VI.1. CARACTERES JURIDICOS DE LA PLANIFICACION

Debemos comenzar por señalar preliminarmente que la normativa jurídica del planeamiento no ha de tener un carácter exclusivamente restrictivo; los mismos controles para que tengan validez, han de ejercitarse con un plan predeterminado¹⁰⁶.

En efecto, el *planeamiento*, entendido en este sentido de proceso prospectivo, puede caracterizarse como esquema organizador del futuro desarrollo del suelo¹⁰⁷. Por ello, las

¹⁰⁶ Hasta una época relativamente reciente, algunos de estos controles apenas si iban algo más allá de la simple reglamentación de la edificación, mientras que hoy podemos ver que son muchos los países en que existen unos controles muy elaborados y detallados sobre los siguientes tipos de actuación:

- a) el desarrollo del suelo, en la configuración y erección de la ampliación de edificaciones de diversos tipos, o incluso, conforme a algunos sistemas jurídicos (sobre todo en el Reino Unido), con respecto a las modificaciones en los suelos de los edificios existentes y del suelo no urbanizado.
- b) la demolición o alteración de edificaciones de valor histórico, monumentos y lugares históricos.
- c) la exhibición indiscriminada de anuncios.
- d) la creación de zonas industriales nuevas.
- e) la protección de áreas de especial belleza, como pueden ser las zonas lacustres, danesas, suecas y filandesas, la Camargue francesa, los parques nacionales de Inglaterra y Gales y las montañas y bosques de Austria, Alemania, Suiza, Francia e Italia.

¹⁰⁷ Es importante señalar de los principios que rigen la legislación urbanística en España en particular los de planeamiento intervención y publicidad.

En cuanto al planeamiento, característica de este principio planificador es el ser fuente de información sobre las condiciones actuales de la ciudad, un programa para el futuro, un indicador de objetivos, un mecanismo de coordinación, un dispositivo para estimular la iniciativa privada.

El planeamiento significa también, un conjunto de disposiciones restrictivas en cuanto imponen condiciones y limitaciones a la utilización de los terrenos. No hay que olvidar -dice Ballbé- que al hacer cada edificio se está haciendo a la vez la ciudad. No es suficiente, por tanto, intervenir los edificios en el momento en que se van a construir; hay que tener en cuenta que aquel edificio constituye simplemente una célula dentro de la ciudad. Con esto entramos a conocer cuál es el objetivo de la nueva Ley.

El planeamiento ha de representar, asimismo, un todo orgánico en cuanto apoyándose en la realidad geográfica ha de respetar su personalidad, pero acomodándola a la cambiante variedad sobre que opera, y ajustado a las condiciones económicas de cada momento.

El planeamiento, por último, no es un fin en sí mismo, sino un medio, un útil de trabajo, y su meta consiste en llegar a dar vida a una probabilidad de iniciativa creadora y libre, dentro de un marco de instituciones planificadas.

En este sentido dice Carro Martínez que la base y plataforma de toda la Ley del Suelo se fundamenta en la necesidad de que exista un plan de ordenación.

Es decir, no puede haber una ordenación urbanística sin que esté previamente planeada.

Ahora bien, la anterior afirmación puede dar lugar a una cierta confusión. El ideal de la Ley es que preceda la urbanización a la edificación. Pero como es imposible para la vida en espera de que estén a punto los planes nacionales, provinciales, comarcales y municipales, etc., el legislador hace la ordenación total del suelo a través de tres supuestos:

- 1- Ordenación conforme a planes territoriales (art. 6º de la Ley) y especiales (art. 13).
- 2- Ordenación sin plan promulgado, pero conforme a normas subsidiarias (arts. 57 y 58).
- 3- Ordenación sin plan ni normas subsidiarias. Es el supuesto del art. 66 de la Ley del Suelo.

leyes reguladoras del planeamiento, disponen de lo conveniente a fin de que sus varias autoridades administrativas, a los niveles local, regional y central, preparen estudios, informes y planes de diversos tipos. A veces, sin embargo, tales planes vienen a ser simples expresiones de deseo; sólo alcanzan pleno sentido cuando se les otorga un cierto grado de eficacia legal. El primer paso es la preparación de un plan regional o local, pero incluso allí donde el plan ha de llegar a tener eficacia coactiva no cabe duda que el desarrollo del suelo, tanto público como privado, no puede quedar *congelado* pendiente del proceso de elaboración del plan, y que deben también entrar en juego, consecuentemente, ciertos mecanismos de control, que han de actuar en alguna medida antes de la entrada en vigor del plan.

En términos generales los controles se ejercitan normalmente a nivel local, existiendo comúnmente alguna vía de recurso que permita acceder al nivel superior, regional o central. En algunos países este derecho a recurrir puede darse dentro del orden jerárquico administrativo, mientras que en otros no hay más vía de recurso que la que se da ante los tribunales, siendo lo más frecuente que se trate de tribunales administrativos, allí donde están constituidos como órganos independientes de los tribunales ordinarios de lo civil. También puede existir alguna forma de control a nivel regional y central sobre las actividades de las autoridades y organismos administrativos locales. La normativa jurídica del planeamiento forma parte del Derecho público, pero aun en los países de la Europa continental, cuyos sistemas jurídicos se han formado sobre la base de la tradición romanista, tal normativa se ha visto influenciado por el Derecho privado, a causa de sus

Principio de intervención. Toda intervención supone, de una parte, un sujeto interventor, y de otra, un sujeto pasivo intervenido. El sujeto activo es el Estado, y el pasivo la sociedad nos dice Garrido Falla.

Este principio intervencionista es otra de las características esenciales de la ley y atribución de la competencia urbanística al intervenir en el ejercicio de las facultades dominicales (art. 2º, d) y prohibiendo los usos que no se ajustan a los planes (art. 3º, núm. 4, e). También interviene la Administración en la parcelación (art. 3º, núm. 4, b), así como el encauzar, dirigir, realizar, conceder y fiscalizar la ejecución de las obras de urbanización (art. 3º, núm. 3, a) expropiando los terrenos y construcciones necesarias para efectuar las obras y cuantos actos convengan a la economía de la urbanización proyectada (art. 3º, núm. 3, b). Principio interventor que se extiende al derecho de inspección de obras tanto por los órganos directivos como gestores, dentro de sus respectivas competencias (art. 103).

Principio de publicidad. La publicidad sustantiva viene determinada por el Plan de Ordenación, por las normas subsidiarias o complementarias que se dicten o por el régimen mismo que sobre el suelo establece la ley. Existe también una publicidad formal en cuanto que los planes y proyectos, con sus normas, ordenanzas y catálogos serán públicos y cualquier persona podrá en todo momento consultarlos e informarse de los mismos en el Ayuntamiento (art. 43). La vigente Ley de Edificación de la República Federal alemana dice en su art. 2º: "Todos los ciudadanos tienen el derecho de conocer los proyectos de ordenación urbana, las memorias explicativas y sus fundamentos y a exigir información sobre su contenido".

íntimas vinculaciones con el Derecho inmobiliario y con el régimen catastral. Cada uno de los países de la Europa continental han desarrollado su propia y característica legislación reguladora del planeamiento, si bien a menudo, las diferencias principales que entre unos y otros cabe observar pueden atribuirse, más que a la existencia de las tradiciones jurídicas distintas, a sus respectivas peculiaridades políticas, económicas y geográficas.

Un rasgo peculiar del moderno procedimiento de planeamiento está constituido por la creciente participación del público que permiten las autoridades administrativas en el proceso de preparación del plan y -aunque en menor medida- en las gestación de decisiones sobre solicitudes concretas de permisos de *desarrollo* del suelo. En muchos países se exige que los planes se publiquen previamente en forma de propuesta y que se conceda a los particulares interesados, la oportunidad de expresar sus propios puntos de vistas. En la fase de decisión de la solicitud de permiso de actuación, raramente se otorga una *actio popularis*, pero son muchos los sistemas legales que se muestran generosos en su normativa de la legitimación activa (*locus standi*) del impugnante que posee u ocupa terrenos situados en las proximidades de los que son objeto de la solicitud presentada. Por otra parte, por lo general, se está acentuando la influencia que ejercen las asociaciones de protección de las amenidades naturales y otros grupos de presión análogas.

La legislación reguladora del planeamiento, especialmente en su fase restrictiva de control, llega a crear una drástica reducción de ese cúmulo de intereses y derechos sobre el suelo que comúnmente quedan englobados bajo la denominación genérica de *propiedad*, si bien tal restricción tiene lugar en beneficio del interés público. Como consecuencia de ello, en algunos países, para hacer que dicha normativa resulte más aceptable en el seno de una sociedad democrática, la legislación pertinente ha limitado las restricciones que potencialmente pueden recaer sobre la propiedad privada, lo que ha significado que la maquinaria del planeamiento no haya sido enteramente eficaz desde el punto de vista de la salvaguardia del interés público. La participación del público en el proceso viene a disipar los temores de los propietarios inmobiliarios; el otro factor que contribuye al mismo fin, es la posibilidad que tienen de reclamar la correspondiente indemnización o compensación. El

Nuestra ley del Suelo da un paso importante previniendo la creación de la "Cédula urbanística de terreno o edificio" (art. 51), cédula que podrá llegar a ser un documento indispensable para la inscripción en el Registro de la Propiedad, a efectos de concordar los arts. 34 de la ley Hipotecaria y 71 de la del Suelo.

problema de si las restricciones impuestas a los derechos subjetivos del propietario a utilizar su predio conforme a sus deseos debe dar lugar al pago de indemnización por parte del Estado, solamente ha recibido un tratamiento cabal en algunos países. Aquellos que cuentan con una Constitución escrita que garantiza la inviolabilidad de la propiedad privada (como por ejemplo en la Constitución italiana de 1942) viene a presumir, en su mayoría, de forma expresa o tácita, que la reglamentación de la utilización del suelo no llega a constituir una *privación* de los derechos inherentes a la propiedad capaz de otorgar al propietario un derecho de indemnización, bien con arreglo de la Constitución o por cualquier otra vía. En cambio, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en un fallo del que ya han transcurrido unos cincuenta años, entendió que la aplicación de unos controles del uso del suelo que impide al dueño cualquier tipo de aprovechamiento de su finca llega a integrar una *privación* de la propiedad, que con arreglo a lo dispuesto en la primera Enmienda de la Constitución es algo que está prohibido, a menos que se abone por ello la indemnización que se estima justa; la Cámara de los Lores ha adoptado el punto de vista expuesto en primer lugar. La República Federal Alemana y la República de Chipre han sabido eludir este problema, que no parece que haya surgido tampoco ni en Austria ni en Suiza, siendo seguro que no se plantea en aquellos países que cuentan con una Constitución no escrita y unitaria y con un legislativo omnipotente. El legislativo británico estimó necesario admitir la posibilidad de compensación en el caso de los propietarios que pierden su derecho a urbanizar sus terrenos sin tener que contar con permiso de las autoridades, al ser nacionalizado tal derecho con arreglo a las prescripciones establecidas por la Town and Country Planning Act de 1947.

VI.2. CARACTERES JURIDICOS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

En los países de América Latina es muy frecuente que el plan elaborado por las oficinas técnicas de planificación no sea sometido a aprobación parlamentaria, ni tampoco se lo apruebe por Decreto del Poder Ejecutivo; consecuentemente no se publica en el Boletín Oficial del Estado. Con ello el plan queda reducido a la condición de mero libro técnico editado por la oficina de planificación. Fácil es advertir que con dicha falta de

sanción normativa (y de adecuada y suficiente publicidad), el plan tenga una aguda falta de sustento normativo como para poder considerarlo imperativo o aun indicativo. Ni siquiera en el caso del plan indicativo se puede calificarlo jurídicamente de tal, pues la ausencia de aprobación normativa quita a las recomendaciones del plan de carácter de disposiciones que influyen o incitan a adoptar determinada conducta : no pasa de ser en tales casos más que un proyecto de plan, antes que el plan nacional.

A ello cabe agregar que normalmente los planes son elaborados sin suficiente, y a veces, sin ninguna participación de la comunidad y aun de la misma administración pública. El carácter unilateral y paternalista de los planes latinoamericanos es así muy marcado, y constituye en el plano político y jurídico uno de sus rasgos distintivos, y de aquellos que precisamente requieren aguda corrección. En cuanto a los demás caracteres, suelen darse en el contexto de sistemas políticos frecuentemente autoritarios, y de sistemas económicos en los cuales no se han operado cambios sustanciales de estructuras.

No existe por lo demás una preocupación por los aspectos *jurídicos* de la planificación: los aspectos políticos, económicos y sociales llevan la atención preponderante, pero ocurre entonces que cuando finalmente se arriba a una decisión o acuerdo, faltan los instrumentos legales idóneos para llevarlo a cabo. Por eso pensamos que si ha de hacerse una planificación que realmente esté destinada a servir y ser un elemento efectivo de cambio, es necesario otorgar desde el comienzo de la elaboración del plan la adecuada atención de los problemas jurídicos que el mismo habrá de plantear, para resolverlo según en cada caso corresponda, y resolverlos en tiempo oportuno, antes de que el proceso de preparación del plan haya llegado a su fase final. De otro modo seguirán siendo los obstáculos jurídicos los que servirán de excusa para justificar el incumplimiento o la irrealidad de los planes que se formulen.

VI.3. CARACTERES JURIDICOS DE LA PLANIFICACION EN LA ARGENTINA

Por lo que respecta a nuestro país es dable atender al antecedente del decreto-ley 16.964 del año 1966, que intentó regular un sistema de planificación, establecía en su art. 4º, que :las decisiones adoptadas por la autoridad responsable del sistema serán de

cumplimiento obligatorio para el sector público nacional, provincial y municipal concepto éste que es reiterado en el inciso e) del art. 2 y por los arts. 8, 33 y 35.

Este criterio de las provincias (que es válido recordar que son autónomas y se dan sus propias instituciones) en el cual deben ajustarse, obligatoriamente a las normas de la planificación nacional, suscitó muchos interrogantes dado el régimen federal establecido en la Constitución, y si bien dichos interrogante no dieron lugar a marcada dificultades en su momento, por razones del tiempo de facto de su implementación, estos aspectos deben ser cuidadosamente ponderados a través de mecanismos que favorezcan acuerdos o cláusulas adhesión u otras formas de ejercicio del federalismo cooperativo.

Para ello pensamos que debe estructurarse un sistema de planificación que integre antes que nada a las autoridades *provinciales* dentro de un sistema de planificación, a fin de que las normas *nacionales* que se dicten tengan un alto *grado de participación* y por ende de consenso que haga posible superar las objeciones constitucionales. No se nos escapa que en esta problema no está sólo en juego la cuestión de si la planificación ha de ser atribución nacional o local, sino en realidad el esquema político global, en el sentido si funciona o no en nuestro esquema de régimen federal.

En este sentido debemos señalar que nuestro federalismo esta debilitado desde hace muchos años por un proceso de centralismo económico y tecnológico; también los gobiernos de facto nacionales¹⁰⁸. La aglutinación vertical de los partidos nacionales, la concentración tecnológica de los grandes servicios públicos nacionales y la creciente interdependencia económica de todo el país respecto del área metropolitana.

La reivindicación por el federalismo debe encontrar en el ámbito de la planificación un correctivo a los campos de distribución del poder económico y del poder político nacional, de la concentración urbana e industrial, de la coparticipación impositiva, etc.

La reciente reforma de la Constitución Nacional -1994- no ha resuelto suficientemente el esquema real de funcionamiento del sistema federal, y las tendencias centralizantes que el país viene mostrando inexorablemente, existiendo sólo tímidas reacciones para alterar el sistema de coparticipación impositiva, columna vertebral del

¹⁰⁸ Gobiernos de facto nacionales de los 1930, 1943, 1955, 1966, 1976; épocas todas en las que se produce una total y absoluta centralización política en manos del gobierno federal, con una virtual suspensión de los poderes provinciales.

poder financiero y por lo tanto del poder real de las provincias. No estando resuelto tampoco el gran interrogante político si se seguirá insistiendo en querer hacer revivir a un federalismo por Provincias, o si se intentará construir un nuevo federalismo por regiones, las opiniones que se vierten sobre la planificación, quedan sin fuerza en esta realidad global.

Nos inclinamos a favorecer un sistema de planificación que integre a las Provincias regionalmente en la toma de decisiones del plan nacional; con la participación simultánea de los organismos nacionales y provinciales en la elaboración del plan se estaría dando una condición política de legitimación de un plan nacional que fuera obligatorio para las diversas Provincias en cada contexto regional. El plan sería concertado (nacional-regional-provincial) en su formulación, y no meramente unilateral de la Nación, pero luego en su aplicación habría de ser imperativo para los entes públicos nacionales, provinciales y municipales, actores de su implementación.

VI.3.1. EL MUNICIPIO Y EL PLAN

No existe legislación nacional sobre el uso del suelo, planificación urbana, etc., a nivel provincial, en ocasiones se dictan leyes sobre loteos y fraccionamientos, y algunas normas elementales, pero no existe en cambio una regulación orgánica y sistemática.

Es entonces a nivel municipal donde se sancionan la mayor parte de las normas relativas al crecimiento y desarrollo urbano, tanto a nivel de planes reguladores¹⁰⁹ o de

¹⁰⁹ Carlos Mouchet en su trabajo "Notas sobre el Urbanismo y el derecho de planeamiento" nos dice: Como ciencia, la urbanística es considerada una ciencia sintética, comparable a la sociología, al tomar elementos de diversas ramas para estudiar las manifestaciones de existencia y expansión de las ciudades y de las formas y técnicas que ordenan su desarrollo y administración. Así, incorpora elementos del derecho municipal, administrativo y financiero, de la economía política y de la ciencia financiera, de la arquitectura urbana, de la ingeniería sanitaria, de las técnicas de la vialidad y del equipamiento industrial urbano, la higiene y la sanidad municipal, etcétera.

Planificación –o planeamiento si se considera más ajustada a esta última expresión- no es lo mismo que urbanismo. Al respecto dice Albi: La urbanización es la ciencia, los principios generales; la planificación es la aplicación de los mismos a un terreno concreto, mediante estudios expresados en el proyecto y la ejecución de estos proyectos convirtiéndolos en realizaciones materiales.

Participamos con Mouchet cuando señala que a pesar de que no todos los autores y legisladores coinciden al respecto, el planeamiento debe comprender, a nuestro juicio, entre otros elementos la zonificación (zonning en inglés) como expresión del poder del Estado de ordenar y racionalizar el uso del suelo en beneficio de la comunidad.

ordenamiento urbano, zonificación, loteos y fraccionamiento cuando no hay normas provinciales, y sobre todo donde se emite el Código de la Edificación. En éste se regula o se puede regular no sólo lo atinente a los aspectos técnicos y de seguridad de cada edificio, sino fundamentalmente los índices o factores de ocupación del suelo (FOT), alturas permitidas, retiros, espacios verdes, contaminación ambiental (prohibición de incineración domiciliaria, obligación de instalar compactadores de basura, etc.). Dado que el permiso de construcción para que un particular pueda construir un edificio se otorga localmente, el municipio tiene así las atribuciones concretas, no sólo normativa sino también ejecutivas, para instituir e implementar la política urbanística que desee.

Más aún, dada la relativa pasividad de las provincias y de la Nación para encarar el problema del desarrollo urbano, se trata de un tipo de competencia en razón de la materia que los municipios pueden ejercer y de hecho ejercen sin demasiadas influencias del poder central.

Ello no ha significado, con todo, que los municipios hayan asumido un rol protagónico en el planeamiento urbano. Al contrario, los intereses locales mal entendidos o apreciados, siempre han militado en contra de efectivas pautas de ordenamiento urbano y territorial, los municipios muchas veces son agentes activos y dinámicos de su propio crecimiento inorgánico y asistemático, en detrimento de un desarrollo urbano armónico equilibrado en las diferentes provincias y en el país. Esto es particularmente válido de todos los municipios que son capital de provincia o cabecera de partido, y de los que aun sin serlo, de todos modos forman parte de un polo de crecimiento urbano (por ejemplo, los municipios del Gran Buenos Aires). Los demás municipios, aquellos que no asisten aún a un fenómeno descontrolado del crecimiento urbano, tampoco serán los interesados en dictar normas demasiado severas al respecto, ni sentirán probablemente necesidad de hacerlo.

Concluimos, en suma, que si bien existe legislación reguladora, a nivel local, del urbanismo (los mencionados planes reguladores y de ordenamiento urbano), cabe en cambio expresar graves dudas sobre su efectividad y utilidad concreta para ordenar el curso y evolución de la realidad urbana. El continuo crecimiento en el presente siglo de los mayores centros poblados, y el paralelo proceso de despoblamiento de los pueblos y ciudades del interior de las provincias., demuestra la ineficacia de aquellas normas. En las

grandes ciudades la concentración poblacional ha ido constantemente en aumento, con notable detrimento de la eficacia y prestación de los servicios públicos, permanentemente jaqueados por la insuficiencia para atender un consumo siempre creciente (aguas, transporte, energía, etc.). Va de suyo, por supuesto, que el problema no reside única y ni siquiera principalmente en las normas de urbanismo, existentes o inexistentes: el proceso de concentración urbana y despoblación rural y de pequeñas localidades no hace sino responder a pautas y parámetros de orden económico, social y cultural que han venido rigiendo en el país por muchas décadas. Aún en las épocas más recesivas, siempre se han considerado que son mayores las posibilidades de empleo, educación, esparcimiento, etc., en los centros urbanos más importantes que en los menores. Si la calidad de vida es mejor o peor, es un juicio en último análisis subjetivo, que los propios actores del proceso de migración interna contesta al parecer de manera afirmativa.

VI.3.2. EL PLAN REGULADOR

El derecho del planeamientos legisla esencialmente sobre el *plan de las ciudades*. La necesidad de dar a las ciudades un plan, es decir, de someter su futuro desarrollo a ciertas previsiones técnicas y jurídicamente preestablecidas, ha resultado de la aparición o agudización de determinados fenómenos relacionados con las aglomeraciones humanas: 1) el desarrollo desordenado de la edificación en el interior o en la periferia de las ciudades sin consultar normas que atiendan a la posibilidad de que sus habitantes puedan cumplir con comodidad física y moral las diversas funciones propias del hombre viviente en comunidad; 2) el desbordamientos también desordenado de la ciudad fuera de los límites del municipio; 3) la aparición de nuevos núcleos poblados en la zonas anteriormente rurales que circundan las ciudades y que ahora constituyen un todo interdependiente con el núcleo central; 4) la carencia o la insuficiencia de servicios públicos en los nuevos desarrollos urbanos o periurbanos.

Carlos Mouchet nos trae la referencia sobre la Declaración de principios sobre planificación, aprobada en la VI Reunión del Congreso Interamericano de Municipios, realizada en Paraná en agosto de 1956. Dice así: La planificación integral es el procedimientos más eficaz para la ordenación de las ciudades y regiones y para el

desenvolvimiento humano y feliz de los pueblos: Se entiende por *planificación integral*, la ordenación del presente previendo el futuro, basándose en el previo conocimiento científico del *medio* en sus aspectos geográficos, humano, económico y político-administrativo, para propiciar, tras el diagnóstico adecuado y mediante *planes directores*, el mejoramiento del propio medio y el bienestar de la comunidad en sus funciones esencialmente de vivienda, trabajo, educación, salubridad, recreación, y comunicaciones de todo género. Todo ello de acuerdo con las características geográficas y la organización política de cada país.

Generalmente, el concepto del plan regulador engloba el de plan director.

Alcides Greca ha definido el plan regulador en la siguiente forma: Un plan regulador en un proyecto orgánico y el instrumento legal y financiero destinado a determinar la *futura conformación* de un núcleo poblado, teniendo en vista la armónica distribución de sus servicios públicos, su mayor belleza y el pleno goce, por parte de sus habitantes, de los beneficios del confort, de la cultura y de la higiene, mejorando a la vez sus condiciones morales y económicas mediante un efectivo aprovechamiento de las riquezas naturales de la región, el incremento de su comercio e industria y la construcción de obras públicas y privadas que tiendan a crear condiciones permanentes de bienestar social.

Los fines y los elementos de un plan director no son exactamente los mismos en las diversas legislaciones.

Los fines standard que en los Estados Unidos se persiguen con los llamados master plan son: Guiar y cumplir un coordinado y armónico desarrollo del municipio y de sus contornos, de acuerdo con sus necesidades presente y futuras, para promover mejor salud, seguridad, moralidad, orden, conveniencia, prosperidad y, en general, el bienestar: así como la eficiencia y la economía en el proceso de desarrollo, incluyendo, entre otras cosas, adecuadas previsiones para el tránsito, promoción de la seguridad con relación a los incendios y otros peligros, adecuada provisión de aire y luz, la promoción de la salud y de la correspondiente distribución de la población, la promoción de un buen trazado de la ciudad y su ordenamiento; prudente y eficiente inversión de los fondos públicos, y la adecuada provisión de los servicios públicos.

Generalmente, el master plan se compone de los siguientes elementos: a) mapas,

planos, cartas y descripción de este material, b) recomendaciones para el desarrollo del territorio y c) el programa de zonificación.

Después de examinar la legislación sobre la materia en el mundo hispánico, Albi llega a una fórmula general comprensiva de los elementos integrantes de un plan regulador, en cinco aspectos.

1°. *Aspectos técnicos:* 1) *Trazado urbano:* a) apertura de nuevas vías y espacios libres; b) rectificación, prolongación, ampliación y mejoramientos de las existentes. 2) *Zonificación.* a) por el uso de los edificios; b) por el área edificable; c) por la altura; d) por la estética; e) por los materiales de construcción. 3) *Edificación.* a) su seguridad; b) su higiene. 4) *Servicios públicos:* (equipo industrial). 5) *Dinámica urbana:* (problemas de la circulación)

2°. *Aspectos jurídicos.* 1) Restricciones a la propiedad. 2) Reglamentaciones generales. 3) Régimen administrativos especial.

3°. *Aspectos económicos.* 1) Financiación de las realizaciones urbanísticas.) Repercusión del plan el la esfera local.

4° *Aspecto cívico.* Programa educativo para la divulgación de las finalidades del plan.

5° *Aspecto estético.* 1) Conservación, transformación y creación de paisajes, bosques y zonas pintorescas o artísticas de la población. 2) Ornato de la edificación y de la vía pública.

VI.4. UNA VISION SOBRE EL TIPO DE PLANIFICACION

VI.4.1. PLANIFICACIÓN CENTRALIZADA

Gordillo¹¹⁰ nos indica que: Si simplificamos excesivamente la cuestión, pensamos que toda planificación centralizada es imperativa, entonces el principio que ahora criticamos podría tener alguna justificación; pero si en cambio deslindamos

¹¹⁰ GORDILLO, AGUSTÍN. Planificacion, Participacion Y Libertad En El Proceso De Cambio. Editorial Machi. 1973.

correctamente lo que es decisión central, pero meramente sugerida, de lo que sea decisión central impuesta, vemos que aquella supuesta incompatibilidad no existe. **Muy por el contrario, podría incluso decirse de que es de la esencia de toda planificación, el que exista una visión de conjunto de la economía, una consideración global y *a priori* de sus problemas, y un ofrecimiento previo de soluciones; en la economía no socialista no tiene por qué haber necesariamente solo ajustes *a posteriori*; también puede el empresario ajustarse voluntariamente, *a priori*, a la decisión tomada centralmente coordinando por adelantado los diversos factores en juego.**

VI.4.2. PLANIFICACIÓN DESCENTRALIZADA

Si se hablara de planificación descentralizada, para señalarse el reverso de la llamada planificación centralizada, podría ser entonces para señalar dónde reside el aspecto puramente volitivo y no obligatorio, si en los empresarios o en el gobierno. No se trata pues, de que cada empresario haga una parte del plan: el plan como tal, es siempre confeccionado por una oficina central de planificación; lo que varía en la planificación centralizada es el modo en que aquella decisión de la oficina centrales llevada a la práctica: si por propia determinación de los planificadores o por la decisión libre e individual de los empresarios. Pero todo esto demuestra que no existe diferencia sustancial entre esta clasificación y la que anteriormente vimos de planificación imperativa o indicativa, **por lo que no parece justificado utilizar la expresión planificación centralizada y su eventual opuesto planificación descentralizada, pues resultan oscuras y confusas.**

Por ello puede pensarse que la planificación es de más fácil concepción y puesta en marcha en un país de decisión centralizada imperativa, que en un país de decisión descentralizada, por ejemplo un país estructurado como federación con estados autónomos (como la República Argentina, Brasil, Estados Unidos, México). **Por ello los países de tipo unitario ven facilitada la creación institucional de un sistema de decisiones centralizadas (el caso de Francia), mientras que los países de sistema federal ven dificultada esa institucionalización, por la necesidad de repetir y compatibilizar las esferas de atribuciones conferidas a cada uno de los estados que componen la**

federación. Ahora bien, esta relativa mayor dificultad no deriva del régimen económico, sino del régimen político (centralismo o unitarismo, federalismo o descentralización).

No puede adjudicársele como nota tipificatoria el producir decisiones tomadas centralmente, pues esto ocurre en todo sistema de planificación, cualquiera sea su índole; lo único que puede caracterizar a este tipo de planificación es entonces el alcance y la naturaleza de dicha decisión. Esto significa, que no existe un tipo de planificación que pueda llamarse centralizada, suponiendo que esto pudiera marcar una nota definitoria que caracteriza un sistema determinado de planificación; toda planificación es en alguna medida centralizada, y las diferencias y matices se presentarán en el tipo de decisiones, en el procedimiento para adaptarlas, en el modo que se las establece, etc..

VI.5. UNA NUEVA VISION DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO DESDE UN ENFOQUE SISTEMICO¹¹¹

¹¹¹ Los modelos del sistema urbano están comenzando a jugar un papel importante en el proceso de planeamiento urbano, y su utilización puede suponer una gran ayuda en caso todas las etapas de este proceso. La comprensión de los sistemas urbanos y su análisis mediante modelos que simular el funcionamiento de la ciudad, o determinados aspectos de éste, pueden proporcionar indicaciones sobre los puntos en los que están surgiendo problemas o en los han surgido ya.

Los modelos urbanos expresados en forma matemática constituyen un enunciado sistemático de las relaciones entre los diferentes elementos de la región que se está estudiando y, en consecuencia, mejoran nuestra concepción de las fuerzas asociadas al crecimiento de la comunidad y a las necesidades de transporte. La utilización de los modelos permite a los planificadores una percepción más clara del sistema que se pretende controlar u aumenta el rigor y el orden en los procesos de pensamiento.

Los modelos son los medios de que se valen los planificadores para evaluar el impacto probable que pueden tener sobre el desarrollo del suelo determinadas mejoras del servicio de transporte, determinadas leyes de zonificación, una ampliación del servicio de abastecimiento de agua, etc.. Los modelos han sido desarrollados para describir y predecir la localización del empleo, de las viviendas, de los servicios, etc, aspectos que una vez relacionados entre sí, pueden proporcionar un marco para el estudio y planeamiento de toda una región o ciudad.

Ya hemos señalado que una de las mayores dificultades de la utilización de los modelos reside en la evaluación de los planes alternativos. Actualmente, todavía resulta muy complicado llevar a cabo la cuantificación de los beneficios que se pueden obtener de la aplicación de un plan. Los modelos son mucho más que simples procedimientos de predicción; son herramientas que pueden ayudar a los planificadores durante la etapa de puesta en práctica en la estimación de los posibles efectos de nuevas ordenaciones.

La construcción de modelos y las técnicas que imperan en el enfoque de planeamiento, desde el punto de vista de la teoría de sistemas deben entenderse simplemente como métodos y técnicas útiles para cualquier tipo de planeamiento.

Hay que reconocer un último uso de estos modelos: su utilización con propósitos educativos. Como lo señala. Lowry: "Por encima de todo, el proceso de construcción de modelos es un proceso educativo. Invariablemente, quienes intervienen en la elaboración de un modelo acaban agudizando sus percepciones, ampliando sus horizontes y mejorando su preparación profesional. La simple necesidad de ajustar las preguntas hace mucho por disipar la niebla de la confusión mental que acompaña a todos nuestro esfuerzos por mejorar la comunidad de la que formamos parte"

Benjamín Reif nos señala respecto al proceso de planeamiento que aunque la palabra planeamiento es un término general, aplicable a una amplia variedad de situaciones, en el contexto del sistema especial urbano, planeamiento significa regulación del uso y del desarrollo del suelo y de las comunicaciones. Como el planeamiento se realiza básicamente con vistas al futuro, los urbanistas tratan de encontrar políticas que puedan canalizar el desarrollo en las direcciones deseadas de acuerdo con las posibilidades de la comunidad entendida como un todo. *El hecho de abordar los problemas urbanos y regionales desde el punto de vista que proporciona la teoría de sistema, ha tenido un efecto importante sobre los métodos de planeamiento tradicionales que se basaban en la limitada teoría de manipular los usos del suelo mediante la elaboración de un plan global de crecimiento estático.* Este enfoque de planeamiento ha variado: ahora se contempla como un proceso esencialmente *dinámico*. Este nuevo enfoque fue confirmado en Gran Bretaña por el informe del PAG (Planning Advisory Group, Grupo Asesor de Planeamiento), creado en 1964 para asesorar a los Ministerios de Vivienda y Administración local y del Transporte, en una revista general del contexto en que se desenvolvía el **planeamiento**. Los conceptos básicos del nuevo enfoque fueron: el estudio de las ciudades y regiones entendidas como sistemas, y el reconocimiento de la naturaleza dinámica del planeamiento como proceso.

Si tratamos de controlar un sistema muy complejo, del tipo de los sistemas espaciales urbanos, debemos tener presente en el proceso de planeamiento la variedad requerida. En parte, esta variedad requerida se obtiene considerando el planeamiento como un proceso dinámico en el que cualquier variación importante introducida en el sistema se analiza y se evalúa con ayuda de modelos. **Si aceptamos la definición de Meier del sistema urbano como una secuencia de estados de una población interrelacionada, en la que cada estado es una función de los estados anteriores, debemos estar de acuerdo en que es**

Los modelos deben convertirse en "máquinas didácticas", de modo que el planificador pueda adquirir una imagen común de la organización y del entorno del sistema que está tratando de analizar y comprender. Una de las cualidades de estos modelos reside en sus posibilidad de mejorar la capacidad de discernir que posee el hombre; así pues, su construcción es esencialmente una labor didáctica.

prácticamente imposible controlar un sistema dinámico con un plano de ordenación estático; debemos llegar a la conclusión de que el planeamiento ha de ser entendido como un proceso cíclico continuo. Chadwick señala que El planeamiento es un sistema conceptual general. Creando un sistema conceptual independiente del, pero correspondiente al, sistema real, podemos intentar comprender el funcionamiento de los procesos y los cambios y, en consecuencia, podremos detectarlos antes de que se produzcan y, por último, evaluarlos; podemos implicarnos a nosotros mismos en la optimización de un sistema real buscando la optimización del sistema conceptual correspondiente.

VI.5.1. ETAPAS DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO¹¹²

En el proceso de planeamiento se pueden identificar las siguientes etapas:

1. Análisis y apreciación.
2. Formulación de metas.
3. Formulación de problemas.
4. Cursos posibles de acción.
5. Evaluación.
6. Selección.

Batty, en un interesante resumen crítico de la labor de la investigación desarrollada hasta el momento en Gran Bretaña sobre modelos de uso del suelo, subraya su utilidad educativa y señala: "...el modelo Cambridge, construido por estudiantes de sexto curso de arquitectura de la Universidad de Cambridge, fue concebido como un programa de enseñanza. Como resulta muy sencillo de elaborar diferentes variantes de un modelo, existe un extraordinario potencial de desarrollo de estas técnicas en el marco docente, marco en el cual los modelos se pueden utilizar para demostrar los efectos de distintas políticas de planeamiento o para ilustrar el proceso de diseño de modelo".

¹¹² - Raul Fernandez Milani nos habla del plan desde un enfoque sistémico, al manifestar: Así, la concepción sistémica nos presentará a la realidad urbana como esencialmente multidimensional, nos procurará objetivación en la totalidad de esas dimensiones y, consecuentemente, nos posibilitará acciones en cobertura total de los aspectos conformantes.

Actitud que, por añadidura, se señalará como superado el concepto de plan regulador –con su correlato de simple correctos de tendencias no acordes-, para postular su reemplazo por el de plan de desarrollo urbano, que implica no sólo cantidades sino calidades, que conlleva el sentido de promoción y no de simple regulación, y que asume al hecho urbano –consecuentemente a su problemática y a sus soluciones- en la totalidad de sus dimensiones (sociales, económicas, físicas, políticas, etc.)

Con tal posición, resulta incompatible la aplicación de un criterio de zonificación a la manera habitual. Al conjunto de cosas, personas y actividades que integran la ciudad, no podemos asignarles áreas (planas sobre el suelo, además) como en la concepción anterior. Es cierto que las normas que implementen aquel plan de desarrollo urbano, deben tener asignados ámbitos concretos de aplicación, definidos por la homogeneidad en función de la estrategias formuladas en el plan. Pero esos ámbitos consistirán, según los casos, en subsistemas, estructuras, volúmenes, áreas, líneas, o puntos, y se asignarán no solo en relación a usos, funciones y actividades, sino también por intensidades, calidades, significados, etc.

El planteo sistémico posibilita también, y con idéntico atributo de percepción integral, el reconocimiento y consecuente atención de las realidades sectoriales que conforman a la ciudad.

7. Puestas en práctica u control.

VI.5.1.1. ANÁLISIS Y APRECIACIÓN

Esta faceta de la actividad del planificador exige la capacidad de comprender el sistema espacial urbano en términos de la teoría de sistemas; esto es, comprender el modo en que el planificador puede observar la composición del sistema urbano, el modo en que funciona determinados subsistemas y también el modo en que se pueden examinar los resultados de las políticas de planeamiento que hayan afectado con anterioridad a los subsistemas urbanos.

Las tareas que el planificador ha de llevar a cabo en esta etapa del proceso de planeamiento son: la definición de actividades y elementos urbanos desde el punto de vista de la teoría de sistema y el análisis de los subsistemas así definidos. Generalmente, para comprender el sistema y describir las relaciones entre los factores más importantes, los planificadores utilizan modelos descriptivos.

VI.5.1.2. FORMULACIÓN DE METAS

Una vez identificado el sistema, la siguiente tarea consiste en diseñar los planes para corregir sus deficiencias, pero esto sólo puede llevarse a cabo evaluando los problemas en función de la medida en que se apartan de las metas de la comunidad y de los planificadores; por tanto, lo primero que hay que hacer es enumerar las metas de los distintos grupos que componen la comunidad.

Young ha señalado que: Una meta es un ideal y debe ser expresada en términos abstractos...; un objetivo es algo que puede ser alcanzado y medido, su propósito inherente es implícito más que explícito.

Como las metas de los diferentes grupos de una comunidad son generalmente muy distintas, y, a menudo, incompatibles entre sí, y como también hay que tener en cuenta las limitaciones surgidas de los presupuestos y del tiempo de que se dispone, **casi nunca resulta posible alcanzar simultáneamente todas las metas, por lo que, hasta que se**

La concepción sistémica nos presenta la alternativa que, por ajustarse semánticamente a la base conceptual, resulta apta para nominar a esas áreas: subsistema urbano. Esto es, una suerte de modelo, reducido en intensidad y complejidad de actividades y también en dimensión geográfica, del organismo urbano como un todo. "Derecho y Planeamiento Urbano". Editorial Universidad, 1982.

consiga una clarificación y definición de metas, hay que asignar a cada una de ellas un peso determinado en función de su importancia relativa. Sobre este punto, Chadwick nos proporciona lo siguiente: Como el mundo real está cambiando continuamente, el planeamiento debe tener mucho que ver con el cambio continuo, y esto significa que las metas del planeamiento cambiarán con el tiempo, y, en consecuencia, las políticas necesarias para la optimización también cambiarán..., la meta de los políticos puede ser muy simples: permanecer en el poder; la de los promotores, también: maximizar el beneficio: ¿Cómo puede un urbanista socialmente comprometido reconciliar sus propios deseos con metas como las anteriormente citadas?... La cruda verdad es que la formulación de metas es un arte difícil tanto técnica como políticamente; a pesar de todo, es esencial, y a menudo, si se intenta un acercamiento racional al proceso de planeamiento, hay que enfrentarse a dificultades serias.

Como hemos dicho anteriormente, la metas son algo vago y general, y **progresar hacia una meta supone alcanzar los objetivos**, ya que sin una clara definición de metas y objetivos es prácticamente imposible decidir el curso de acción que se pretende elegir. Así pues, podemos decir que las metas son fines hacia los que se dirigen los procesos, son los propósitos en función de los cuales se ha organizado el sistema y el fin hacia el que todo se orienta.

VI.5.1.3. FORMULACIÓN DE PROBLEMAS

El diseño de los planes para poder corregir las deficiencias en el funcionamiento de los sistemas, sólo puede llevarse a cabo una vez que se hayan identificado los problemas, por comparación entre el estado actual del sistema y el estado propuesto expresado en las metas y objetivos.

Además de las nuevas metas formuladas por la Administración, la comunidad y los planificadores pueden introducir cambios en los objetivos de planificación del sistema, lo que exigirá, en consecuencia, la formulación de nuevos planes para el sistema o subsistema concreto de que se trate.

VI.5.1.4. CURSOS POSIBLES DE ACCIÓN

Exige que se disponga de un modelo del sistema que sea capaz de mostrar como

puede comportarse a lo largo del tiempo el sistema real sometido a condiciones diferentes.

Sabemos que las actividades que se desarrollan en una cualquiera de las zonas del área en estudio repercutirán en otras zonas y otros sectores de actividades; con la ayuda de modelos, podemos representar las relaciones que se producen y simular las repercusiones. Así pues, en esta etapa **los modelos se utilizan como técnicas de predicción y exploración para elaborar y analizar alternativas de acción.**

VI.5.1.5. EVALUACIÓN

La etapa de evaluación proporciona un conjunto de pesos o valores relativos que sirven para relacionar las diferentes alternativas elaboradas y para comprenderlas. Estos pesos deben ser asignados por el planificador después de analizar el modo en que cada posible curso de acción afecta a las necesidades y preferencias cambiantes de toda la comunidad. Pero como señala Wilson: Esto es, por supuesto, una representación enormemente idealizada de lo que ocurre actualmente. De hecho, los pesos generalmente son asignados por diferentes grupos gubernamentales realizando sus propios juicios de valor, y, si bien en grado diferente, esto es lo que continuará ocurriendo en el futuro previsible.

En algunos casos, cuando durante la etapa de formulación de metas no ha resultado fácil especificar una serie completa de objetivos compatibles, se formulan unos objetivos provisionales que mantienen hasta esta etapa en la que se analiza las consecuencias y se evalúan de manera informal. Entonces se vuelve a la segunda etapa para formular los objetivos de manera más precisa. La elaboración y evaluación de las alternativas modificadas se realiza más formalmente, continuándose el proceso hasta que las distintas alternativas hayan sido suficientemente documentadas y evaluadas. Así es como se desarrollan los procesos de aprendizaje.

La naturaleza de los elementos del plan que se utilizan el proceso de evaluación depende directamente de las metas y objetivos identificados, si bien, y pese a que se hayan desarrollado varias técnicas de evaluación, tales como el análisis de costos-beneficios (Prest y Turvey) el método de los cuadros comparativos (Lichfield) y la matriz de realización de metas de Hill, existen graves dificultades para medir los costos, y más aún los beneficios.

De acuerdo con lo que dicen Cordey-Hayes: Existen técnicas formales de evaluación, pero su aplicabilidad es muy limitada, en parte porque no distinguen claramente entre eficacia económica y cuestiones socio-económica más amplias, pero también a causa de lo difícil que resulta especificar un conjunto completo de objetivos tal como lo exigen las técnicas de análisis costo-beneficio y de la efectividad.

- Una vez que se han evaluado formalmente los distintos planos alternativos, se elegirá aquel que optimice las metas y objetivos propuestos.

VI.5.2. DIMENSION SOCIOLOGICA Y NORMOLOGICA DE LA POLITICA TERRITORIAL

La dimensión sociológica de la política territorial debe reflejar las distintas realizaciones sociales de los valores de convivencia, puesta de manifiesto a través de un ordenamiento en el territorio que propenda al bien común de la sociedad.

El aprovechamiento de oportunidades está dado por el conjunto sistematizado de métodos y técnicas (planificación) que puedan lograr la evolución racional y coherente del sistema social-cultural considerado, en función del diagnóstico de la situación territorial existente y de las pautas fijadas por el poder político, con el fin de satisfacer el supremo interés público (ordenamiento territorial).

Por medio de las técnicas de planificación tenemos un conjunto sistematizado de métodos y procedimientos para abordar el estudio de la realidad territorial y generar soluciones alternativas que permitan el aprovechamiento de oportunidades y reflejen las interacciones que hacen a la convivencia humana en función de los objetivos determinados por el poder político, con la única finalidad de satisfacer el bien público y alcanzar las distintas realizaciones de los valores de convivencia.

Para la aplicación de la técnica de planeamiento, resultante de la obra de planificación y de la solución adoptada por el poder político, es imprescindible dictar las normas reguladoras que le darán contenido jurídico y fuerza ejecutiva, para orientar y conducir las conductas humanas a los efectos de lograr un ordenamiento territorial en función del interés público.

La política territorial concebida de este modo, debe en primer lugar, guardar relaciones verticales de *subordinación*, respecto de los principios, garantías y derechos enunciados en el ordenamiento jurídico de fondo vigente (Constitución Nacional y demás leyes dictadas conforme al art. 67, inc. 11 de la Constitución Nacional) que, tomada como un todo en sí misma, conforma lo que denominamos *Orden Público Fundamental*, que constituye la columna vertebral jurídica del Estado, destinada a proteger las instituciones básicas e indispensables de la Nación y afianzar un sistema de vida, mediante un orden de coexistencia y un complejo de valores de convivencia entre los habitantes de la Nación Argentina.

En segundo término, es necesario que toda política territorial propenda al desarrollo del sistema social-cultural considerado, pero además que guarde relaciones horizontales mutuas de integración entre el sistema y el espacio de convivencia circundante, convirtiéndose en esta forma en un factor decisivo, a fin de reducir situaciones conflictivas y orientar las acciones hacia una adaptación recíproca para el logro del orden social y jurídico.

VI.5.3. EL REQUISITO PREVIO DEL CATASTRO COMO INVENTARIO DE LA REALIDAD TERRITORIAL¹¹³

El inventario de la realidad territorial plantea una cuestión dinámica, debido a su permanente evolución. Esta publicidad de las cosas territoriales en cada instante se logra a través de las instituciones del Catastro Territorial de cada jurisdicción, ya que según su concepción filosófica y doctrinaria, *El Catastro es el único sistema de información territorial del Estado, cuya misión suprema es reunir, ordenar y elaborar o producir información completa, auténtica y permanente respecto de las cosas inmuebles del territorio, ya sean urbanas o rurales, públicas o privadas, en sus aspectos jurídicos, económicos y sociales, con orientación, exactitud, fidelidad, adecuación,*

legalidad, autenticidad, igualdad, publicidad y otros valores que, en su conjunto, conforman el plexo axiológico complementario característico para alcanzar finalmente el valor orden territorial.

El papel que juega el Catastro Territorial en un país es el de perfeccionar el sistema inmobiliario, a través de la correcta determinación de la cosa inmueble como elemento básico.

En nuestra actual legislación catastral de fondo, la **Ley Nacional de Catastro N° 20.440** (hoy parcial e injustamente suspendida a partir del art. 5°), los organismos administrativos catastrales de cada jurisdicción reunirán, registrarán y ordenarán información relativa a las cosas inmuebles existentes en sus respectivos territorios, con las siguientes finalidades, sin perjuicio de los demás que establezcan las leyes locales:

- Determinar la correcta ubicación, límites, dimensiones, superficie y linderos de los inmuebles, con referencia a los títulos jurídicos invocados o a la posesión ejercida (art. 1°, inc. a).

- Establecer el estado parcelario de los inmuebles y regular su desarrollo (art. 1°, inc. b)

- Realizar inventarios o estudios de recursos naturales o su distribución en el territorio (art. 1°, inc. c).

- Elaborar datos económicos y estadísticos en base para la legislación tributaria y la acción de planeamiento de los poderes públicos y nacionales y locales (art. 1°, inc. d) como elemento de aplicación.

- Practicar de oficio actos de levantamiento territorial (art. 2°, inc. a)

- Registrar actos de levantamiento territorial (art. 2°, inc. b).

- Ejecutar la cartografía catastral de la jurisdicción (art. 2°, inc. g), *individual*: planos de mensura; en *conjunto* :registros gráficos, cartas temáticas y fotografías, a escalas mediana y grande.

¹¹³ El ordenamiento territorial tiene como elemento unitario substancial al límite, que sirve tanto para delimitar los territorios de los Estados limítrofes entre sí, como para separar las jurisdicciones políticas-administrativas dentro del territorio (nación, provincia, departamento, distrito y municipio), para delimitar las propiedades públicas o privadas entre sí, las limitaciones administrativas al dominio y para definir la división territorial en zonas según características uniformes de aptitudes para el uso del suelo. Esto nos indica que sólo habrá ordenamiento territorial y se propenderá a alcanzar el valor orden territorial, cuando los límites estén determinados, cartografiados y registrados en el Catastro Territorial

- Brindar información sobre la evolución de la propiedad pública y privada y del desarrollo parcelario a través del tiempo, en conformidad con el archivo histórico territorial (art. 3º, inc. h).

Por consiguiente, sostener con absoluta convicción que, en materia de planificación, la información básica referente al espacio de planificación, es decir, el conocimiento de toda realidad material territorial, tanto natural como cultural existente en cada instante y su evolución histórica, sólo puede ser suministrada por parte de los organismos catastrales, únicos organismos con idoneidad específica para dar el conocimiento *cartológico del Territorio*.

Sólo a través del conocimiento completo, auténtico y permanente de la realidad territorial por parte de los organismos catastrales, el Estado podrá ejercer todo su poder que le permitirá realizar un diagnóstico de la situación territorial existente, elaborar un conjunto de soluciones alternativas, establecer una política territorial y conducir el ordenamiento territorial.

En el caso de la *Política Territorial* el valor superior al que debe responder es el valor *orden* a fin de que el uso, goce y poder de disposición del derecho de propiedad sea ejercido conforme con los supremos intereses de la sociedad. Por lo tanto, podemos decir a priori que el Orden Territorial tiene por objeto hacer cumplir la *función social que posee la propiedad inmueble, siempre en el marco de las normas del Orden Público Fundamental de la Nación, con la finalidad de hacer un razonable uso del territorio.*

El acto de convivencia plena (función social de la propiedad privada) se va a lograr cuando el uso, goce y disposición del derecho de propiedad (acto de coexistencia) satisfagan por sí mismo y por función integradora de las normas, los requerimientos de las distintas ramas políticas.

En cada rama política se producen proyecciones de y hacia todas las demás..., así es que, la política territorial se halla integrada con la política jurídica o Derecho, política económica, política sanitaria, política de seguridad, etc.

El estudio de la Política Territorial como región específica del universo, tomada como un todo, en sí misma, dentro del campo de la Filosofía Menor, debe ser considerada como

un conjunto de actos y hechos destinados a satisfacer necesidades de la sociedad (dimensión sociológica), descriptos e integrados por normas (dimensión normológica) y valorado los actos, los hechos y las normas por medio de los valores de la Humanidad (dimensión axiológica).

CAPITULO VII

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA PARTICIPACION

VII.1. PARTICIPACION Y URBANISMO

El problema clave del urbanismo no es técnico sino política. Las técnicas están suficientemente desarrolladas, al menos teóricamente. Lo que no ha marchado paralelamente ha sido la maduración política, la instrumentación legal, la práctica administrativa, más allá de las limitaciones reglamentarias. Con la consecuencia de que el urbanismo, especialmente en la Argentina, no avanza, no hace experiencia, está como retraído en sí mismo, en el núcleo de los especialistas cada vez más frustrados por falta de oportunidades concretas.

El grave retraso de nuestra cultura urbanística provoca la indiferencia del poder público y de la ciudadanía. Por lo tanto habría que privilegiar momentáneamente los estudios y acciones tendientes a la institucionalización del urbanismo, para que deje de tener carácter de operativo de excepción y se convierta en una faceta más de la gestión urbana.

La gestión urbana, entendida no como mera administración municipal, exige políticas -opciones y fines- adoptadas e instrumentadas consecuentemente. El urbanismo no es una técnica apta para **remiendos**, sino un complejo de medidas prácticas capaces de responder a determinados requerimientos **de base** en el orden físico de la ciudad. Por eso el urbanismo es orgánico, totalizador, complejo.

Ahora bien, si la instrumentación del urbanismo exige ser institucionalizada, esto implica que ese proceso marchará mejor en los países de mayor estabilidad política. Lo cual no exige necesariamente gestiones personales o partidistas más largas, sino un respeto al

estado de derecho más coherente y continuo. Por eso ha de ser que los países más logrados urbanísticamente son aquellos más maduros políticamente.

VII.1.1. URBANISMO Y POLÍTICA: LA PARTICIPACIÓN

Como un medio de hacer avanzar la institucionalización del urbanismo en esta relación con la política se ha pensado en apelar a la participación ciudadana. Ocurre que la participación se la puede entender de dos modos diversos, sino contrarios:

a) *Participación espontánea*, sin canales que la ordenen. Con lo cual, en el mejor de los casos, sólo contribuye a despertar un interés por el tema. Y, en el peor, a crear una gran confusión en la opinión pública.

b) *La participación institucionalizada*, conforme a ciertos cánones y a una mecánica operativa que debe ser el fruto del aporte de juristas y de urbanistas.

En ellos, la injerencia cada vez más decisiva de los **mass-media**, en vez de activar las voluntades creadoras relativamente han caído en un anquilosamiento cerrado que les impide evolucionar al ritmo de las cambiantes necesidades de la época.

Si no hubiese crisis alguna, no se hablaría tanto, como se hace, de la participación general; de la **democracia participativa**. Aquí, de nuevo, subsisten las tres versiones referidas, pues por participación se entiende: a) una especie de plebiscito constante o la posibilidad de revisarlo todo por todos; b) una participación integrada de los cuerpos intermedios y de público individual con el gobierno.

Como ya hemos esbozado, la participación, en todo caso, aparece como complemento de la representación considerada como limitada, pasiva y no suficientemente operativa.

Uno de los rasgos de la representación inorgánica consiste en la débil o inexistente conexión entre el representado y su jurisdicción electoral.

No hay nada peor para la democracia -como para cualquier régimen político- que aislar al ciudadano para luego enfrentarlo, solo, contra el Estado.

Del mismo modo, un urbanista que tuviera que resolver a su leal saber y entender cuestiones que involucran la vida diaria de miles de habitantes, sin la menor posibilidad de

compartir en algo su decisión con los usuarios reales de la ciudad, asumiría una enorme responsabilidad. Para calmar su conciencia podrá argüir que tomó sus decisiones con la conformidad de los gobernantes (elegidos o no); aunque las más de las veces no ignore que ellos tampoco quieren comprometerse a priori en ningún curso de la acción.

Es esta falta de política urbana, de compromiso político anterior al urbanismo la falla mayor de nuestra experiencia. Y la razón por la cual un alto porcentaje de planes duermen en los cajones municipales.

Este último desenlace ocurre impunemente, precisamente porque no ha habido participación. Ahora no hay nadie que reclame. Las autoridades han cambiado y el urbanismo es tan sólo una voz que clama en el desierto. Y cuando ha habido algún grado de participación los burócratas a menudo lo consideran como poca cosa más que un medio de adquirir consenso y apoyo, pero de ningún modo genera compromisos mutuos.

VII.2. LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD¹¹⁴

Ahora bien, cuando hablamos de participación, sin pretender elaborar una definición comenzaremos describiendo la comunidad considerando sus principales elementos.

Cuando se habla de comunidad se alude a:

Unidad social de ordinario aplicamos el término para designar o referimos a pequeñas unidades, como un grupo de colonos, un barrio, una aldea; pero al mismo tiempo lo empleamos para hablar de la comunidad nacional, la comunidad latinoamericana, la comunidad internacional. En todos los casos aludimos a la comunidad social;

- *cuyos miembros participan de algún rasgo, interés elemento o función común:*
esas unidades sociales más o menos amplias, para que sean consideradas como una

¹¹⁴ Desde 1950 las Naciones Unidas y sus organismos especializados comienzan a utilizar la expresión "Desarrollo de la Comunidad" para designar:

"Aquello procesos en virtud de los cuales los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional".

En 1958 la definición de las Naciones Unidas fue revisada, quedando en vigencia la siguiente:

"Desarrollo de la Comunidad es el proceso por el cual el propio pueblo participa en la planificación y en la realización de programas que se destinan a elevar su nivel de vida. Eso implica la colaboración indispensable entre los gobiernos y el pueblo, para hacer eficaces esquemas de desarrollo, viables y equilibrados".

Es así como llegamos a la concepción moderna del Desarrollo de la Comunidad, que "se caracteriza por una actitud más que por la sustancia de un programa. Lo que cuenta es la forma de emprender el trabajo más que la naturaleza del trabajo en sí mismo "

comunidad, deben participar de algún rasgo, interés o elemento común¹¹⁵;

- *con conciencia de pertenencia*: para formar parte de una comunidad hay que tener conciencia de pertenecer a ella; no es indispensable -como suele afirmarse- ser miembro activo de ella. Es evidente que tenemos conciencia de pertenencia a varias comunidades simultáneamente;

- *situados en una determinada área geográfica*: toda comunidad ocupa siempre un determinado territorio, aun cuando esta ocupación sea transitoria como en el caso de una tribu nómada o un grupo de gitanos.

- *en la cual la pluralidad de personas interactúan más intensamente entre sí que entre otro contexto*: los miembros de un pueblo interactúan más intensamente entre sí, que con respecto a los pobladores de otro pueblo, pero los miembros de uno y otro interactúan más intensamente entre sí como miembros de la comunidad provincial, que lo que interactúan con los miembros de otra comunidad provincial...Así podríamos ir hasta la interacción que se da en la comunidad internacional.

La comunidad es una unidad social cuyos miembros participan de algún rasgo, elemento o función común, con conciencia de pertenencia, situados en una determinada área geográfica en la cual la pluralidad de personas interactúa más intensamente entre sí que entre otro contexto.

Es evidente que esta noción es amplísima ,pero a nuestro entender sólo así puede ser aplicable igualmente a unidades tan distintas en características y extensión, ya sea, un barrio, un municipio, la provincia, la nación o la comunidad internacional, es decir, a todos los niveles en que es aplicado de ordinario el término comunidad.

¹¹⁵ Desde un punto de vista económico, desarrollo significa aumento de riquezas, crecimiento de la producción en relación mayor que el crecimiento demográfico, y de los saldos favorables de comercialización. Haciendo un esquema muy simplificado, los índices estadísticos utilizados para medirlo son: el "producto bruto", la "renta per cápita" y los "términos de intercambio", entre otros. Si a ello agregamos consideraciones de carácter "social", en su valoración del desarrollo, se tomarán en cuenta también el grado de cultura alcanzado, las actitudes políticas constructivas, el "justo reparto" de las riquezas etc..Es decir que se tendrá en cuenta no sólo lo "más" sino lo "mejor". Pero hay un tercer criterio, que lo identificamos como "humanista" e "integral". En tal caso no sólo se tiene en cuenta los índices "económicos" y "sociales", sino también el grado de "participación" activa y directa de las personas y las familias en el proceso de desarrollo.

VII.2.1. UNA ANTECEDENTE: LA PARTICIPACION POPULAR EN EL PROCESO DE DESARROLLO¹¹⁶

Ya desde mediados de la década del sesenta, las necesidades de la participación popular en el proceso de desarrollo era tema central de las discusiones de los Grupos de Trabajo Regionales Interamericanos sobre Desarrollo de las Comunidad auspiciados por la OEA. Pero al mismo tiempo que se tenía clara conciencia de esta necesidad se constataba que en la realidad había una serie de obstáculos y limitaciones que se oponían a la participación e impedían un cambio social profundo, siendo mayor el concepto de participación restringida a la ejecución a la ejecución de obras o a la recepción de bienes y servicios.

Al plantear las fuentes de resistencia al cambio social, la discusión no se ha quedado limitada a los obstáculos individuales o psicológicos. Así, se señalan como obstáculos a la participación estructural la falta de cambios concomitantes en las estructuras y la permanencia de una mentalidad en grupos privados nacionales e internacionales que propugnan por microcambios socioculturales y económicos (catarsis, caridad moderna, burocracia) que evita el cambio socioeconómico de la participación completa, prohiendo respuestas cada vez menos eficientes con participación manejada.

El énfasis en la participación estructural supone entonces la incorporación de los distintos sectores al proceso de desarrollo en las fases cruciales de voluntad, decisión y acción que lo caracterizan.

Esta consideración de la participación popular en la toma de decisiones, y la relación creciente de los programas de desarrollo de la comunidad con los planes nacionales de desarrollo, han llamado la atención sobre otros aspectos no menos importantes: la regionalización y la descentralización político-administrativa. En efecto, si se quiere lograr la participación de la población en la formulación de planes, hay que admitir que los planes

¹¹⁶ La experiencia demostró que no era tan fácil lograr la integración entre la planificación nacional y programas de desarrollo de la comunidad porque llevaba implícito dos riesgos: uno, que el desarrollo de la comunidad se convirtiera en instrumento de manipulación para lograr la adhesión de la población como simple ejecutora de planes dictados "desde arriba"; el otro, que la movilización fuera efectiva y que la población se organizara en grupos de presión que podían desbordar, con sus exigencias y aspiraciones, las metas fijadas y aún llegar a subvertir el orden político establecido. En todo caso esta impunidad por relacionar el desarrollo de la comunidad con la planificación, sin duda ha influido en la creación y reestructuración de los programas de desarrollo de la comunidad a nivel nacional.

regionales y locales no pueden consistir en la simple desagregación de los planes nacionales sino que es imprescindible, por una parte, la integración de los planes locales de desarrollo con la realidad sociocultural de cada comunidad, y por la otra, la creación de mecanismos de planificación, programación y coordinación regional como medios prácticos necesarios para correlacionar las metas de los planes nacionales y locales. Paralelamente, se debe fortalecer a los gobiernos locales, incorporando efectivamente a las organizaciones de base funcionales y territoriales, y dotándolos técnica, administrativa y financieramente para el cumplimiento de sus funciones de promoción y servicio a nivel local dentro de los objetivos de desarrollo nacional. Esta descentralización político-administrativa está todavía lejos de alcanzarse en los países latinoamericanos.

VII.3. LA PARTICIPACION: UNA EXPERIENCIA EN LOS ESTADOS UNIDOS

Durante los años cincuenta en Estados Unidos se ha producido una vasta literatura consagrada a la planificación, y tuvo lugar un ingente esfuerzo para liberar los valores creadores y civilizadores de la ciudad, de las frustraciones y confusiones provocadas por el impacto de la tecnología sobre las funciones de las comunidades urbanas. No hay ciudad que no haya tenido que enfrentar problemas de obsolescencia estructural y funcional¹¹⁷.

El problema no radica en el procedimiento adecuado para realizar los cambios aparentemente necesarios para enfrentar la violenta embestida de los acontecimientos revolucionarios que afectan a la sociedad humana, sino en el modo de evaluar los efectos del impacto de dichos acontecimientos sobre el bienestar humano. El grado de comodidad y expansión económica no es lo más importante. Lo son en cambio sus efectos sobre la calidad de las relaciones humanas y la individualidad. Parafraseando el concepto platónico de Estado ideal, puede decirse que la comunidad debe juzgarse no por las herramientas que

¹¹⁷ La ciudad de Los Angeles hizo una valiosa experiencia hacia 1970 cuando bajo el slogan de ¿Qué aspectos tendrá la ciudad en el siglo XXI? Invitó a la población a hacer comentarios acerca de cuatro opciones sobre el Plan que debería elaborarse:

1- Una ciudad regional, pero dotada de un centro de carácter marcadamente urbano.

2- Una pauta dispersa si bien con una distribución equilibrada de sus funciones.

3- Un esquema lineal, o en corredor, de metrópolis altamente urbanizada, servida por un sistema masivo de tránsito rápido.

utiliza, sino por la calidad de la conducta que promueve.

Hubo una gran confusión en el curso de la historia de la planificación de este país, tanto en lo que respecta a su objetivo, como a su método; esto se debe a que nunca se hizo una distinción clara entre lo que es humanamente deseable y lo que es técnicamente posible y conveniente. **La planificación de una comunidad consiste en la interpretación mediante estructuras funcionales del carácter y ritmo de una civilización dada, lo suficientemente flexible para que no impida el progreso, lo suficientemente práctica para que no haga violencia a la naturaleza humana o a las leyes económicas y lo suficientemente clara desde un punto de vista ideológico para que empeñe el interés y la participación de los ciudadanos.**

Nos dice **Carol Aronovici**¹¹⁸: La acción directa, las urgencias que requieren eficacia en la solución, y la constante superposición de nuevos métodos sobre anticuadas pautas de *diseño comunal que rigen actualmente*, han llegado a ser tan apremiantes y resultan tan insidiosas socialmente que se han olvidado los objetivos principales de la planificación, esto es, el individuo. La aplicación de la nueva racionalización mecanicista se ha vuelto tan compleja y tan técnica que tuvo como resultado un analfabetismo civil, favorecido, a su vez por un despotismo tecnológico en el que el especialista es el dictador y el ciudadano es quien debe pagar el tributo.

VII.4. LA PARTICIPACION: UNA EXPERIENCIA BRITANICA

De todas las experiencias, esta vez realizada en una escala monumental, la más valiosa ha sido la aplicación del **Skeffington Report** el **Plan de Londres**.

El Comité para la participación pública en el Planeamiento Urbano que redactó dicho informe, en su introducción se ve precisado a dar tres definiciones claves para evitar subsecuentes los entendidos. Sobre la participación dice que es **el acto de compartir la formulación de políticas y de proposiciones** pero con limitaciones: la de que la responsabilidad de preparar el plan es el de la autoridad urbanística. **Sobre el Público**

4- Una ciudad que no puede crecer pues se conforma con conservar las densidades residenciales bajas y la dependencia del automóvil como hasta el presente.

¹¹⁸ Carol Aronovoci. *La Construcción de la Comunidad*. Ed. EUDEBA. 1956.

afirma que lo concibe no sólo como la comunidad organizada sino le da lugar también a los individuos. Y sobre la Publicidad dice que la extiende como el medio de dar información disponible al público y que, aunque no es la única forma de participación, es el paso inicial y esencial hacia ella.

Observemos algunas sugerencias:

1- La población deberá ser informada permanentemente para lo cual se asegurará la cooperación de los medios.

2- Una declaración inicial antes de comenzar a preparar un plan anunciando el modo mediante el cual la autoridad se propone informar al público.

3- Se considerará continuamente la posibilidad de hacer nuevas presentaciones ante el público a efectos de asegurar la participación a dos niveles :a) ofreciendo opciones posibles concernientes a las cuestiones urbanísticas principales y b) explicando las proposiciones concretas elegidas en el área en cuestión.

4- Las autoridades urbanísticas locales tiene que establecer **forum** comunitarios los cuales tomarán a su cargo algunas funciones administrativas tales como recibir y distribuir información específica así como promoviendo grupos vecinales.

5- Las autoridades urbanísticas locales deberán buscar por todos los medios difundir las proposiciones de tal modo que quienes deseen participar en profundidad estén capacitados para hacerlo.'

6- Se designarán funcionarios para asegurar especialmente la posible participación de aquellas personas que no pertenecen a ninguna organización.

7- El público deberá ser notificado de cuales de sus presentaciones han sido adoptadas (total o parcialmente) o porque no han sido aceptadas.

8- La participación no se debería limitar a dar opiniones ,sino que debería fomentarse la participación en trabajos tales como relevamientos y otras actividades.

9- Es necesario un mejor conocimiento del urbanismo en general, el cual puede lograrse a través de los establecimientos educacionales y para el público en general. Sólo existiendo una comprensión mejor de los propósitos del urbanismo así como de los procedimientos que involucra, los esfuerzos por lograr una participación pública alcanzará resultados gratificantes.

Odilia Suarez nos dice que es fácil deducir de todo esto que la idea que se tiene de participación en el proceso de un plan urbanístico implica los siguientes requisitos esenciales:

1- La información pública debe ser racionalizada. Nada puede quedar al azar. Debe ser comprensible y completa. No es cuestión de presentar proyectos sino de transferir la problemática de fondo para poder interpretar las proposiciones concretas.

2- De esta manera se aventan las discusiones estériles y se busca la auténtica comunicación que exige carriles adecuados, normas y valores sobreentendidos antes de intercambiar opiniones.

3- Todo debe ser considerado en su más alto nivel y para ello no cuenta el número de personas que sustenten un punto de vista tanto como la calidad de su argumentación.

4- Asimismo el hecho de no hablar en nombre de ninguna asociación impide al individuo expresar su punto de vista si bien, lógicamente, por ese mismo alto nivel alcanzado se autoexcluirán quienes no puedan hacer ningún aporte real, ni concreto.

Para alcanzar todo ello, Gran Bretaña, cuenta con dos elementos establecidos que no abundan entre nosotros:

a) autoridades urbanísticas en cada municipio a las cuales gradualmente se les ha ido exigiendo un diploma universitario específico.

b) abogados especializados en urbanismo en un curso de posgrado organizado por el Royal Town Planning Institute y que otorga el diploma correspondiente.

Lógicamente todo indica que es mucho más fácil hablar de la participación y exaltar sus virtudes que poner en marcha un método capaz de instrumentar adecuadamente. Y esto sin contar las críticas que, cualquier camino que sea el elegido, despertará su puesta en acción.

Y concluye la autora, que aún cuando se trata de la experiencia más orgánica y mejor planteada, no se podrían dejar de señalar algunos defectos. Entre los primeros hay que señalar que el procedimiento, diseñado para áreas de planeamiento pequeñas y medianas, no previó las peculiaridades que plantearían los problemas de planeamiento estructural especialmente en conurbaciones como la de Londres. Resulta mucho más sencillo confrontar al público con cuestiones de planeamiento local o urbanismo de detalle que

hacerlo de cara a problemas más abstractos como la construcción de un anillo circulatorio o un sistema de parques. Hay poca gente capaz de poder discernir entre lo que deben ser los lineamientos maestros de una política urbanística y las consecuencias materiales que acarrearán en determinados casos concretos.

Tal vez falla de todos los procedimientos de participación -incluido el británico- es el no debido deslinde entre la formación de una política urbana adoptada a nivel de gobierno (con más o menos participación) y la adopción de cursos de acción -o políticas- específicamente urbanísticas.

Claro es que todo esto demanda tiempo y gastos. Que es lo que ocurrió con la revisión del Structure Plan de Londres cuyo período de consulta pública se extendió a más de siete años. Sin contar que algunas sesiones públicas fueron engorrosas, interminables y poco constructivas, pese a todos los recaudos tomados, el nivel de los urbanistas y abogados intervinientes y la cultura general de la audiencia.

VII.5. LA PARTICIPACION: UNA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

La Ley de Suelo española prevé la participación directa de la comunidad en la formulación de los planes:

a) Se abre un período de un mes, cuando el Plan está en una etapa de simple proyecto técnico, pudiendo en particular en ese *período de información* hacer las observaciones o descargos convenientes. En el caso de Planes Parciales¹¹⁹, Programas de actuación urbanística (que no reconoce un equivalente en nuestra Ley) Planes Especiales. Observamos que en este período de información es anterior a la aprobación inicial del mismo, medida acertada pues facilita recoger las correcciones de alternativa que dejara el Proyecto para definirlo.

El ciudadano se entera del proceso de urbanización, hace las observaciones necesarias (todo lo cual requiere su organización y representatividad) si así lo creyere, o de lo contrario simplemente lo consulta y se informa para tutelar su fiel cumplimiento, en resguardo de su Legalidad.

¹¹⁹ Lo que nuestra Ley determina Planes Particularizados; art. 82 de la Ley 8912.

Términos estos que encuentran su concepto angular en lo preceptuado en el art. 4 apartado 2º En la formulación, Tramitación y Gestión de Planeamiento, los órganos competentes deberán asegurar la mayor participación de los interesados y en especial los derechos de iniciativa e información por parte de las corporaciones, asociaciones y particulares. Participación ésta que se determina en el Reglamento de Planeamiento, que desarrolla la Ley de Suelo.

Expresa el art. 116: Antes de acordar la elaboración de cualquier Plan... la administración urbanística actuante podrá abrir un período de información pública para recoger sugerencias u observaciones sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la ordenación.

Diferencia sutil pero de interesante proyección práctica lo estipulado en la Ley de Suelo española, ya que ésta determina que habrá un lapso para la información, cuando el Plan es proyecto, en una palabra cuando ya ha sido concebido y originado en la iniciativa de la administración. En el caso que aludimos la administración tiene la alternativa de abrir tal período, pero su finalidad es mucho más amplia y su alcance de mayor gravitación, ya que comprende la conveniencia y demás circunstancias, permitiendo a la comunidad intervenir y coparticipar en los fundamentos de la decisión a adoptar, decisión que motivará los Planes y actividades urbanísticas y que tendrán a la comunidad como única destinataria tanto en el aspecto de los beneficios como de las cargas.

Por último, el art. 116.2: Acordado la elaboración del Plan, la autoridad u Organismo administrativo podrá recabar la documentación e información necesaria de los organismos públicos correspondientes, de los concesionarios de servicios públicos y de los particulares que pudieren aportarla.

En el primer inciso es la administración la que recibe sugerencias, y en éste (inc. 2) es ella la que solicita o recaba información, actividad doble de la Administración, Pasiva, a la espera de las sugerencias y observaciones que se hagan y Activa solicitando la documentación e información necesaria para complementar su estudio, pero con la singularidad de que aquí también los consultados pueden ser los particulares; una manera más de garantizar ante la inoperancia o pasividad de éstos, la Coparticipación, forma ésta de asegurar que también tengan su parte de responsabilidad plena y concreta en el Proceso

urbano.

Por último, el art. 125 del citado Reglamento nos dice :En los momentos en que los trabajos de elaboración del Plan General hayan adquirido el suficiente grado de desarrollo que permita formular los criterios, objetivos y soluciones generales del Planeamiento...deberán anunciar en el Boletín Oficial y en uno de los periódicos de mayor circulación la exposición al público de los trabajos.... Fórmula que termina de respaldar la actividad pública y privada en el proceso de ordenamiento.

Sinópticamente podemos establecer las siguientes pautas:

1) La exposición al público de los criterios y objetivos sustentados en el Plan General, acercando a la consideración comunitaria los grandes lineamientos propuestos en la actividad urbanizadora.

2) Publicidad y participación (derecho de iniciativa e información) en la Formulación, Tramitación y Gestión de Planeamiento. Entendiendo el Plan en cualquiera de sus grados y alcance.(de Coordinación, Intermunicipal, Regional, etc.)

3) Período de información pública, para los planes especiales, particulares, programas de actuación urbanística, etc., es cuando el Plan ejecutivo es aplicado a situaciones concretas y bien definidas.

4) La Acción Pública que le compete a cualquier ciudadano para resguardar la legalidad.

5) La doble Actividad administrativa tanto para solicitar información como para recibir sugerencias.

VII.6. LA PARTICIPACION Y EL PLAN EN LA LEY 8912

La Ley 8.912 en el art. 2 inc. f, determina: Posibilitar la Participación orgánica de la Comunidad en el proceso de ordenación, como medio de asegurar que tanto a nivel de formulación propuesta, como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades.

Aspectos éste de singular importancia, ya que de la organización de la comunidad a través de Entes representativos, puede lograr una Participación de Coordinación y Colaboración entre el sector público y el privado, más aún si tenemos que el Proceso

urbano requerirá en un futuro como nunca de esta integración, si las fuerzas de los hechos y circunstancias nos exigirán entenderlo en un sentido más amplio que la supremacía de la Administración para determinar Restricciones (cualquiera sea el nombre que ésta adopte en el campo urbano).

De esta forma, el beneficio será recíproco; por una parte no se la recargará a la Administración con una excesiva y en oportunidades arbitraria responsabilidad (pensamos si no que en este estudio será siempre la Administración la intérprete monopolizadora de los que llamamos interés general- Bien Común); y por otra se evita que los particulares amparados en sus derechos e intereses (no siempre proclives al beneficio social) retarden la labor urbanística con recursos y demandas.

VII.7. ALGUNOS FACTORES A CONSIDERAR

VII.7.1. PARTICIPACION E INFORMACION PUBLICA

La beatería de la información por la información ha alcanzado ribetes disparatados en el mundo actual. De ninguna manera se sigue que una persona informada tenga espíritu de discernimiento. Al revés. Si se pudiese, antes que distribuir información habría que contribuir a dilucidar cuestiones lógicas, aventar contracciones, desenmascarar mitos, etc. De esta manera la información se incorpora ordenadamente en el individuo. Pero sin ella se convierte más en una amenaza de incoherencia mental.

Se ha dicho hasta el hartazgo que el problema de la educación consiste en dar más formación que información. Lo mismo es válido en la cuestión que nos ocupa. Incrementar la información y la comunicación, en sí mismas, no hace casi falta. El hombre moderno consume, a través de los mass-media mucha más información que la que puede asimilar. Más de un 50% le es irrelevante, si no más.

Resulta en una ingenuidad sociológica confiar ciegamente en la multiplicación de los medios informativos para que la participación sea más operativa y verdadera. Precisamente, sobrar artilugios, manipulaciones, espejismos de los técnicas de

comunicación -debidamente comprobadas en campañas publicitarias o electorales- para que se insista irreflexiblemente en su bondad.

En el caso de una opción urbanística lo que debe prevalecer es el criterio cualitativo, que asegure una opinión que contribuya a un mayor esclarecimiento de las cuestiones.

La discusión debe servir para eliminar, definir, identificar mejor a los problemas y denotar los matices, las variaciones, los enfoques peculiares de que son posibles las soluciones. De lo contrario es más el perjuicio que el beneficio que quedará como saldo.

Del mismo modo que en la Política en general, ha de evitarse tanto la manipulación de la opinión pública por el poder persuasivo (subliminal inclusive -de los medios, como la reducción de la misma opinión a un mero juego dialéctico con fines inconfesables) en el caso de la participación urbanística ocurre lo mismo.

En consecuencia, debe estarse alerta frente al optimismo de quienes confían que por obra y gracia solo da la información y la comunicación social habrá una participación mejor. De nada sirve la información que se contenta con el juego de las actividades como fenómeno en sí misma, pues siendo que la esencia de toda política es ética, lo que no contribuya a moralizar la política es, en el mejor de los casos, ni bueno, ni malo, solo neutro.

Pero también se debe estar precavido contra experimentos que invoque experiencias como la advocacy planning que ha sido utilizada las más de las veces tan sólo para hacer gimnasia revolucionaria toda vez que no insiste en otra cosa que en establecer planteos de lucha entre sectores, personas e ideas. O sea, que no se trata sino de un grueso redaccionismo dialéctico.

VII.7.2. PARTICIPACION Y DESCENTRALIZACION

Antes que nada, la descentralización no puede ser confundida con la desconcentración, no se trata de trasladar entes administrativos sino de otorgar a los habitantes la transferencia de competencias y poderes. **Descentralizar es crear las condiciones de participación orgánica popular.**

Son conocidas las objeciones más importantes que se oponen a la descentralización y consiguiente participación. Consideramos las más importantes: a) que es cara; b) que no es

aconsejable porque los servicios más importantes deben estar centralizados por razones tecnológicas y económicas; c) porque la sociedad debe planificar y estos minúsculos nuevos centros creados en los barrios y en los pueblos pequeños multiplicarían y entorpecerían la labor de los planificadores.

La autonomía municipal, la descentralización y la participación popular significarán un gran cambio en las costumbres políticas de nuestra sociedad y para no fracasar es necesario proceder con gran precisión, con transparencia; las reformas propiciadas no tiene por objeto sacar ventajas partidarias, sus fines hacen a una profunda transformación social.

La vecindad es un hecho sociológico, mientras que la ciudadanía es una situación jurídica entre el Estado y el hombre. Se trata de una doble y benéfica identidad que no ha de confundirse.

VII.8. UNA REFLEXION FINAL

La participación no puede lograrse en un vacío intelectual y cívico. Requiere un proceso educativo mediante el cual los elementos de la planificación puedan ser comprendidos e interesar a los ciudadanos. La exposición sobre planificación que organizó originalmente Patrik Geddes, *The Outlook Tower*, un verdadero museo de planificación, y numerosas películas cinematográficas, tales como la realizada en Alemania, *La ciudad del futuro*, marcaron los comienzos de dicho proceso educativo. Por otra parte, es poco lo que en el presente se lleva a cabo en este tipo de educación. Debería comenzar en el nivel educativo más elemental posible y continuar durante la vida adulta. De este modo se podría estar al tanto de los numerosos cambios que se producen en el conocimiento, la experiencia y las técnicas de un ritmo tan acelerado.

- El segundo requisito consiste en la ubicación de la planificación en su verdadera perspectiva, separando los objetivos y los valores sociales de los tecnológicos. Aceptamos los dictados de la tecnología antes de haber medido su potencial en valores humanos o el deterioro de dichos valores ante su impacto. No hay prácticamente nada que sea imposible de alcanzar para la capacidad tecnológica actual con tal de que se formule la necesidad o

su alegada necesidad. Cavamos túneles bajo ríos, construimos puentes sobre ríos, lagos y estuarios, con la ayuda del transporte y la comunicación eliminamos al espacio y al tiempo. Erigimos enormes estructuras que llegan al cielo, llevamos fuerza motriz y agua a cientos de millas de distancia de su lugar de origen, construimos ciudades en zonas desérticas, y como en el caso del valle del Tennessee, se crean comunidades regionales en las que florece una nueva y próspera civilización donde hubo pobreza, desierto y aletargamiento civil. Parecería que nuestro conocimiento de cómo realizar excede en mucho al de qué realizar en las empresas relativas al desarrollo de la comunidad y a sus problemas de construcción y reconstrucción.

CAPITULO VIII

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Y EL MUNICIPIO

VIII.1. EL MUNICIPIO COMO OBJETO DE ESTUDIO

El tema nos invita a definir al Municipio como una institución política-administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado y en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales.

Desde esta apreciación, creemos importante diferenciar nuestra institución con las que rigen en otros estados.

Así, en Europa Occidental el régimen municipal no sólo se entiende respecto a las entidades territoriales de las localidades primarias (municipio, comunas, parroquias), sino también comprende instituciones más complejas: condados, departamentos, burgos, distritos urbanos y rurales, etc.

En una palabra, existe una gran diversidad de entes territoriales, a los que puede atribuirse carácter municipal.

Esto sin perjuicio que en los distintos países (Italia, Alemania, Francia, España), en cada centro poblado, existe una comuna, que actúa con cierta autonomía respecto a los asuntos locales.

Considerando la forma de creación, por ejemplo en Estados Unidos las corporaciones municipales se crean por una ley especial, por ajuste a una ley general o por el sistema del Home Rule (dictar autónomamente su propia carta). Y respecto a sus formas organizativas tenemos el régimen del Consejo Municipal (Alcalde); el régimen del Consejo Municipal con un gerente ejecutivo y el régimen de la Comisión Municipal.

Este sinóptico repaso nos ubica en las diferenciaciones básica que intentamos resaltar, en nuestro país los Municipios no se presentan como entidades de organización territorial

sino como expresiones de fuerte raigambre sociológica y política, que hace prevalecer este sistema en el marco de los otros conocidos.

La autonomía de que gozan data formalmente de la reciente sanción de la Constitución Nacional y del reconocimiento del Derecho Público Provincial en sus Cartas fundamentales, por lo tanto lejos de ser un hábito institucional inveterado, el ejercicio de sus facultades goza de reciente amparo.

En cuanto a su forma organizativa tienen un claro sesgo político representativo con un ejecutivo fuerte en el marco de competencias reconocidas.

VIII.2. EL DESLINDE DE COMPETENCIAS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La Constitución Nacional no identifica los papeles estatales en el desarrollo urbano. Puede entenderse que se encuentran incluidos dentro de lo relativo a la promoción de las actividades económicas y el bienestar (cláusula de progreso). Ello constituye uno de los poderes concurrentes que, como se mencionó, pueden ser ejercido tanto por el nivel federal como por el provincial. En esta distribución debe tenerse presente que el nivel municipal forma parte de los sistemas provinciales.

- En el **nivel nacional o federal**, están a cargo de organismos del gobierno federal los siguientes aspectos vinculados con la construcción de las ciudades y la gestión de sus problemas.

a- Elaborar la política de ordenamiento territorial nacional y establecer un régimen de asentamientos humanos.

b- Elaborar políticas y programas de vivienda destinada los sectores de menores recursos en ese campo y en la industrialización de vivienda.

c- Coordinar y fiscalizar las ejecuciones de las provincias y Municipios en materia de planes de vivienda y planeamiento urbano, de conformidad al régimen de asentamiento humano que establezca la política de ordenamiento territorial.

- En el **nivel provincial**, Las atribuciones del desarrollo urbano a nivel provincial,

tanto en ordenamiento territorial como urbano. Así, la regulación del uso del suelo es materia provincial.

- En el **nivel municipal**, este es el encargado de la relación del desarrollo urbano. Esto significa asuntos de ornato, sanidad, seguridad, tránsito, abasto, zonificación y planes reguladores, servicios públicos y la reglamentación local de las normas provinciales sobre el suelo.

Las Municipalidades reglamentan y controlan la construcción de obras públicas y privadas en sus territorios así como su conservación.

Por otra parte, se hacen cargo de ciertos servicios locales, fundamentalmente recolección de basura e higiene urbana, alumbrado público, abasto de la ciudad, cementerios y otros análogos. Los servicios de fomento y conservación, realización y mantenimiento de obras (calles, veredas, alumbrado, etc.).

Los servicios de transporte de personas que se prestan dentro de los Municipios corresponden a las Municipalidades. Estas pueden ejercerlas por sí, o bien otorgar concesiones a empresas privadas (este último es el procedimiento predominante). También ejercen funciones vinculadas con el medio ambiente local, como regulación y control de actividades contaminantes y otras.

VIII.3. EL MUNICIPIO EN NUESTRA CONSTITUCION NACIONAL

Debemos destacar que resulta una singular paradoja que transitando el denominado "*año de los municipios*", se promoció a través de profusa publicidad los encuentros e iniciativas del gobierno Nacional en este aspecto, en momentos que nuestra provincia de Buenos Aires ofrece un injustificado enquistamiento de su régimen local.

El *art. 123* de la Constitución Nacional ha consagrado como explícita garantía federal la autonomía Municipal para que ella recoja y complemente el espíritu y la letra consagrado en su *art. 5*.

Efectivamente el *art. 5* de la Constitución Nacional reza:

“...Cada provincia dictará para si una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones...”

Y la reforma de la Constitución Nacional consagró como ya citamos el artículo 123 en los siguientes términos:

“...Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero...”

Tal incorporación de singular trascendencia, viene a dirimir las cuestiones interpretativas que durante décadas signaron el alcance con que la doctrina y jurisprudencia traducían el sentido de “administración local”.

La autonomía significa entonces plasmar la aptitud de estos Entes políticos para dictarse sus propias Cartas Constitutivas, regirse por ellas y resolver los temas de su propia y excluyente competencia.

No cabe duda que esta ha sido la tendencia unívoca seguida por todas las provincias desde la inauguración en el año 1984 del Proceso Reformista Estadual que concluye con la modificación de la mayoría de las Cartas Provinciales.

En ellos se incorpora esta capacidad como calidad inherente a la esencia del gobierno local, definido reconocimiento a la naturaleza sociológica del Municipio, y al carácter descentralizado de sus funciones, como justificación del Federalismo, es decir materializando la distribución del poder territorial que el mismo exige.

Esta concepción es conteste con el fortalecimiento de los municipios que nos ofrece el derecho comparado, aún en aquellos Regímenes Unitarios donde los criterios de descentralización, participación y control han venido a dotar a estas instituciones de nuevas facultades propias para el cumplimiento de sus fines.

- En este marco la reforma de la Constitución Bonaerense del año 1994, muestra en insólita formulación al régimen local preexistente, generando una descompensada actualización de los principios e instrumentos llamados a reflejar las necesidades actuales.

Así, no solo se produce un conflicto de severa repercusión en la organización institucional de la Provincia, sino también se desata una latente incongruencia con lo expresamente mandatado en el art. 123 de la Constitución Nacional.

¿Cómo se compatibiliza esta cláusula con nuestra Constitución Provincial que recientemente reformada ha mantenido incólume el régimen local originado a principio de siglo?.

El interrogante es cómo podrá dilucidarse esta natural tensión entre el reconocimiento explícito que plasma la Carta Nacional sobre este tema con la discordante normativa que presenta la provincia de Buenos Aires.

Pasalaqua al respecto señala: “la reciente modificación de la Constitución Federal—al margen de los graves defectos de la convocatoria, tema que no corresponde tratar aquí— incluye en el nuevo art. 123 el aseguramiento de la autonomía municipal con relación al tradicional art. 5. Si bien la redacción es muy atenuada, pues refiere a las provincias definir los alcances de esa autonomía, la situación del municipio bonaerense se complica por la reciente reforma provincial posterior del texto federal que dejó intacto el viejo sistema de municipios de delegación de 1934. Se configura una situación que ha sido duramente criticada en términos políticos y académicos y que plausiblemente —no probablemente— podría dejar la puerta abierta a una intervención federal y/o cese de la garantía federal por no cumplir con los requisitos del art. 5° de la Constitución Nacional. Podría resumirse el

cuadro indicando que la transición del último lustro marcha hacia una consolidación general de la autonomía municipal argentina, con retraso mucho mayor en la provincia de Buenos Aires que en el resto del país”.

- En este orden, la situación se acentúa con las distintas *leyes de creación de municipios* que generan un compulsivo desmembramiento territorial sin un marco regulatorio que establezca las condiciones para que tales propuestas se efectivizen, sin participación de la comunidad involucrada y con graves alteraciones sucedáneas como la modificación constitutiva de los Cuerpos Deliberativos de las Comunas involucradas.

Sin perjuicio de estas referencias, el tema también afecta una cuestión sustantiva, ya que estas disposiciones legislativas subvierte los valores en que se asienta la organización local.

Efectivamente las Constituciones *reconocen al municipio*, y consagran su tipología, carácter y alcance atendiendo a distintas pautas de aplicación uniforme y objetiva.

En nuestro caso, usufructuando la falta de disposiciones constitucionales sobre el tema, se insiste en la *creación*, como si tal facultad estuviera en el margen de competencias excluyentes del órgano legislativo.

Intentaremos demostrar en este ensayo que la potestad legislativa está vinculada al establecimiento de las *divisiones jurisdiccionales* - vr. división política-administrativa- “*para una mejor administración*”, pero no se la debe confundir con la aptitud de “*crear municipios*”, que es un reconocimiento garantizado constitucionalmente.

En consecuencia, no es concebible profundizar y continuar con estas propuestas, sin un marco regulatorio que contenga e *institucionalice* tal aspiración. Se requerirá –en tanto se reivindique con urgencia una enmienda constitucional que establezca la naturaleza y competencias de nuestro Régimen Municipal- una ley especial que indique las condiciones a cumplir para el reconocimiento de nuevos municipios y otra que plasme los recaudos para modificar sus límites territoriales (fusión, división, cesión).

- Naturalmente, el esquema aludido parte de la base de concebir *al territorio* como elemento integrante e intangible del Municipio, y como tal, en nuestra base territorial – Sistema Partido-, solamente susceptible de un *potencial desmembramiento* cuando se reúnan las condiciones para el reconocimiento de un nuevo municipio; ello sin perjuicio de regular las distintas alternativas que se presenten al momento de modificar los límites territoriales municipales.

- Desde esta postura, reiteramos que un marco básico regulatorio deberá establecer las condiciones exigidas para el reconocimiento de nuevos municipios a través de pautas que traduzcan claramente el alcance otorgado a esta institución.

Esta legislación deberá ser congruente con el plexo normativo que rige la vida local (las distintas normas que remiten en influyen su funcionamiento).

Desde ya su cometido, a nuestro criterio, deberá deslindar a los municipios integrantes del *Area metropolitana*, que al constituir un "*continuo edificado*", exigen un tratamiento singular, como ya lo prevé la ley de ordenamiento territorial y uso del suelo bonaerense.

En este planteo, al concebir al municipio como una unidad política-administrativa territorial (sin perjuicio de reivindicar su autonomía institucional) deberemos, recoger por otra ley las distintas alternativas de su modificación territorial, que contemple *la fusión, cesión y división* con las particularidades que cada situación genera.

De esta forma la potestad legislativa provincial se centrará en las exigencias para disponer sobre sus límites territoriales, en la eventual creación de otras instancias políticas administrativas (vr. región,), en la posibilidad de modificar la base territorial de los municipios, en establecer un procedimiento para determinar los límites territoriales de estos y en sancionar una ley que contemple los distintos supuestos de modificación territorial.

- Le damos una singular significación al tema porque para nosotros ejercer asumir la responsabilidad por parte del municipio la responsabilidad primaria en el ordenamiento territorial, requiere impescindiblemente reivindicar el propio territorio, es decir el reconocimiento a su configuración espacial-jurisdiccional.

Por ello entendemos necesario detenernos en este tema ya que tal posición posibilitará la plena operatividad por parte del municipio de sus criterios ordenadores traduciendo con ello su efectiva condición autonómica.

Para tal finalidad observaremos el tratamiento del tema territorial –genéricamente- y de los límites territoriales municipales a través de la reseña comparativa que ofrezca nuestro derecho público provincial.

VIII.4. EL CONCEPTO TERRITORIAL EN EL DERECHO PUBLICO ESTADUAL. CON PARTICULAR REFERENCIA A LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Para analizar el tema en nuestro Derecho Público, hemos tomado un número de

constituciones que nos permitan comparar el tratamiento merecido. Naturalmente partimos de la Constitución de Buenos Aires, integramos dos Cartas de interesante elaboración en el Capítulo Municipal (Córdoba, Río Negro), el último territorio nacional provincializado (Tierra del Fuego) y un conjunto de Constituciones modificadas en la década precedente.

Para desarrollar la metodología asumida, transcribimos los artículos y capítulos constitucionales pertinentes que contemplan la mención de los límites territoriales.

Nos referimos a:

Declaraciones, Derechos y Garantías.

En donde se reivindican los límites territoriales de cada estado.

Atribuciones del Poder Legislativo.

En donde se reconoce la facultad de este órgano para trazar las divisiones territoriales.

Capítulo Municipal.

En donde de diferentes maneras y alcances se establece el carácter y naturaleza del municipio.

En este caso es interesante resaltar que hemos hecho exclusivo hincapié en aquellas cláusulas que establecen las condiciones para ser considerado municipio; si bien hay otras que complementan el tema, los hemos obviado, por no resultar significativas para el estudio propuesto.

CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

DECLARACIONES, DE DERECHOS Y GARANTIAS

Artículo 3: los límites territoriales de la Provincia son los que por derecho le corresponden, con arreglo a lo que la Constitución Nacional establece y sin perjuicio de las decisiones...

ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO

Artículo 90: Atribuciones del Poder Legislativo.

Inc. 4: fijar las divisiones territoriales *para la mejor administración.*

CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE CORDOBA

ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO

Artículo 110:

Inc.7: establece los límites de las regiones de la Provincia que modifiquen el actual sistema de departamentos, con 2/3 de votos de cada Cámara.

Inc. 8: ... cuando la cesión implique desmembramiento del territorio, la ley que así lo disponga debe ser sometida a *referéndum* de la ciudadanía.

Inc.10: ... en caso de fusión llamar a referéndum a los electores de los municipios involucrados.

Dictar leyes especiales que deleguen competencias de la Provincia a los Municipios.

REGIONALIZACION

Artículo 175: Una ley especial establece la regionalización de la Provincia a los fines de facilitar la desconcentración administrativa, la más eficiente prestación de los servicios públicos y *unificar los diversos criterios de división territorial*.

MUNICIPIO

Artículo 181: Toda población con asentamiento estable de más de dos mil habitantes se considera municipio.

Aquellos a los que la Ley le reconozca el carácter de *ciudades* pueden dictar sus Cartas Orgánicas.

COMPETENCIA TERRITORIAL

Artículo 185: la competencia territorial comprende la zona a beneficiar con los servicios municipales.

La legislatura *establece el procedimiento* para la fijación de límites; estos no pueden exceder la correspondientes al Departamento respectivo...

LA CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE JUJUY

CAPITAL, LIMITES TERRITORIALES Y DIVISION POLITICA

Artículo 4:

Inc. 2: Los límites territoriales de la Provincia son los que *históricamente y por derecho* le corresponden.

Inc. 3: El territorio de la Provincia queda dividido en los *actuales departamentos*, sin perjuicio de *crearse otros o modificarse* la jurisdicción de los existentes, mediante ley que necesitará para su aprobación el voto de dos tercios de la totalidad de los miembros de la Legislatura.

FACULTADES

Atribuciones y deberes

Artículo 123:

Inc.21: fijar las divisiones territoriales de los departamentos y municipios.

Inc. 22: Autorizar la fundación de pueblos y declarar ciudades.

REGIMEN MUNICIPAL

Artículo 179:

Inc.1. La ley fijará los límites territoriales de cada municipio *teniendo en cuenta las condiciones que le permitan desarrollar vida propia y resolverá* los casos de división o fusión que se plantearen.

Inc. 3. La organización de gobierno se ajustará a las prescripciones de esta Constitución y la ley, salvo las facultades reconocidas a los municipios que dicten su carta orgánica.

LA CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA

DECLARACION DE DERECHOS DEBERES Y GARANTIAS

Artículo 3: los límite territoriales de la Provincia son los que por derecho le corresponden. Para modificar su jurisdicción territorial se requiere ley sancionada con el voto favorable de las tres cuartas partes de los miembros que componen la Cámara de Diputados

ATRIBUCIONES Y DEBERES CAMARAS DE DIPUTADOS

Artículo 61.

Inc.1: fijar divisiones territoriales para la mejor administración, reglando la forma de descentralizar la misma, crear centro urbanos y dictar la Ley Orgánica de Municipalidades....para fijar divisiones territoriales, crear centros urbanos y acordar subsidios, se requiere ley sancionada

con el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros.

REGIMEN MUNICIPAL

Artículo 107: todo centro de población superior a quinientos habitantes constituye un municipio autónomo, cuyo gobierno será ejercido con independencia de todo otro poder, de conformidad a las prescripciones de Esta Constitución y de la Ley Orgánica.

Artículo 108: la ley orgánica establecerá las categorías en que se dividirán los municipios, atendiendo al número de habitantes y a la importancia económica, ajustándose al principio de uniformidad de regímenes para Comunas de igual categoría.

LA CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE MISIONES

ATRIBUCIONES DE LA CAMARA (REPRESENTANTES)

Artículo 101:

Inc.9: disponer la creación de villas, declarar ciudades.

Inc.11: establecer la división política de la Provincia y ejidos municipales, tomando como base la *extensión, población y continuidad*.

REGIMEN MUNICIPAL

Artículo 162: la ley establecerá tres categorías de municipios, de acuerdo al número de sus habitantes. El gobiernos de los municipios de primera y segunda categoría se ejercerá por una rama ejecutiva y otra deliberativa.

Los municipios de tercera categoría, por comisiones de fomento.

LA CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

DECLARACIONES GENERALES DERECHOS GARANTIAS Y RESPONSABILIDADES

Limites.

Artículo 9: los límites del territorio de la provincia son históricos fijados por la ley...

Su modificación requiere los votos favorables de los cuatro quintos de los miembros de la Legislatura.

ATRIBUCIONES DE LA LEGISLATURA

Artículo 139:

In. 12: Autoriza la cesión de tierras de la Provincia para objeto de utilidad pública nacional, provincial, municipal o comunal, con dos tercios de los votos presentes

Inc. 16: establece la división administrativa y política. Solo podrá modificarse este último con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

LIMITES. EGIDOS COLINDANTES

Artículo 227: La legislatura determinan los límites territoriales de cada municipio, tendiendo a establecer el sistema de ejidos colindantes sobre la base de la proximidad geográfica y posibilidad efectiva de brindar servicios municipales.

Toda modificación ulterior de los límites se hace por ley con la conformidad otorgada por referéndum popular, en caso de *anexiones*, por los electores de los municipios interesados y en caso de *segregaciones* por los electores de la zona que se segregase

REGIMEN MUNICIPAL

Artículo 225: Esta constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural, célula originaria y fundamental de la organización política e institucional de la sociedad fundada en la convivencia. Asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa y económica. Aquellos que dictan su propia carta Orgánica municipal gozan además de autonomía institucional.

La provincia no puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta Constitución y en caso de superposición normativa contradictoria inferior a la Constitución, prevalece la legislación del Municipio en materia específicamente comunal.

LA CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO

DECLARACION DE DERECHOS, DEBERES Y GARANTIAS

LIMITES (que por derecho le corresponden)

Artículo 2:

Cualquier modificación de los límites deberá ser autorizada por ley especial, aprobada por las tres cuartas partes de los miembros de la legislatura y sometida a *consulta popular*

ATRIBUCIONES DE LA LEGISLATURA

Artículo 105

.....**inc14:** crea o modificar la jurisdicción departamental de la provincia, con el voto de los dos tercios de sus miembros

REGIMEN MUNICIPAL

LIMITES.

Artículo 172: los límites de los municipios y comunas se establecerán por una ley especial de

la Provincia cuya aprobación, y eventuales modificaciones deberán contar con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros de la legislatura la que a tal fin tomará en consideración una zona urbana más otra urbano- rural adyacente de hasta cinco kilómetros. Esta limitación no se aplicará a los municipios y comunas que a la fecha de sanción de esta constitución tuvieren fijados por ley límites que excedan los previstos precedentemente.

LA CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE SALTA

DECLARACIONES GENERALES Y FORMAS DE GOBIERNO

DIVISION TERRITORIAL INTEGRACION REGIONAL

Artículo 8:

El territorio de la Provincia se divide en departamentos y municipios.

El Estado provincial promueve integración social económica y cultural de las regiones con características e intereses comunes, mediante la creación de instituciones que tengan a su cargo la planificación y ejecución del desarrollo regional, con participación en los organismos de gobierno...

PODER LEGISLATIVO

Artículo 124 :

Inc. 8: fijar las divisiones territoriales de la provincia .

REGIMEN MUNICIPAL

Artículo 164:

Segundo punto: la delimitación de la jurisdicción territorial de los municipios corresponde a la legislatura .Toda modificación ulterior de estos límites se dispone por ley de la Provincia, *con previa consulta popular*, realizada en la forma que señala la ley...

LA CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS

DECLARACIONES, DERECHOS Y GARANTIAS

MODIFICACION DE LOS LIMITES

Artículo 6: Para modificar los límites territoriales de la Provincia, por cesión, anexión o de cualquier otra forma, como igualmente como para ratificar tratadas sobre límites que se celebren se requiere ley sancionada con el voto de las tres cuartas partes de los miembros que componen las Cámaras legislativas y aprobación *por consulta popular*, sin cuyos recaudos no será promulgada.

ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO

Artículo 144: corresponde a la legislatura.

Inc.1: Autorizar la cesión de parte del territorio de la Provincia de conformidad a lo previsto en esta Constitución .

REGIMEN MUNICIPAL

Artículo 247: Esta Constitución reconoce la municipio como una comunidad natural con vida propia e intereses específicos, con necesarias relaciones de vecindad.

Como consecuencia de ello es una institución política-administrativa- territorial, que sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los fines de un gobierno propio, se organiza independientemente dentro del Estado, para el ejercicio de sus funciones que realiza de conformidad esta Constitución y a las normas que en su consecuencia se dictan.

JURISDICCION TERRITORIAL MUNICIPAL

Artículo 271: La jurisdicción de las comisiones y de los intendentes comisionados es fijada por la ley respectiva procurando se corresponda con el partido.

LA CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN

DECLARACIONES, DERECHOS Y GARANTIAS

MODIFICACION DE LIMITES.

Artículo 6: para modificar los límites territoriales de la Provincia, por cesión, anexión o de cualquier otra forma, como igualmente para ratificar tratados sobre límites que se celebren, se requiere ley sancionada con el voto de las tres cuartas partes de los miembros que componen la Cámara de diputados y aprobación por *consulta popular* sin cuyos recados no será promulgada.

DIVISION POLITICA

Artículo 7: el territorio de la provincia se divide en diecinueve departamentos a saber: Albardón, Angaco... con sus actuales límites determinados por ley los que no pueden ser modificados sin previa *consulta popular* en los departamentos involucrados.

ATRIBUCIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

Artículo 150: son atribuciones de la Cámara de diputado

Inc.6: establecer o modificar los límites de los departamentos de la provincia, tomando como base los antecedentes históricos su extensión y población con el voto de los dos

tercios de sus miembros.

Inc.7: reconocer nuevos municipios en razón del número de sus pobladores e importancia de las actividades que allí se realizan conforme a lo que se establece en esta Constitución.

Inc.8: dictar la ley orgánica de los municipios de segunda y tercera categoría. En los casos de escisión o fusión se debe llamar a consulta popular a todos los electores de los municipios involucrados.

REGIMEN MUNICIPAL

Artículo 239: todo centro poblacional dentro del ejido, puede constituir municipio, que será gobernado de acuerdo a las prescripciones de esta Constitución, de las Cartas Municipales y de la Ley Orgánica que en su consecuencia dicte el poder Legislativo

VIII.4.1. CARACTERÍSTICAS DE LA CONSTITUCIONES RESEÑADAS

Siguiendo con la metodología que hemos utilizado en este trabajo nos abocaremos en primer término a las previsiones que contienen las Cartas Provinciales respecto a las posibilidades de modificación de su propio territorio que por *derecho e históricamente* le corresponden; para luego observar el alcance que ofrecen las mismas en el capítulo de las divisiones político-administrativas, los recaudos considerados para el reconocimiento de nuevos municipios y las previsiones que contengan sobre los límites territoriales municipales.

VIII.4.1.1. LÍMITES TERRITORIALES DE LA PROVINCIA.

Veremos los distintos supuestos contemplados para modificar estos límites:

A) *Se exigirá ley especial, mayoría especial y posterior consulta popular* (Tierra del Fuego, artículo 2).

B) *Se requerirá mayoría especial y posterior aprobación por consulta popular* (San Luis, artículo 6; San Juan, artículo 6).

C) *Exigen solamente mayoría especial* (La Pampa, artículo 3; Río Negro, artículo 9)

D) *No establecen exigencias* (Misiones y Buenos Aires)

VIII.4.1.2. RESPECTO A LA DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA.

A) Realizan una enunciación genérica sin establecer exigencias especiales:

- Fija divisiones territoriales para la mejor administración (Buenos Aires, artículo 90 inciso 4).

B) Realizan una enunciación genérica con exigencias especiales:

- Fija las divisiones territoriales para la mejor administración, reglando la forma de descentralizar la misma y exige para ello mayoría calificada (La Pampa, artículo 1 inciso 1).

- Establece la división administrativa y política requiriendo para modificar esta última mayoría calificada (Río Negro, artículo 139 inciso 16).

C) Realiza una enunciación precisa con exigencias especiales:

- Divide el territorio en departamentos que no pueden ser modificado sin previa consulta popular (San Juan, artículo 7).

- Modifica los límites departamentales con la exigencia de mayoría calificada de cada Cámara (Córdoba, artículo 110 inciso 7).

D) Establece regiones:

- Establece regiones para unificar los diversos criterios de división territorial (Córdoba, artículo 110 inciso 7 y 175).

- Promueve regiones con fines de integración social económica y cultural (Salta, artículo 8).

E) Incorpora los municipios como división política y administrativa:

- Divide el territorio en departamentos y municipios (Jujuy art. 123 inciso 21, Salta artículo 8, Tierra del Fuego, art. 105 inciso 14).

- Establece la división política y ejidos municipales tomando como base la extensión, población y continuidad (Misiones 101 inciso 11).

VIII.4.1.3. RECONOCIMIENTO DE MUNICIPIOS.

A) Establecen para el reconocimiento del municipio un parámetro poblacional:

Entre otras constituciones

- Jujuy (más de 3000 habitantes)
- Córdoba, Río Negro y Tierra del Fuego (más de 2000 habitantes)
- Salta (más de 900 habitantes)

B) Establecen junto al parámetro poblacional otras referencias:

- En razón del número de sus pobladores e importancia de las actividades que allí se realicen (San Juan, art. 150 inc.7).

C) No establece nada al respecto:

- Constitución de Buenos Aires.

VIII.4.1.4. RESPECTO A LOS LÍMITES TERRITORIALES MUNICIPALES.

A) Establecen condiciones:

- La ley fijará los límites territoriales de cada municipio teniendo en cuenta las condiciones que le permitan desarrollar vida propia y resolverá los casos de **división o fusión** que se plantearen (Jujuy, art.179 inc.1).

- La legislatura establece el **procedimiento** para la fijación de límites; estos no pueden exceder la correspondiente al departamento respectivo (Córdoba, art. 185, segundo párrafo).

B) Establecen modalidades participativas:

- En la **fusión** se convocará a referéndum de los electores de los municipios involucrados (Córdoba, artículo 110).

- **Toda modificación** ulterior de los límites territoriales se dispone por ley de la provincia con previa consulta popular realizada en la forma que señala la ley (Salta, artículo 164, segundo párrafo).

- En los casos de **escisión o fusión**, se debe llamar a consulta popular a todos los electores de los municipios involucrados (San Juan, art. 150 inc.8).

C) No establecen nada al respecto:

- Constitución de Buenos Aires.

VIII.4.2. EL TEMA EN NUESTRA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Como podemos observar en el cuadro comparativo nuestra provincia de Buenos Aires tiene la Constitución que menores recaudos toma sobre este tema.

Parece necesario recordar que:

- No prevé exigencia alguna para la modificación de su territorio.
- No establece condiciones, recaudos y criterios orientadores para la división política administrativa.
- Naturalmente no hace alusión alguna al reconocimiento municipal y menos aún sobre la modificación de los límites territoriales de estos.

De ello podemos deducir que el escueto concepto contemplado en nuestra Carta *para la mejor administración* se corresponde con el régimen local predominante en la provincia, es decir, entidades cuyo único fin pareciera ser el de administrar y prestar un servicio delegado por la misma.

VIII.4.3. ALGUNAS SUGERENCIAS QUE OFRECE EL DERECHO COMPARADO

A partir de este lacónico cuadro de situación, nos permitimos rescatar de los institutos comparados que hemos repasado los siguientes criterios para una futura formulación sobre estos temas:

- La necesidad de que se establezcan *exigencias parlamentarias* (mayorías calificadas) respecto a los límites territoriales provinciales.
- La incorporación del concepto de *región*, para adjetivar las disimilitudes territoriales que presenta nuestra provincia.

- La necesidad de contemplar parámetros amplios (poblacionales, económicos, etc.) para el *reconocimiento municipal*.
- La importancia de otorgarle a la *Ciudad* algún tipo de efecto jurídico-institucional consecuente.
- La necesidad de incorporar un *procedimiento* para la definición de los límites territoriales.
- Habilitar *instancias consultivas* para aprobar la modificación de límites territoriales municipales.

VIII.4.4. UN ANTECEDENTE EN LA CONVENCION CONSTITUYENTE DEL '94

A pesar que no fue modificado el capítulo municipal en la reforma de la Constitución del 94, del diario sesiones de la H.Convención Constituyente, surgen testimonios que parece significativo recordar:

Así el 12 de septiembre de 1994 se procedió a la lectura por secretaría del despacho en mayoría de la Comisión de Gobierno Municipal¹²⁰ que preveía en uno de sus artículos respecto al tema en estudio lo siguiente:

...la legislatura determinará los límites territoriales de cada municipalidad.....

Con posterioridad se dio lectura al despacho de la UCR-Frente Grande¹²¹, que sobre el mismo tema definía lo siguiente:

...la legislatura dictará una ley general que deberá establecer, los requisitos para la admisión de nuevos municipios por división, fusión y/o anexión de otros, teniendo en cuenta sus condiciones socioeconómicas y determinando la base mínima de población para municipios urbanos y municipios urbano-rurales; previendo para todos los casos, la aplicación de los mecanismos de consulta e iniciativa popular. La Ley de admisión fijará los límites territoriales de cada municipio.

¹²⁰ Obtuvo 65 votos afirmativos, 72 por la negativa y un ausente.

¹²¹ Obtuvo 53 votos afirmativos, 84 negativos y un ausente.

VIII.5. ALGUNAS REFLEXIONES QUE NOS CONCITA EL TEMA

VIII.5.1. LA RESPONSABILIDAD DE LA LEGISLATURA

Para este último fin –límites territoriales de los nuevos municipios-, se requerirá de una ley que establezca criterios generales a contemplar que determine los límites del nuevo partido (por ejemplo el máximo de kilómetros cuadrados a considerar fuera del ejido del núcleo poblacional o localidad reconocida) ello sin perjuicio de las particularidades (geofísicas, urbanísticas, etc.) que justifiquen en cada caso la decisión asumida.

En una palabra, entendemos que la legislatura tiene en este tema -límites territoriales- las siguientes responsabilidades:

- a) Resolver sobre los propios límites bajo las condiciones que establezca la Constitución.
- b) Implementar las divisiones político-administrativas para una mejor administración (vr. Regiones).
- c) Establecer la base territorial del municipio.
- d) Regular los criterios imperantes para definir los límites territoriales de los nuevos municipios reconocidos.

VIII.5.2. EL TERRITORIO MUNICIPAL

La tesis abonada en los puntos anteriores supone reconocer al territorio como uno de los elementos inescindibles de la propia organización municipal; por lo tanto la facultad legislativa para fijar los criterios políticos-administrativos, no podrá ser usada para modificar inconsultamente *su territorio*¹²².

¹²² Desde esta concepción se explica que en México los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas... Así también en el Proyecto de Reforma de la Constitución Provincial del año 1990. (Sección Sexta. El régimen municipal. Capítulo único), el artículo 184 expresaba: Son de competencia de los Municipios las siguientes atribuciones:
Inciso 9: Elaborar planes de desarrollo urbano y rural, normar y reglamentar el uso del suelo y la organización territorial de su Distrito, en el marco de la legislación Provincial en la materia.

VIII.5.3. MUNICIPIO Y DESCENTRALIZACIÓN

Para subrayar estas ideas, también debemos recordar un aspecto distintivo entre los intentos de *descentralización* y nuestro *municipio*, y es que este último en nuestro sistema federal es la forma de *distribución territorial del poder adoptado*.

Más allá de las numerosas posiciones y teorías que se generaron en torno a esta definición, y las desnaturalizaciones fácticas, jurídicas y políticas que nuestro federalismo ha sufrido, no hay duda que el municipio (artículo 5) forma parte de los requisitos constitutivos de nuestra federación.

Partimos de la base que ningún Estado miembro puede ignorar su implementación y reconocimiento y aún menguado en sus potestades, el territorio constituyó desde siempre el ámbito para el ejercicio de sus facultades políticas y de administración.

La existencia local tiene un justificativo ontológico que se traduce en la imperativa cláusula de la garantía federal.

No estamos frente a entes territoriales de gestión de servicios –y por ende susceptibles de ensayar con ellos modelos de descentralización funcional-, sino ante personas jurídico-públicas con organización, autoridades y competencias propias.

Tal valoración, incorpora un dato distintivo de especial relieve: el territorio una vez integrado a su esfera de competencias, es indisoluble a su personería pública.

VIII.5.4. EL TERRITORIO DE LOS NUEVOS MUNICIPIOS

Cómo se compadece entonces la teoría expuesta –la intangibilidad territorial del municipio- con la facultad de reconocer otros nuevos ubicados en su jurisdicción?

En principio, debemos responder que en general estos asentamientos poblacionales con aptitud para ser reconocidos como municipios, ya gozaban seguramente de algún grado de organización institucional, que implicaba el espacio territorial comprendido (nos referimos a Comunas, Consejos vecinales electivos u otra tipología de entes locales menores), que ahora solo perfeccionaran su estatus.

No hay allí estrictamente desmembramiento, sino sólo un reconocimiento constitucional que al alcanzar los parámetros habilitantes modifica su estatus.

En una palabra no hay *creación* de municipio, sino conversión embrionaria del ente preexistente.

- Habrá *creación -strictu sensu-*, cuando un núcleo poblacional asentado en un territorio aspire a este reconocimiento político-institucional, sin que tal aspiración conciba un estadio organizacional anterior.

VIII.5.5. EL SISTEMA TERRITORIAL ADOPTADO

Desde ya la posibilidad de reconocer nuevos municipios, puede darse cualquiera sea la base territorial adoptada constitucionalmente (ejido, distrito, partido); ya que la *creación*, como dijimos no afectará al existente, sino que sólo estará reconociendo una nueva realidad con capacidad y singularidad para cumplir los fines locales.

En este sentido, tanto el sistema del *ejido como del distrito*, en su propia caracterización definen criterios constitutivos que al efectivizarse permiten el reconocimiento análogo de otros.

En el caso del *partido*, el tema presenta aristas más ficticias, ya que este sistema responde a intereses más difusamente asociados al municipal.¹²³

En este último caso -provincia de Buenos Aires- la división política-administrativa suele mimetizarse con la base del municipio y la pertenencia territorial se presenta en consecuencia más desdibujada; por eso el reconocimiento de nuevos municipios dependerá de las condiciones objetivas y equitativas que determine una ley especial, de la misma forma una ley establecerá el alcance de su territorio.

VIII.5.6. LA MODIFICACIÓN DE LOS LIMITES TERRITORIALES MUNICIPALES

Entonces, cuando hay cesión, división y fusión?

¹²³ Así lo manifestaba Carlos Mouchet en un artículo "Las ideas sobre el Municipio Argentino en el pasado y su actualidad". Publicado en el diario La Nación el 21 de Marzo de 1958. Manifestaba: "...el sistema de partido municipio adoptado en la Provincia de Bs. As. no se adecua al concepto de la vida municipal, pues cuando en un partido o departamento hay varios centros urbanos, el que es cabeza de partido goza de una situación privilegiada, en tanto que los otros quedan en estado de dependencia y quizás paralizados en su posibilidades de desarrollo...".

- En el sistema de base territorial adoptado en nuestra provincia habrá **división** cuando se reconozcan otros nuevos municipios y consecuentemente se produzca el desmembramiento territorial del municipio preexistente, o también cuando al municipio se le otorgue la capacidad de crear distritos o entes locales menores dentro de su jurisdicción¹²⁴.

- En cuanto a la **fusión** entendemos que su posibilidad debe estar contemplada por una ley que establezca las circunstancias para su materialización.

Entre, ellas a título de hipótesis ponderamos:

- Cuando resulte inviable mantener la singularidad de los municipios involucrados y constituyendo estos una unidad funcional.

- Cuando las afinidades económicas, sociales, culturales promuevan, a pedido de los municipios involucrados, la necesidad de esta fusión.

- Cuando la complejidad de los servicios a prestarse acrediten fehacientemente la conveniencia de

- Cuando se anexe un municipio que hubiere perdido la aptitud (poblacional-económica) que lo llevó a su reconocimiento.

En todos estos casos la ley que así lo disponga tendrá que ser homologada con un referéndum a la población de los municipios involucrados.

- En cuanto a la **cesión** entendemos que resulta indispensable que tal determinación cuente con la intervención del Consejo Deliberante del municipio cedente, y en forma equivalente como ocurre con las Constituciones provinciales, tal resolución sea adoptada

Respecto al **municipio partido** las razones del sistema pueden buscarse, doctrinariamente, en las tesis francesa revolucionarias (fundadas tanto en una concepción filosófica profunda como apremiantes necesidades políticas) que incluían la homogeneidad de régimen sin distinciones de tamaño e importancia y la noción de que todo el territorio debía dividirse en municipios.

¹²⁴ Como ocurre en Brasil :

Artículo 30: Compete a los Municipios

I-legislar sobre asuntos de interés local;

II.suplementar la legislación federal y estatal en lo que cupiere;

III.establecer y recaudar los tributos de su competencia, así como aplicar sus ingresos, sin perjuicio de la obligatoriedad de rendir cuentas y publicar balances dentro de los plazos fijados en la ley;

por el voto favorable de una mayoría calificada de los miembros que integran el Cuerpo, considerando también la posibilidad que la cesión fuera aprobada posteriormente por una consulta popular.

En este último caso (que nosotros no ponderamos como inexorable) si se decidiera la consulta, la misma ordenanza que resuelva la cesión, deberá convocar a dicha consulta a los electores del partido en un plazo breve (pensamos no mayor de quince días) para que con carácter vinculante se expida al respecto la ciudadanía.

Con esto queremos afirmar la idea de que la naturaleza inherente del territorio al municipio exige que su cesión, (que puede ser entre otras causas por razones de utilidad pública), guarde análogos recaudos que los contemplados por las mayorías de la Constituciones cuando del territorio provincial se trata.

La intervención del Consejo Deliberante, tendrá la significación de fundamentar y responsabilizarse sobre decisiones de esta naturaleza.

VIII.6. COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS BONAERENSES EN EL DESARROLLO URBANO

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires estatuye sobre el régimen municipal en el capítulo uno de la Sección Sexta (art. 181-188).

Establece, el texto constitucional, que la administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de municipalidades (art. 181) y que la Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento (Ejecutivo y Deliberativo), confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales (art. 182)

En los arts. 183 y 184 se fijan las atribuciones de los municipios y sus limitaciones. En forma harto vaga e imprecisa, el inc. 4º del art. 183 se refiere a las funciones de ornato y salubridad, establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de las Sociedades de particulares, asilos de inmigrantes que sostenga la Provincia, las cárceles locales de

detenidos y la viabilidad pública. Y en el inc. 8 del mismo artículo se les faculta a constituir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica.

Las limitaciones que se les imponen en el art. 184 se refieren a la publicidad de los actos municipales, al procedimiento para el aumento o creación de impuestos o contribuciones de mejoras, a la autorización de empréstitos para obras señaladas de mejoramientos o para casos eventuales; a las enajenaciones del remate público; a la licitación en materia de obras públicas.

La le Orgánica de las Municipalidades bonaerenses (Decreto-Ley N° 6.769/58 y sus modificaciones y Ley N° 8.613) establece en el art. 25 un principio genérico en materia de competencia municipal: las ordenanzas deberán responder a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación y demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordine con las atribuciones provinciales y nacionales.

Y el art. 27 modificado por la Ley N° 9117 (28-7-78) establece la competencia de la función deliberativa municipal para reglamentar, entre otras materias, aquellas que se vinculan con el desarrollo urbano, tales como: radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales; trazado, apertura, rectificación, construcción y conservación de calles, caminos, puentes, túneles, plazas y paseos públicos y las delineaciones y niveles en las situaciones no comprendidas en la competencia provincial: instalación y funcionamiento de abastos, mataderos mercados y demás lugares de acopio y concentración de productos y animales; la ubicación, habilitación y funcionamiento de guarda-coches, playas de maniobras y de estacionamiento, la construcción, ampliación, modificación, reparación y demolición de edificios públicos y privados, lo referente a las propiedades ribereñas y condominio de muros y cercos, etc.

A su vez el art. 28 acuerda al Municipio la facultad de establecer hospitales, bibliotecas públicas, tabladas, mataderos y abastos; cementerios públicos. También pueden autorizar el establecimiento de cementerios privados, siempre que estos sean admitidos expresamente por las respectivas normas de zonificación y por los planes de regulación urbana, conforme con lo que determina la reglamentación general que al efectos se dicte

(modificación introducida por la Ley N° 9094 del 26-6-78).

También puede establecer, el Municipio, zonas industriales y residenciales del partido, imponiendo restricciones y límites al dominio para la mejor urbanización (inciso 7° art. 28 L.O).

Se definen como obras públicas municipales: a) las concernientes a establecimientos e instituciones municipales; b) las de ornato, salubridad, vivienda y urbanismo; c) las atinentes a servicios públicos de competencia municipal; d) las de infraestructura urbana, en especial las de pavimentación, cercos, veredas, saneamiento, agua corriente, iluminación, electrificación, provisión de gas y redes telefónicas. Se considerará que las obras de infraestructura cuentan con declaración de utilidad pública, cuando estén incluidas expresamente en planes integrales de desarrollo urbano, aprobadas por ordenanza. Cuando las obras no estén incluidas en dichos planes, sólo se podrá proceder a la declaración de utilidad pública mediante ordenanza debidamente fundada (art. 59 L.O. modificada por la Ley N° 9117).

Podemos afirmar que la función específica de agente del planeamiento urbano, que el orden jurídico vigente le asigna al Municipio, surge de los arts. 6° y 11° de la Ley n° 8613 modificatoria de la Ley Orgánica, de su reforma (Ley N° 9116 del 28-7-78) y de la Ley Orgánica, de su reforma (Ley N° 9116) del 28-7-78 y del Ley de Ordenamientos Territorial y Uso del Suelo N° 8.912 del 24-10-77.

El art. 6° de la Ley N° 8613 reformado por la Ley N° 8.851 preceptúa que el Intendente Municipal, con autorización de la Secretaría de Asuntos Municipales, podrá aprobar zonificaciones, reglamentaciones y/o códigos de edificación, planes reguladores y de desarrollo urbano (inciso 11 art. 6°).

En cuanto al art. 11 de la Ley N° 8613 establece las pautas que presidirán el proceso de planeamiento urbano y rural a cargo de las municipalidades, el que se debe orientar necesariamente al logro de los objetivos básicos aceptados en cada partido por el consenso general para en concordancia con los sistemas intermunicipales regular, promover e impulsar el desarrollo local, provincial y nacional de planeamiento.

A su vez, con la ley N° 8912 se delimitan las obligaciones de las municipalidades en cuanto al proceso de ordenamiento territorial, estableciéndose su responsabilidad primaria

en la planificación del espacio físico de cada partido de acuerdo con las normas de la ley y de las reglamentaciones que se dicten, con intervención de los organismos provinciales competentes (art. 70 y ss.).

Entre los principio en materia de ordenamiento territorial que establece el art. 3° señalamos:

- que las comunas deben realizarlo en concordancia con los objetivos y estrategias definidas por el gobierno provincial para el sector y con las orientaciones generales y particulares de los planes provinciales y regionales de desarrollo económico y social y de ordenamiento físico.

- Que en las aglomeraciones, conurbaciones y regiones urbanas será encarado con criterio integral por cuanto rebasa las divisiones jurisdiccionales. Los municipios integrantes de las mismas, adecuarán el esquema territorial y la clasificación de sus áreas a la realidad que se presenta en su territorio. Esta acción deberá encararse en forma conjunta entre municipios integrantes de cada región, con la coordinación a nivel provincial.

Los municipios deben limitar su territorio en áreas rurales y áreas urbanas y complementarias (art. 5°). En las distintas áreas pueden localizarse zonas de usos específicos de acuerdo a la modalidad, tipo y características locales (residencial, comercial y administrativa, industrial, de esparcimiento, de reservas, de ensanche urbano, de recuperación, etc.)

Se regula la creación y ampliación de núcleos urbanos o centros de población, la creación y ampliación de zonas de usos específicos y la reestructuración de núcleos urbanos. Tos estos procesos de ocupación territorial deberán responder a una necesidad debidamente fundada y ser aprobados por el P.E provincial a propuesta del respectivo ...

VIII.7. EL MUNICIPIO Y LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO EN BRASIL

1- Organización político-administrativa del Estado

Brasil es una República Federativa compuesta por 25 Estados, dos Territorios Federales y un Distrito Federal en el que se localiza la Capital de Brasilia. Los Estados y

Territorios se encuentran divididos en Municipios. En 1986, los Municipios eran 4.212, de los cuales 36 aún no habían sido instalados. Se tienen así tres niveles de gobierno que gozan de autonomía constitucional. La garantía de esa autonomía la brinda la posibilidad de legislar que tienen las diferentes esferas de gobierno. Las leyes que emanan de la organización política de Estados y Municipios, y no sólo las de la Unión, son leyes en todo el sentido de la palabra. Esto es que son universalmente vinculantes para los ciudadanos pertenecientes a su jurisdicción y, como tales, sólo pueden ser formalmente sustituidas por otra ley o mediante apelación en la instancia jurídica competente. De la misma forma, en cuestiones de competencia expresa y exclusiva, la ley municipal o estatal tiene predominancia sobre aquellas de las instancias superiores; evidentemente, exceptuadas las Constituciones Estatales y Federal. **Así, un Municipio brasileño no ejerce ningún tipo de función delegada por el Estado o Unión.**

Por lo menos, dos factores relativizan formalmente la autonomía municipal en Brasil. El primero se refiere al control de la finanzas municipales a cargo de una instancia particular del Estado (en el caso de San Pablo, es el Tribunal de Cuentas). En segundo lugar, la Constitución de 1967, prevé la posibilidad de intervención de los Municipios. Con amplísimas posibilidades de interpretación.

Naturalmente, la autonomía municipal está fundamentalmente restringida por el hecho de que cada Municipio se debe adecuar, además de a la Constitución de la República, a la Constitución de su respectivo Estado y sobre todo a la Ley Orgánica de los Municipios. Este conjunto de leyes ordinarias es atribución exclusiva de los Estados. Este hecho garantiza, según Grossi, una uniformidad casi absoluta de sus características básicas a lo largo de todo el territorio nacional.

2- Competencia de los Municipios en Brasil

De acuerdo al período que se expresó durante la década de los ochenta en diferentes países de América Latina, también en Brasil se dio un fenómeno que terminó significando una redistribución descentralizadora del poder. Este fenómeno, en el caso brasileño, no fue ni lento ni gradual. La reivindicación referida a una mayor descentralización del poder fue

expuesta durante todo el largo período del régimen autoritario que se extendió entre 1964 y 1985. Es cierto que en aquel período hubo algunos momentos de flexibilización del poder central, al menos en el plano fiscal, que benefició en parte a los Municipios. En 1966, se tomaron algunas medidas que permitieron a las prefecturas de los Municipios tener una mayor capacidad de inversión. Pero en el plano general, tanto político-administrativo como económico, se puede decir que las presiones descentralizadoras (tanto las que entienden la descentralización como una medida potencialmente fortalecedora del proceso democrático, como las que se apoyan en intereses puramente localistas) acabaron canalizándose en una sola dirección: la Asamblea Nacional Constituyente, que elaboró una Constitución en marzo de 1988 y octubre de 1988, finalmente promulgada en octubre de ese año. De hecho, si bien la Constitución de 1988, constituye un significativo cambio de rumbo en relación a los 25 años anteriores, poco se puede decir en lo que atañe a la efectiva implementación de las medidas reglamentadas por los constituyentes. **Esto significa que las decisiones favorables a un fortalecimiento político y financiero de las instancias descentralizadas de la República Federativa** (art. 18: La República Federativa comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos), no son resultado de un proceso evolutivo, sino más bien de decisiones aún no efectivizadas plenamente.

Las competencias municipales son establecidas a través de diferentes mecanismos. El primero de ellos es la Constitución de la República, en segundo lugar la Constitución de los Estados y finalmente la Ley Orgánica de los Municipios; esta última también de carácter estatal.

Como dato debemos considerar que la Constitución estatal (de Sao Paulo) en vigencia continúa siendo de 1967.

La Constitución estatal de 1967 reconoce a los Municipios como unidades territoriales, con autonomía política, administrativa y financiera.

Entre las atribuciones se expresan: elaborar su presupuesto, elaborar el Plan Director de Desarrollo Integral; establecer normas de edificación, loteos, etc.; reglamentar el uso de los transportes públicos y privados del Municipio.

La Constitución de 1988 innova en lo que se refiere a algunas formas de ejercicio de

la democracia. Estas innovaciones, en algunos casos, pueden ser particularmente usufructuadas por el Municipio. Así, en capítulo de los derechos políticos, se establece que la soberanía popular será ejercida, además del sufragio universal, mediante plebiscito, referéndum o a través de la iniciativa popular. Desde luego, la Constitución aprueba la instrumentación de la iniciativa popular de proyectos de ley de interés específico del Municipio, la ciudad o los barrios mediante el apoyo de, por lo menos, el cinco por ciento del electorado.

La nueva Constitución confirma el papel preciso del Municipio en lo que se refiere a la política de desarrollo urbano, con el objetivo de ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes. A pesar de no haber innovaciones en lo que se refiere a las propiedades, las expropiaciones serán hechas con una previa y justa indemnización en dinero, debiendo ser claramente especificada su función social. Esta función se mide por la adecuación al Plan Director y por las sanciones directas e indirectas controlando la utilización del suelo urbano no edificado.

CAPITULO IX

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL DERECHO DE PROPIEDAD

IX.1. URBANISMO Y PROPIEDAD

La propiedad resuelve, como institución jurídica, una necesidad social de contenido económico: la organización del uso, disposición y distribución de las riquezas o los bienes. Se comprende, pues, la íntima relación que existe, por su objeto y en cuanto orden jurídico, entre el urbanismo y la propiedad, pues en la base misma del primero late la tensión y el conflicto entre el interés general derivado de la ciudad y del aprovechamiento del territorio en general como fenómeno social o colectivo y el interés particular o individual integrado a partir de las utilidades o los rendimientos de todos y cada uno de los poseedores del suelo o de bienes inmuebles. La ordenación urbanística es, pues, fundamentalmente resolución de tal tensión y conflicto y está en función de ellos, de suerte que el interés sustancial que suscita reside no tanto en la comprobación de su disciplina jurídica del correspondiente hecho social y la descripción sistemática de la misma, cuanto más bien en el cómo, en los términos en que tiene lugar esa disciplina, se armonizan las aparentemente contrapuestas exigencias colectivas e individuales, públicas y privadas.

La superación del criterio o concepción individualista del derecho de propiedad así como el carácter de orden público que siempre ha acompañado a los derechos reales –entre los cuales se encuentra el dominio privado del suelo- en contraposición a los derechos personales, ponen de manifiesto el interés colectivo involucrado en el ordenamiento territorial.

IX.2. UNA CUESTION PREVIA: EL SISTEMA DEL NUMERUS CLAUSUS Y EL ALCANCE DE LA GARANTIA CONSTITUCIONAL

El derecho romano clásico admitía solo un número cerrado de derecho limitados. El ordenamiento jurídico había acuñado determinados tipos (enfiteusis, superficie, servidumbres, derechos de garantía) y no podían consituirse otros derechos. Por lo tanto era prohibida la creación arbitraria de nuevos derechos reales.

Por el contrario, los distintos derechos germánicos, concedían la posibilidad de dar efecto real a cualquier obligación referida a una cosa determinada.¹²⁵

En la edad media el número cerrado desapareció y el disfrute de los inmuebles se caracterizó desde el siglo XX al XVIII por la pluralidad de regímenes y el entrelazamiento y multiplicidad de los derechos de diversos titulares. Era frecuente que la posición del propietario (poseedor) de la tierra se hallase limitada y desvalorizada por múltiples derechos del señor.

La reacción contra este estado de cosas propio del feudalismo comenzada antes de la revolución francesa, se consolidó con ella al quedar libre la tierra de las cargas que la grababan. La revolución francesa abolió el régimen feudal y con él la descomposición del dominio en útil y eminente, y lanzó a la circulación los bienes de la nobleza y el clero.

El final lógico de este proceso es la normativa del Código Civil Alemán de 1900 que admite solo como derechos reales aquellos definidos en sus líneas esenciales por la ley. Esta contiene un catálogo de derechos reales y a tales derechos hay que atenerse, sin que se pueda dar eficacia y oponibilidad frente a todos, a ninguna pretensión distinta: **la creación de figuras de derecho real esta sustraída a la autonomía privada de la voluntad.**¹²⁶

En consecuencia el Código Civil Alemán volvió adoptar el sistema romano del *numerus clausus* dejando a la disposición de las partes solo un número restringido de tipos fijos de derechos.

En síntesis el sistema de *numerus clausus* consiste en que la ley (y solo ella) organiza los derechos reales y lo hace en número limitado y cerrado, fijando el contenido de cada uno de ellos y dándoles además un nombre; es decir lo que la ley crea son los distintos tipos posibles de derechos reales.

Este es el sistema adoptado por nuestro Código Civil Argentino que en su art. 2502

¹²⁵ Sobre todo el derecho territorial prusiano admitía la atribución de carácter real a cualquier derecho limitado mediante la transmisión de la posesión o la inscripción en el registro de hipotecas.

establece: Los derechos reales solo pueden ser creados por la ley. Todo contrato o disposición de última voluntad que constituyese otros derechos reales, o modificase lo que por este código se reconoce, valdrá solo como Constitución de derechos personales, si como tal pudiese valer.¹²⁷

De allí se desprende uno de los rasgos distintivos de los derechos reales que esta dado por el grado de incidencia de orden público, veamos un fallo al respecto¹²⁸: "...Uno de los rasgos distintos de los derechos reales esta dado por el grado de incidencia del orden público. Es así que mientras en los derechos personales impera el principio fundamental de la autonomía de la voluntad, que sólo se detiene ante las vallas del orden público, la moral, las buenas costumbres y la buena fe, los derechos reales, inversamente, están dominados por el principio del orden público, que deja sólo un estrecho margen para la voluntad de los particulares..."¹²⁹

Realizada esta aclaración preliminar veamos el tema del derecho de propiedad.

IX.3. PAÍSES DE GARANTÍA CONSTITUCIONAL¹³⁰

Al estudiar el derecho de propiedad, resulta imprescindible tener en cuenta las diferencias que existe entre aquellos países cuya constitución escrita garantiza su inviolabilidad y los que no lo hacen, de tal manera, que en estos últimos, el legislador no se encuentra circunscripto dentro de un límite que le establece o impone la norma superior.

¹²⁶ Reseña realizada en el libro "Nuevas formas de dominio". Autores varios. Ed. Ad hoc. Segunda Edición. 1993. Pág. 18.

¹²⁷ Corresponden al sistema del numero cerrado el derecho Aleman, el Italiano, el Brasileño, el Austriaco y el Suizo.

Participan del sistema del número abierto con el alcance que le dan los diversos autores: el derecho Español y aunque controvertido, el derecho Francés. Ob. citada. Págs. 20 y 21.

¹²⁸ "Pontet, Regina Florencia c/ Sevillano de Pontet, Margarita y otros s/ Cumplimiento de contrato y escrituración". Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. 11-6-98.

¹²⁹ CFR. Sentencia de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires del 11-VI-98 en causa Ac. 59873)

¹³⁰ El aumento, tanto en extensión como en intensidad, de la acción de positiva configuración social del Estado en las condiciones económico-patrimoniales de la vida industrial avanzada, conducen de suyo a la tendencia a la ampliación del radio de acción de la garantía de la propiedad. En concreto, esa tendencia se manifiesta básicamente en dos direcciones: la equiparación a los derechos subjetivos de contenido patrimonial tradicionales de los derechos públicos subjetivos derivados de la acción estatal (rentas y, en general, derechos resultantes de regímenes de previsión social y beneficios otorgados por el poder público) y la incorporación no ya de aquellos derechos, sino del patrimonio entero de los ciudadanos. En resumen, la inevitable tendencia a la ampliación de la garantía de propiedad (buscada con el propósito loable de incrementar su efecto protector) conduce paradójicamente a un resultado indeseado: la disminución generalizada de su eficacia. En otras palabras, cuanto más se gana en extensión de las garantías tanto más se pierde en intensidad de ésta.

A) **En Italia**, la inviolabilidad de la propiedad se encuentra sometida al poder del legislador, en cuanto éste puede modificar la norma que la declara, lo que no ocurre entre nosotros, donde la ley no puede modificar la norma constitucional que establece esa inviolabilidad, y donde la regla constitucional solo puede mudarse mediante un mecanismo especial que exige la declaración legislativa sobre la necesidad de la reforma, la convocación y elección de una Convención Constituyente ad hoc y la aprobación de la reforma por esa Convención.

B) **En España**, donde tampoco existe la constitución escrita que regule la incolumidad del derecho de propiedad, se ha podido dictar la *ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana* del 12 de mayo de 1956, estableciendo el régimen urbano del suelo, con la formación de planes territoriales especiales, para asegurar su utilización conforme a su función social, *porque si la propiedad privada ha de ser reconocida y amparada por el poder público, también debe armonizarse el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad.*

C) Otro tanto ocurre **en Francia**, donde tampoco existen barreras constitucionales a la potestad legislativa sobre el derecho de propiedad, habiendo reconocido el Consejo de Estado en 1934, la posibilidad de poder dividir la ciudad en zonas de usos y destinos diferentes, de establecer límites de altura a los edificios y a la prohibición de construir sobre más del 50 % de la superficie de cada terreno en determinados lugares.

D) **En Alemania**, el art. 153 de la Constitución de Weimar del año 1919 establecía: a) La propiedad está garantizada en su contenido y los límites señalados por las leyes; b) la expropiación debe indemnizarse salvo que la ley disponga otra cosa. la cuantía de la indemnización se fija judicialmente, con a misma salvedad anteriormente anotada.

Posteriormente la Ley Fundamental de Bonn, **del año 1949**, actualmente vigente en Alemania Occidental, establece en su art. 14 que queda garantizada la propiedad cuyo contenido y límites serán determinado por las leyes. En cuanto a la expropiación, la ley regulará la naturaleza y cuantía de la indemnización siempre con instancia judicial.

Quiere decir que no existe como en nuestro país una garantía estrictamente constitucional del derecho de propiedad bajo el contralor inexcusable del poder judicial.

E) **En Inglaterra** se han conjugado dos principios: el respeto acendrado al derecho de

propiedad y la posibilidad de modificar las leyes comunes dictadas por el Parlamento, el alcance los contenidos y los límites de ese derecho.

De cualquier manera la legislación inglesa en materia urbanística ha realizado importantes avances sobre la propiedad privada, mucho más cuando los bombardeos aéreos de la segunda guerra mundial facilitaron la tarea.

No obstante, de allí no podemos tomar ejemplo por la razón dada en el párrafo primero.

F) En **Argentina**, según anotaremos más adelante el régimen jurídico se inscribe en la protección constitucional de la propiedad –incluyendo garantías concretas a su respecto como la prohibición categórica de confiscación y la previa indemnización en materia de expropiación- (artículo 17 de la Constitución Nacional), más consagrando a la vez el carácter no absoluto de los derechos en tanto sujeto a las leyes que rigen su ejercicio (artículo 14 de la Constitución Nacional), siempre, claro esta, que no alteren la esencia de tales derechos.

IX.3.1. UNA IMPORTANTE ACLARACION: PROPIEDAD EN UN SENTIDO AMPLIO Y RESTRINGIDO

La propiedad tiene un sentido amplio y otro restringido en nuestro régimen jurídico, sobre todo desde la perspectiva constitucional.

En sentido amplio, la misma se equipara a **patrimonio**, y debe entenderse así el término propiedad utilizado por los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional.

Así nuestros tribunales tienen dicho, en pacífica y constante jurisprudencia¹³¹ que: “...El término propiedad, cuando se emplea en los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional comprende todos los intereses apreciables que el hombre pueda poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad. Todo derecho con un valor reconocido como tal por la ley, sea que se origine en las condiciones de que su titular disponga de una acción contra cualquiera que intente interrumpirlo en su goce, así sea el Estado mismo, integra el concepto constitucional de “propiedad”. El principio de su inviolabilidad, asegurado en

¹³¹ Cámara Civil y Civil. “Indutec S.A. c/ Provincia de Buenos Aires s/ expropiación irregular”. RSD-287-91

derechos emergentes de los contratos como los constituidos por el dominio y sus desmembraciones, y, por más que la utilidad pública consagre la necesidad de la expropiación, ésta no debe implicar el desconocimiento del derecho de propiedad del desposeído...”

Es claro que con este alcance la propiedad no se acota al derecho real, sino que trasciende su esfera para comprender todos los derechos patrimoniales con exclusión de los extrapatrimoniales.

- El sentido restringido de la palabra propiedad en cambio tiene como contenido excluyente el de derecho real de dominio y es con este alcance preciso que lo aprehenden las disposiciones del Código Civil. Es con esta última acepción que lo enfocamos.

IX.4. UNA CONCEPCIÓN INDIVIDUALISTA

Alberto Sánchez al abordar el tema de la función social de la propiedad y el Código Civil Argentino¹³² nos dice: ...Es indudable que el individualismo liberal es la filosofía del Código Civil y lo es también de la Constitución Nacional... Se habla hoy de un neoliberalismo que no es otra cosa que un liberalismo que intenta de alguna manera corregir sus propios desatinos, pero que no lo logra totalmente porque no se ha apartado en lo esencial de aquellos postulados que no han sobrevivido el devenir del tiempo y de las circunstancias.

En este sentido, parece oportuno recordar que, el sistema emergido de la Revolución Francesa descansa en una concepción radicalmente individualista del Derecho objetivo. El pensamiento iluminista que le sirve de soporte es bien conocido: el hombre es, por naturaleza, libre y, en cuanto tal, titular de una serie de derechos inherentes a su propia condición (naturales); derechos que, por ello, son inalienables e imprescriptibles.

Sobre este basamento las piezas del edificio jurídico habían de ser forzosamente el derecho subjetivo (un poder subjetivo de querer o imponer a los demás la propia voluntad), la autonomía de la voluntad, el contrato y la personalidad reconocida a cada individualidad.

¹³² La Ley. 1992-A-Secc. Doctrina. Pág. 586 y ss.

Desde el punto de vista jurídico-público, tales piezas se complementan con la separación entre sociedad y Estado (autonomía de la primera frente al segundo, que tiene su propia personalidad, a la que se atribuye el *imperium*, mientras el *dominium* resta de aquella) y la preservación de dicha autonomía social (y, a su través, de los derechos subjetivos de sus componentes individuales, englobados en la fórmula libertad y propiedad) mediante la reserva a la Ley de toda incidencia en este último ámbito, es decir, su reserva al Parlamento, en el que se materializa la representación de la sociedad en el Estado¹³³.

IX.5. EL DERECHO DE PROPIEDAD

El derecho de propiedad que, en efecto, consagran los Códigos Civiles influidos por el francés es, por de pronto, un derecho subjetivo en el sentido de que la situación jurídica a que se refiere (la afectación de una cosa a ciertas finalidades) sólo es plausible en la medida en que aparezca construida desde una persona, un centro de imputación reconocido por el Derecho, al que sea atribuible la titularidad. El derecho es absoluto en su contenido, toda vez que concede un poder pleno sobre la cosa que constituye su objeto; poder para usarla y para no usarla a la libre conveniencia del titular y, en definitiva, para hacer con ella lo que responda al interés de éste sin más deber que observar los límites impuestos por la Ley. Pero es absoluto también en sus efectos frente a terceros, en tanto que el resto de las personas han de respetar el ejercicio de su poder por el titular, y en su duración, que es indefinida y no se extingue con la muerte del titular (de ahí la transmisibilidad por herencia).

En nuestro caso, el nudo de la cuestión se encuentra en el primitivo artículo 2513 y su nota donde se legisla sobre el ejercicio del dominio, si el texto del artículo es claro la nota termina de dar luz sobre lo que el codificador quiso colocar allí al afirmar pero es preciso reconocer que siendo la propiedad absoluta confiere el derecho de destruir la cosa.

También en la nota al art. 2506 donde se define la propiedad vuelve al más crudo individualismo, al establecer el arbitrio personal como medida del ejercicio del derecho.

¹³³ “Urbanismo y ordenación social”. Parejo Alfonso en el libro “Derecho Urbanístico”.

Posición que remata la preeminencia absoluta del derecho de dominio y que guarda pareciera un solo límite al ejercicio del derecho de propiedad que trasciende al mero individualismo del sujeto titular del mismo que recoge el artículo 2514 y su nota al señalar que el titular no podrá menoscabar en forma directa el derecho de propiedad de otros¹³⁴.

Por último no podemos dejar de recordar el artículo 2511 que establece que nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública, previa la desposesión y una justa indemnización. Se entiende por justa indemnización en este caso, no solo el pago del valor real de la cosa, sino también del perjuicio directo que le venga de la privación de su propiedad.

Al respecto cabe señalar que la expropiación es el instituto legal administrativo que tiene por finalidad mudar la naturaleza jurídica de un bien perteneciente al dominio privado para transformarlo y advierte como se deduce de nuestro ordenamiento jurídico, el derecho a la posesión pacífica de los bienes es el más protegido después de la libertad personal¹³⁵.

IX.6. LA PROPIEDAD FUNCIONAL

Hoy no puede discutirse que la propiedad privada tiene una doble dimensión, individual y social¹³⁶.

Así lo expreso **León Duguít**¹³⁷ en la Universidad de Buenos Aires sobre las transformaciones que se estaban operando en todos los ordenamientos que habían partido inicialmente del expuesto concepto de propiedad; transformaciones conducentes a enfatizar la vertiente social de esta derecho.

Se abre paso así el convencimiento de que la situación de posesión, uso, disfrute y disposición de un bien se legitima básicamente en su utilidad social y, consecuentemente, la concepción de la propiedad-función. Como bien aclara **Duguít**, esta evolución no pone en cuestión la propiedad individual (ni, por tanto, la situación económica que la misma traduce); se limita a evidenciar la modificación de la noción jurídica sobre la que descansa

¹³⁴ Alberto Sanchez. Ob citada. Pág. 587.

¹³⁵ Víctor Luis Funes. "La Tierra y los Sin Tierra". La Ley, Secc. Doctrina. 2 de Abril de 1998.

su reconocimiento y protección sociales. La clave de la transformación radica en que el nuevo fin (ahora social) legitimador de la propiedad no actúa sobre ésta desde fuera, sino conformando el propio contenido del derecho. No es que éste tenga unos límites derivados de necesidades sociales, sino que éstos le confieren –desde dentro– sus perfiles propios.

Pero, además, ponen de relieve la peculiaridad del bien objeto de la propiedad, bien escaso y sobre ello, único e irreproducible; características que abundan en la necesidad de una más incisiva ordenación social de su distribución y ejercicio. Son esas características, en efecto, las que, colocadas en la tensión del mundo industrial y urbano, revelan que eso que venía llamándose la propiedad de los poseedores del suelo e imputándose patrimonialmente a los mismos no es, en realidad, y al menos en parte fruto del esfuerzo individual (correspondiente al interés legitimador de la situación reconocida), y sí en consecuencia de hechos, decisiones, inversiones y esfuerzos de la colectividad (que resultan así indebidamente patrimonializados sin más). De otro lado, demuestran que, dejando el proceso urbanizador o de aprovechamiento del suelo a la lógica de la conveniencia de los propietarios, la situación resultante, además de irracional y disfuncional, conduce derechamente a la generación de cargas públicas en beneficio privado sin límites efectivo. La evolución del urbanismo ya descrita en el capítulo anterior es justamente la historia de la traducción jurídica de la respuesta a los procesos señalados: en el momento inicial (el mundo preindustrial) se sostiene la propiedad de corte tradicional (derecho absoluto con las solas limitaciones de policía) y desde él se avanza a una fase que podría denominarse de propiedad-especulación (en la que conviven la concepción anterior con los primeros ensayos de recuperación social de los componentes colectivos vía expropiación y fiscalidad de las plusvalías) para acabar en la de afirmación decidida de la función social de la propiedad, etapa caracterizada por la idea de que la situación en que la propiedad consiste se define positivamente en su contenido desde la instancia colectiva a la vista de los intereses comunitarios, quedando integrada en todo caso por deberes junto con las tradicionales facultades y jugando los primeros (su cumplimiento) como condición legitimadora de la apropiación de las facultades.

¹³⁶ Postura que ha recogido inalterablemente la Doctrina Social de la Iglesia a través de sus Encíclicas. En particular Leon XIII, *Rerum Novarum* y Juan XXIII, *Mater et Magistra*.

¹³⁷ Ciclo de Conferencias pronunciadas en la Universidad de Buenos Aires en el año 1911.

IX.6.1. CONCRECIÓN DEL CONCEPTO DE PROPIEDAD FUNCIONAL EN EL DERECHO ARGENTINO

El art. 17 de nuestra Constitución, prescribe que la propiedad es inviolable y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley.

Por su parte el Código civil estableció que el dominio es exclusivo, perpetuo y absoluto, carácter este último modificado por la ley 17.711 al disponer que es *inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa...usarla y gozarla, conforme a un ejercicio regular* El ejercicio de estas facultades no puede ser restringido, en tanto no fuere abusivo

Pero lo fundamental es la norma contenida en el art. 2611 del Código *Las restricciones impuestas al dominio privado, sólo en el interés público, son regidas por el derecho administrativo.*

La doctrina seguida por el codificador con respecto a los caracteres del dominio, es la del Derecho Romano. Pero este concepto ha sufrido un serio ataque con Duguit, para quien la propiedad, es el ejercicio de una función social por parte del poseedor de la riqueza.

Como hemos recordado la Constitución de 1853-1860 establece que la propiedad es inviolable; la expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada.

Su texto fue reemplazado en 1949 por el siguiente: La propiedad privada tiene una función social y en consecuencia estará sometida a obligaciones que establece la ley con fines de bien común. La expropiación por causa de utilidad pública o interés general, debe ser calificada por la ley y previamente indemnizada.

Derogada la Constitución de 1949, volvió a recobrar vigor el art. 17 de la Constitución anterior.

Resulta interesante en este sentido la opinión de Villegas Basavilbaso, para quien la diferencia de ambos textos no significa que los constituyentes de 1853-1860 sancionaron un concepto absoluto de propiedad, y los de 1949 más amplio, ya que, conforme al art. 14, *todos los derechos están sujetos a las leyes que reglamentan su ejercicio, a lo que se agrega lo expresado en el preámbulo: promover el bienestar general*, es decir, el bien de la comunidad, fin que confiere a la Carta Política de 1853-1860, un sentido social y no individualista.

En esta línea que venimos exponiendo, las normas constitucionales y legales básicas que atañen a la cuestión otorgan sustento a la concepción **funcional** de la propiedad en cuyo ámbito deben armonizar el interés particular del dominus con el interés general.

Las últimas reformas a la Constitución Federal y a la de la Provincia de Buenos Aires –ambas ocurridas en el año 1994- entendemos continúan tenuemente dicha directriz, por citar algunos ejemplos, en el tema de la protección del patrimonio urbanístico (art. 44, Const. Provincial) que ya hemos desarrollado en el capítulo correspondiente, así como en la cláusula ambiental (art. 28, Const. Provincial).

Más allá del alcance literal de la expresión constitucional inserta en el artículo 44 de la Carta Provincial, así como de la falta de desarrollo sistemático de la misma, ello proporciona un instrumento de inequívoca orientación hacia la noción funcional aludida.

Igual –y aún más marcado- resulta a estos fines la provisión del artículo 28 del texto constitucional bonaerense al establecer el protagonismo de la provincia en cuanto ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales, el subsuelo y espacio aéreo; y debe **planificar** el aprovechamiento **racional** de los mismos, entre otros aspectos.

En suma, en el derecho argentino a la par de la protección constitucional de la **propiedad**, aparece su alcance no absoluto que se ve legítimamente relativizado debido a razones ínsitas de su función social a través de las limitaciones que en el interés público afectan la misma –limitaciones, restricciones, servidumbres administrativas, etc.-.

IX.7. JURISPRUDENCIA DE NUESTRA CORTE FEDERAL

El 1º de julio de 1876, dijo la Corte que los perjuicios causados a la propiedad privada en ejecución de trabajos públicos, sin que haya incorporación al dominio público de ninguna parte de aquella, constituyen restricciones al dominio regladas por el art. 2611 del Código civil, debiendo por lo tanto deducirse ante la autoridad administrativa las acciones por indemnización de los perjuicios *que el propietario tiene indudablemente derecho a reclamar*, mandando a las partes ocurrir ante quien corresponda, *en cuanto al impedimento de la construcción de la obra en cuestión y a la indemnización de los perjuicios*.

Este fallo tiene singular importancia en cuanto señala que ninguna restricción al

dominio privado se concilia con la incorporación al dominio público de la propiedad particular, pero a la vez sienta como principio *que el propietario tiene indudablemente derecho a reclamar en tales casos indemnización de perjuicios, aun cuando declina su competencia para establecerlos y envía para ello a la propia Administración, dando al art. 2611 del Código civil un contenido jurisdiccional que no tiene, ya que éste sólo remite sustantivamente al derecho administrativo la regulación normativa de este tipo de restricciones.*

Merece también recordarse en este lugar, aquel Considerando del fallo del 14 de mayo de 1887, dictado en el caso de los *Saladeristas de Barracas* en que el Tribunal declaraba: ninguno puede tener un derecho adquirido de comprometer la salud pública y esparcir en la vecindad la muerte con el uso que haga de la propiedad. La autorización para el funcionamiento de un establecimiento industrial está siempre fundada en la presunción de su inocuidad.

Posteriormente, el 16 de octubre de 1912 dijo: *Si la reglamentación ha sido llevada al extremo de constituir una prohibición, destrucción o confiscación, tal limitación no es razonable.*

Un año más tarde, el 30 de diciembre de 1913, juzgando sobre una ordenanza de la Municipalidad de la ciudad de Mendoza que prohibía instalar o mantener hospitales o sanatorios particulares dentro de la ciudad, sin discriminar entre nosocomios de enfermedades infecciosas o no, la Corte lo declaró inconstitucional pues *se ha desconocido innecesaria e injustificadamente... el goce normal y honesto de la propiedad... de otra suerte de la facultad de reglamentación de las legislaturas y de las municipalidades sería ilimitada y las leyes y ordenanzas... podrían hacer ilusorias las garantías acordadas al habitante del país.*

Diez años después, en *Ercolanov. Lanteri de Renshaw* estableció que ningún derecho reconocido por la Constitución reviste carácter de absoluto. *Un derecho ilimitado sería una concepción antisocial. la reglamentación o limitación del ejercicio de los derechos individuales es una necesidad derivada de la vivencia social. Reglamentar un derecho es limitarlo, es hacerlo compatible con el derecho de los demás dentro de la comunidad.*

Poco más tarde, en *Cornú v. Ronco*, la Corte ratifica su doctrina expresando que al incorporar la Constitución el derecho de propiedad a sus preceptos, no impide por ello que el Congreso pueda sancionar y establecer todas aquellas disposiciones razonables y convenientes...que concurren a asegurar el bienestar social y económico de la República y de sus habitantes Además el derecho de propiedad ,como todos los demás derechos convencionales y sociales, no es en manera alguna absoluto...(y) todo propietario, por absoluto y no calificado que sea su título, lo tiene con la condición implícita de que su uso no pueda ser perjudicial ni al derecho igual de los demás ni de la comunidad. Que la constitución que a la vez que asegura... el derecho de usar y gozar de su propiedad, ha cuidado al propio tiempo de dejar establecido en forma también categórica que ello a de ser conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio.

Son ellos algunos de los históricos *Leading Cases* del más alto tribunal de la Nación que han sentado principios rectores sobre la materia.

IX.8. EL TEMA EN NUESTRO DERECHO PUBLICO ESTADUAL

CONSTITUCIONES	DERECHOS	RÉGIMEN ECONÓMICO	RÉGIMEN MUNICIPAL
<p>Santiago del Estero</p>	<p>Art. 25 El derecho de propiedad tiene una dimensión personal y social.</p>	<p>Arts. 46 al 58 El 46 alude a una planificación integral y democrática. El 51 expresa que la propiedad privada será considerada en función social (art. 56). (art. 56) Y el 58, la provincia elaborará una carta de uso potencial del suelo.¹³⁸</p>	<p>Art. 220 inc. 9 puntos C y D. Corresponde al Municipio los planes reguladores y urbanísticos¹³⁹</p>
	<p>Art. 22</p>	<p>Arts. 71 a 78</p>	<p>Art. 189 Inc. 2</p>

¹³⁸ Que señale la vocación productiva de las regiones y permita establecer las prioridades de la inversión pública del desarrollo regional y la protección del ecosistema.

¹³⁹ Sin perjuicio de la participación de la provincia para su registración, avalúo y publicidad.

Jujuy	Derecho a un ambiente sano. Art. 36 Propiedad en función social.	Art. 74, tierras fiscales. Art. 78, planificación económica y de obra pública.	Es competencia de los municipios la planificación, gestión, y ejecución del desarrollo y ordenamiento urbano.
Salta	Art. 30. Medio ambiente y calidad de vida. Art. 36. De la vivienda	Arts. 73 a 83. Art. 73, función social de la propiedad. ¹⁴⁰ Art. 75, planificación económico-social. ¹⁴¹ Art. 78, recursos naturales. ¹⁴² Art. 79, de la tierra. ¹⁴³	Art. 170 inc. 7 y 8. Competencia del municipio lo relativo al urbanismo.
	Art. 29. Propiedad. ¹⁴⁴	Art. 74 Ordenamiento territorial. ¹⁴⁵	Art. 229 inc 11 y 12. Elabora planes reguladores y de uso del

¹⁴⁰ Art. 73 2° párrafo. El ejercicio del derecho de propiedad encuentra sus limitaciones en la función social que debe cumplir.

¹⁴¹ Los planes económico-sociales son indicativo para el sector privado de la economía e imperativo para el sector público provincial y municipal. Dichos planes procuran el desarrollo equilibrado y armonioso de la provincia.

¹⁴² Los poderes públicos sancionan una ley general de recursos naturales que prevee los medios y estímulos para alcanzar los objetivos señalados.

¹⁴³ La tierra es un instrumento de producción y objeto de una explotación racional para el adecuado cumplimiento de su función social y económica.

¹⁴⁴ El Estado garantiza la propiedad y la iniciativa privada y toda la actividad económica lícita y las armoniza con los derechos individuales, sociales y de la comunidad.

Río Negro		Art. 75. Régimen de tierras.	suelo. ¹⁴⁶
La Rioja	Art. 50. Derechos implícitos.	Art. 60. Función social de la propiedad. ¹⁴⁷ Art. 66. Protección del medio ambiente. Art. 67. Desarrollo integral.	Art. 157. ¹⁴⁸

¹⁴⁵ La provincia con los municipios ordena el uso del suelo y regula el desarrollo urbano y rural mediante las siguientes pautas:

1. La utilización del suelo debe ser compatible con las necesidades generales.
2. La ocupación del territorio debe ajustarse a proyectos que respondan a los objetivos, políticas, estrategias de la planificación democrática y participativa de la comunidad, en el marco de la integración regional y Patagónica.
3. Las funciones fundamentales que deben cumplir las áreas urbanas para una mejor calidad de vida determinan la intensidad del uso y ocupación del suelo, distribución de la edificación, reglamentación de la subdivisión y determinación de las áreas libres.
4. El cumplimiento de los fines sociales de la actividad urbanística mediante la intervención en el mercado de tierras y la captación del incremento del valor originado por planes u obras del Estado.

¹⁴⁶ El inciso 12 organiza y reglamenta el uso del suelo de acuerdo a los principios de la Constitución.

¹⁴⁷ La propiedad privada tiene una función social y en consecuencia la misma queda sometida a las restricciones y obligaciones que establece la ley con fines de bien común.

¹⁴⁸ Es curioso observar que el capítulo 10° de la función municipal de esta Carta Constitucional nada expresa sobre cuestiones de urbanismo u ordenación del territorio; aún más el citado artículo 157 prevee contemplar los siguientes ítems: educación, salud pública, gobierno y cultura, hacienda, obras y servicios públicos, acción social, y fiscalía municipal.

<p style="text-align: center;">San Juan</p>	<p style="text-align: center;">Art. 58. Medio ambiente y calidad de vida.¹⁴⁹</p>	<p style="text-align: center;">Arts. 107 y 111. Función social de la economía y de la propiedad. Art. 114. Función social de la tierra.¹⁵⁰</p>	<p style="text-align: center;">Art. 251 Inc. 12, 18 y 19. Dictar ordenanzas y reglamentos sobre urbanización. Inc. 18. Convenir con la provincia o con otros municipios la formación de organismos de coordinación y cooperación necesaria. Inc. 19. Participar por medio de un representante designado a tal efecto en los organismos provinciales de planificación o desarrollo, cuyas disposiciones afecten intereses municipales.</p>
--	---	---	---

¹⁴⁹ Corresponde al Estado provincial ordenar el espacio territorial de forma tal que resulten paisajes biológicamente equilibrados... El Estado debe promover la mejora progresiva y acelerada de la calidad de vida de todos sus habitantes.

¹⁵⁰ Art. 114: La tierra es considerada factor de producción y no de renta y debe ser objeto de explotación racional.

<p>Córdoba</p>	<p>Art. 11. Medio ambiente. Art. 38 inc. 4 y 8. Deberes afines.</p>	<p>Arts. 58, 59, 64, 65, 66, 68, 69.¹⁵¹</p>	<p>Art. 186 inc. 7, 10 y 11. Restricciones y regulación de planes urbanísticos y edificios. Art. 191. Planes de desarrollo regional.</p>
-----------------------	---	--	--

¹⁵¹ En realidad los artículos señalados se encuentran dentro del título 2° bajo la nominación Políticas Especiales del Estado que integra tanto aspectos de interés social como científicos (art. 64), patrimoniales (art. 65), ecológicos (art. 66), económicos (art. 67), de recursos naturales (art. 68), de planeamiento (art. 69). Merecen destacarse en estos preceptos los siguientes:

- Art. 58 incisos 1 y 2 que rezan sobre el uso racional del suelo y la preservación de la calidad de vida de acuerdo con el interés general e impedir la especulación.
- Art. 66 en sus incisos 2 y 3 que establecen la compatibilidad de la programación física, económica y social de la Provincia, con la preservación y mejoramiento del ambiente; y una distribución equilibrada de la urbanización en el territorio. Y el artículo 69 que establece que el Estado provincial elabora planes en los que promueve la participación de los sectores económicos y sociales interesados destinados al desarrollo regional e integración económica provincial.

IX.9. EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL DERECHO ESPAÑOL¹⁵²

El antes aludido momento de promulgación de la Ley de Suelo, como norma legal reguladora de toda la actividad urbanística, no constituye un mero acto voluntarista, sino que responde a la evolución socio-económica trascendental experimentada por la sociedad española, como en su momento se expuso. Conviene no obstante recordar ahora que la aludida norma legal supuso la *publicatio* de la actividad urbanística en su totalidad, pasando a ser la ordenación urbanística una función pública: la nacionalización o estatización del urbanismo, y la consideración de la ordenación urbanística como ordenación integral del territorio.

Esta evolución –como ha señalado L. Díez-Picazo– provoca, en efecto, la erosión de la normativa tradicional de la propiedad hasta el punto de una inversión de la relación existente entre la tierra y las construcciones (edificaciones o plantaciones establecidas sobre aquellas). Para la óptica tradicional de la tierra es siempre el valor fundamental. La concepción romanista definía esta relación a través de la máxima *superficie solo caedit*, que todavía hoy recoge el artículo 358 del Código Civil español. Hay una especie de *vis atractiva* del suelo sobre lo establecido en él, que se ve suplantada por la idea de que el suelo es un simple elemento de radicación o localización. De esta cambio de óptica resultan dos consecuencias extraordinariamente importantes. La primera es que no es el suelo el valor fundamental y el que debe tener la *vis atractiva*, sino la capacidad del crear riqueza sobre él. En segundo lugar, que el hecho de que un suelo determinado sea un punto óptimo

¹⁵² La incidencia del Derecho urbanístico sobre la propiedad fundiaria, dice García de Enterría, no puede ya explicarse en los términos tradicionales de las limitaciones de la propiedad. la doctrina alemana juega con un doble concepto que puede ser oportuno traer aquí: no se trata ya propiamente de *Eigentumsbeschränkungen*, sino de *Eigentumsbegrenzung*, no de restricciones o limitaciones de la propiedad, sino de delimitación de la propiedad en su contenido normal. No de una limitación o ablación de algo positivo y plenario, sino de un límite de extensión, de un confin. Límite de extensión que no se detiene en el derecho, sino que llega hasta la facultad, porque a veces la ordenación no afecta al derecho de dominio del suelo, sino a la facultad de edificar derivada de aquel derecho. Así, el art. 61 de la ley dice: "las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta ley."

Como dice con todo rigor el art. 70, las normas urbanísticas no restringen ocasionalmente la propiedad, sino que "definen el contenido normal de la propiedad"; y de este contenido ya, y según todo lo expuesto, parecen que las antiguas limitaciones de la propiedad se convierten, conforme a la ley del Suelo, en mera sustancia configuradora de su contenido. Enfoque doctrinal distinto al concepto de propiedad -goce de limitaciones- del art. 348 del Código civil.

o un punto ventajoso para la radicación de una empresa social de cualquier tipo no es nunca una obra individual, sino una obra social o colectiva. Queda así al descubierto la clase sobre la que descansa la nueva regulación del derecho de propiedad operada por la legislación urbanística.

En consecuencia, el cambio de perspectiva experimentado por la regulación del derecho de propiedad es radical. Ahora la primacía de dicha regulación la obtiene la tutela de los intereses colectivos o públicos, abandonando la posición tradicional en la que éstos sólo jugaban como correctores de los privados, que eran los predominantes. Dicho de otro modo, la propiedad inmobiliaria ha pasado a ser un bien privado de interés público.

En primer lugar, la nueva concepción y regulación del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles introducidas por la legislación urbanística no se refieren exclusivamente a la propiedad urbana, sino a la propiedad de la totalidad del suelo; constituyen propiamente un estatuto general de la propiedad inmobiliaria. Ello no es sino la lógica consecuencia de la naturaleza propia de la ordenación urbanística en dicha legislación, que no es otra que la ordenación integral del territorio, tanto en el sentido de abarcar la totalidad de ésta como de comprender todas las actuaciones con incidencia física.

Con lo cual a la igualdad de la Ley (técnica normativa) se contraponen la desigualdad del plan (técnica planificadora), lo que conduce a uno de los problemas capitales de la ordenación urbanística, que no es otro que el de la salvaguardia –no obstante aquella desigualdad- de los principios de justicia y de igualdad ante la Ley.

A su vez, la regulación por la ordenación urbanística del derecho de propiedad se realiza a partir de la categorización del suelo, por razón de su destino urbanístico básico, en urbano, urbanizable (programado o no) y no urbanizable. Ello no significa la disgregación del concepto de propiedad inmobiliaria en varias propiedades distintas, sino únicamente que el derecho de propiedad del suelo queda sometido a un régimen urbanístico y, por tanto, recibe un contenido diferente, según el tipo o categoría de suelo sobre el que recae.

CAPITULO X

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA ECONOMIA

X.1. LA CIUDAD Y LA TEORIA ECONOMICA

Pierre-Henri Derycke¹⁵³ nos señala que si el fenómeno urbano constituye, sin duda una realidad inmediatamente perceptible, la ciudad no ha sido percibida de inmediato por los economistas como una categoría fundamental de su análisis.

Obnubilados por los problemas de la industrialización, del equilibrio microeconómico y de sus condiciones, los autores clásicos y neoclásicos ignoran altivamente la ciudad en tanto que laboratorio de actividades colectivas, lugar privilegiado de la formación del valor y crisol de las relaciones sociales. Es preciso esperar al inicio del siglo XIX y al empuje urbano de la época contemporánea para ver renacer las tentativas de formalización. Paralelamente, los progresos de las teorías económicas espaciales hacia una conceptualización pertinente del espacio han sido muy lentos y laboriosos. Comenzando por un espacio rural homogéneo e indiferenciado, la reflexión se ha orientado progresivamente hacia las polarizaciones del espacio industrial y las particularidades del espacio urbano.

X.1.1. BREVE REPASO SOBRE LA CIUDAD EN LA CONSIDERACION DEL PENSAMIENTO ECONOMICO

Aunque la mayor parte de los filósofos y de los pensadores sociales ponen las raíces de la historia universal en la historia de las ciudades, resulta curioso constatar cómo los primeros economistas, ya se trate de fisiócratas franceses (Quesnay) o bien de los clásicos

ingleses (Adam Smith o John Stuart Mill) han sido indiferentes al fenómeno urbano. La mayor parte -escribe Fernand Guyot (1967)- ignoran hasta la propia expresión de ciudad. Si hace mención de ella no es más que como un anexo a la teoría de la localización y de la renta. Por esta razón pocos autores se han dedicado al estudio económico de las ciudades, o si alguno de ellos se han interesado, su análisis no ha atraído la atención de los historiadores del pensamiento que le han considerado como una parte poco importante de su obra.

X.1.2. TRES VALIOSOS ANTECEDENTES

Sin embargo, hay que hacer a esta observación algunas brillantes excepciones, como consecuencia de los ricos análisis de ciertos precursores, especialmente William Petty, Richard Cantillon y James Steuart. En contraste, el pensamiento económico clásico es de una indiferencia sorprendente. Incluso las diferentes corrientes del pensamiento socialista no han sabido situar la ciudad en su verdadero lugar, y será preciso esperar al siglo XIX para percibir las primicias de una renovación que se desarrolla en la época contemporánea.

X.1.3. EL ANALISIS COSTO-BENEFICIO DE LA CONCENTRACION URBANA

Un siglo después de Adam Smith las contribuciones de Petty a la ciencia económica naciente son numerosas: una preocupación, llevada, dirían algunos, hasta la manía, de valorarlo todo por los datos estadísticos que le ha hecho el fundador de la escuela Aritmética Política y el precursor del análisis cuantitativo moderno; una preocupación permanente por la investigación de los factores del desarrollo económico nacional, como lo ha demostrado Guy Caire (1965); en fin, una referencia constante al espacio, un espacio fuertemente estructurado por las ciudades, la industrialización y el desarrollo desigual, como lo ha explicado Pierre Dockés (1969): *estudia la localización, la dimensión, el desplazamiento de las ciudades; defiende la concentración industrial y se pone violentamente a toda idea de dispersión de las actividades y a la igualación de la riqueza a*

¹⁵³ Pierre-Henri Derycke en su libro "Economía y planificación urbana". Instituto de estudios de administración local. Madrid. 1983; en especial el capítulo II "La ciudad, el espacio y la teoría

través del espacio.

Es la ciudad de Londres a mitad del siglo XVII la que sirve con más frecuencia como punto de referencia para las reflexiones de Petty. Un río, carreteras, el mar próximo: he aquí los factores esenciales de elección de un buen emplazamiento para una gran ciudad. Para Londres es la mejor posible: *Es cierto que en tanto haya habitantes en Inglaterra su mayor aglomeración se producirá en el lugar que actualmente está Londres, ya que el Támesis es el río más cómodo en esta isla y el emplazamiento de Londres la región más cómoda del Támesis.*

Es a propósito de la dimensión óptima de Londres con respecto a lo que Petty plantea la reflexión más importante. En su segundo *Ensayo de Aritmética Política*, publicado en 1682, se entrega, en términos estrictos, a un verdadero análisis coste-beneficio del crecimiento urbano. Estimulando, en alrededor de 670.000 habitantes la población londinense en 1680, constata que la población de la ciudad se dobla en cuarenta años; mientras que la población del Reino de Inglaterra se dobla en trescientos sesenta años solamente. Esta diferencia no puede explicarse más que por *ciertos beneficios y ventajas naturales y espontáneas que los habitantes encuentran viviendo en sociedades más numerosas en vez de pequeñas*. Para resolver la cuestión, Petty va a exponer una serie de consideraciones: el área de aprovisionamiento de productos alimenticios de una ciudad (no excede 70 millas de diámetro en la primera hipótesis), la estrategia de defensa (una gran ciudad es más fácil de proteger por murallas), la cohesión social, el reforzamiento de los poderes de gobierno, mayor facilidad para administrar justicia y luchar contra la criminalidad (por la centralización de los tribunales de justicia y de los archivos), para recaudar impuestos y, en fin, para preservar la paz social y religiosa. la mayor parte de estos argumentos, junto a consideraciones económicas, especialmente la concentración industrial y el acortamiento de los grandes circuitos económicos, pesan fuertemente a favor de las gran ciudad.

X.1.4. UN ENFOQUE SOBRE LA DINAMICA DEL CRECIMIENTO URBANO

El ensayo de **Richard Cantillon** *sobre la naturaleza del comercio en general*, escrito hacia 1725 y publicado después de la muerte de este, contiene enfoques originales sobre la formación y la dimensión de los asentamientos humanos. Una aldea reúne en un lugar privilegiado a algunos granjeros y trabajadores y artesanos que dependen de ellos: *herrerros y carreteros para los útiles, los arados y las carretas que necesitan*. La dimensión de la aldea está necesariamente limitada por la obligación de permanecer en la proximidad inmediata de las tierras más fértiles y de disminuir el tiempo de trayecto para el cultivo de los campos. El burgo es un pueblo o una aldea que cumple además, la función del mercado ocasional o permanente y que controla por la actividad de los mercaderes un conjunto de aldeas situadas en su entorno. En este esquema de organización jerárquica del espacio no aparecen, por el momento, más que tres clases sociales: los granjeros y los trabajadores, los artesanos y los mercaderes. Para explicar la formación y el desarrollo de las ciudades, Cantillon va a recurrir a un cuarto grupo social: el de los propietario agrícolas y de los señores, deseosos de disfrutar juntos de una sociedad agradable (sistema de soberanía y de vasallaje heredado de la Edad Media). Pero los atractivos de la convivencia no explican por sí solos la formación de las ciudades, éstas se localizan de modo natural cerca de los ríos o próximos al mar, ya que el transporte por agua de los enseres y mercancías necesarias para la subsistencia y comodidad de los habitantes se realiza mucho mejor que por los vehículos y transportes terrestres. Sólo en el interior prevalece la explicación sociológica: Se puede decir que la reunión de muchos ricos propietarios de tierras que residen juntos en un mismo lugar basta para formar lo que se llama una ciudad, y que muchas ciudades en Europa en el interior del país deben el alto número de sus habitantes a esta unión.

En cuanto a la capital de un reino se forma de la misma manera que una ciudad de provincias, con la diferencia de que los propietarios más grandes de tierra de todo el Estado residen allí, y de que el rey o el gobierno supremo establece en ella su residencia y allí se gastan las rentas del Estado. *Como se ve, la explicación de Cantillon es más sociológica que económica: el fenómeno de localización de los poderes y la función de gastos ostentosos de la clase dominante son los elementos principales para el nacimiento de las*

ciudades.

El análisis puramente económico vuelve a ponerse en marcha con el estudio de las interrelaciones campo-ciudad. Cantillon escribe a este respecto: La dimensión de la ciudad es naturalmente proporcional al número de propietarios de tierras que residen en ella o más aún al producto de la tierra que les pertenece. Al mismo tiempo hay interdependencias entre el tamaño de las unidades urbanas y el área de influencia de las ciudades sobre el entorno rural, idea que será recuperada en el siglo XX por los teóricos del espacio y los defensores de la teoría denominada de los lugares centrales .

Cantillon analiza, por último lo que se llamaría en nuestros días la *dinámica del crecimiento urbano*. Después de haber demostrado que la ciudad crece a partir del desarrollo de sus actividades de exportación (idea que será utilizada en nuestros días por la denominada teoría de la base económica), Cantillon se interroga sobre el carácter inducido del crecimiento urbano. Estima que el crecimiento es inducido por el desarrollo del entorno rural, que juega un papel permisivo. Estudia la distribución de rentas y la circulación de los flujos económicos entre las ciudades y el campo, y concluye esta vez con el papel dominante de la capital y de las grandes ciudades. Incluso intentó evaluar la velocidad de circulación de los flujos monetarios entre la capital y las principales ciudades de las provincias. Llegó a ver el concepto moderno de multiplicador espacial de los flujos, y es desde esta perspectiva como llega a preconizar una cierta dispersión de las actividades industriales, única manera posible de limitar el poder de la creación monetaria de la capital. Como se ve, la visión espacial de Cantillon pasa revista a todos los aspectos relacionados de su análisis económico y monetario.

X.1.5. OTRO INTENTO DE ANÁLISIS

Según James Steuart, la aparición y el crecimiento de las ciudades han de atribuirse al excedente agrícola y a la elección de un emplazamiento conveniente por los propietarios de tierras, los señores y el Estado. Pero el crecimiento urbano se apoya también en la implantación de manufacturas que se concentran en las proximidades de las fuentes de energía y de materias primas, sin alejarse, por otra parte, de los consumidores y trabajadores de los centros urbanos. Por lo tanto, hay muchas más relaciones de

complementariedad que de antagonismo entre las ciudades y el campo. Por lo demás, si el atractivo de las ciudades resulta muy fuerte y el éxodo rural llega a devitalizar los campos, Steuart no es enemigo de un cierto intervencionismo: sugiere, en este caso, *introducir también algunos tipos de industrias en los campos más alejados, lo que permitirá proporcionar empleo, y bien pronto los granjeros se encontrarán mucho mejor*. Por último, la ciudad es un potente factor de creación de vías de comunicación, de las que los campos pueden beneficiarse *Una ventaja de las grandes ciudades es la necesidad de tener grandes vías, lo que significa un estímulo considerable para la agricultura... Las grandes vías llevan los productos al mercado; permiten reducir las distancias; aumentan el número de vehículos y eliminan los inconvenientes que resultan del alejamiento de las ciudades*. Los campos más alejados abastecen el mercado en concurrencia con los cultivadores de las proximidades de las ciudades. *Por su contribución al desarrollo de la red de carreteras, el crecimiento urbano aparece como un factor que reduce el aislamiento del campo.*

X.1.6. EL ECLIPSE DEL ANÁLISIS ECONÓMICO EN LAS CIUDADES HASTA EL SIGLO XX

En comparación con Petty, Cantillon y Steuart, los análisis de los fisiócratas y después de los clásicos sobre la ciudad son de una gran banalidad.

Quesnay parece preocupado más por el desarrollo de una sociedad que sigue siendo esencialmente agraria que por el impulso de las ciudades. Destaca que la condición previa a la formación de las ciudades es que la agricultura haya alcanzado cierto nivel de desarrollo. Reconoce que la reciente industrialización y la multiplicación de las manufacturas son igualmente factores importantes del crecimiento urbano. Pero las ciudades le parecen constituir mucho más un freno al desarrollo económico, al estimular las actividades improductivas y los gastos suntuarios de la clase ociosa. *En la concepción fisiocrática del producto neto, la ciudad y las actividades terciarias que abriga se consideran improductivas.*

Adam Smith valora mejor los profundos cambios que aporta la industrialización, pero no extrae todas las consecuencias que ello representa para la ciudad. Ciertamente dedica el

libro III de la *Riqueza de las naciones* a la ciudad. Sin embargo, repite, a este respecto, lo que ya había dicho respecto al individuo y la empresa y su análisis carece de profundidad y originalidad. *La ciudad resulta, según él, de un concurso de fuerzas : la división del trabajo, condiciones de eficacia de las actividades económicas en general y los efectos de la aglomeración*, requisito para la aparición de cierta plusvalía de las actividades urbanas en particular. Pero la naturaleza de esta plusvalía, su análisis en términos de externalidades, las condiciones de su internalización por los productos y consumidores, no son en absoluto explicados y será necesario esperar al inicio del siglo XX con Alfred Marshall para avanzar un poco más en su explicación. *En cuanto al crecimiento y a la dimensión óptima de las ciudades, depende, según Smith, de la evolución de la productividad agrícola.*

Ricardo no aborda el problema de la ciudad más que accidentalmente. El hecho es tanto más sorprendente cuanto el espacio urbano puede ofrecerle muchos ejemplos de aparición de rentas de escasez o de situación y la ocasión incluso de generalizar su estudio de la renta del suelo. *En cuanto a John Stuart Mill, se limita a observar que tasas de urbanización elevadas se corresponden con un crecimiento rápido en la mayor parte de los países.*

- En este rápido recorrido de la historia del pensamiento económico a la ciudad, nos separamos de la contribución del socialismo utópico o romántico. Ciertamente, el modelo del falansterio de *Charles Fourier* (1772-1837), las realizaciones de su discípulo *Victor Considerant* (1808-1893), la ordenación de las ciudades preconizadas por *Etienne Cabet* (1788-1856) y las reflexiones sobre la arquitectura y el urbanismo, interrumpidas por su muerte, de *P.J. Proudhon* (1809-1863) son otras tantas reacciones contra la ciudad industrial, sus excesos e inconveniente. Pero éstas tienen mucho más su lugar en una historia del urbanismo que en la obra económica urbana.

De una dimensión diferente parece el análisis de **Marx y Engels**. Enraizado en la historia, en estrecha correspondencia con el estudio de los mecanismos económicos del capitalismo industrial, el estudio de las ciudades realizado por los padres del marxismo merece que nos detengamos en él. *La división del trabajo entre el campo y la ciudad constituye a sus ojos una fuerza dialéctica de transformación de la sociedad.* Tomando el

análisis de J. Steuart (del que Marx escribió que era el autor que mejor había tratado la cuestión), *Marx demuestra que el mejor capitalismo industrial empuja inexorablemente hacia la concentración urbana y la desvitalización de los campos*. Ello es así, en primer lugar, por la oposición entre trabajo material y trabajo intelectual; después a causa de la separación, acentuada a lo largo de la historia, entre propiedad del suelo y del capital industrial; por último, por la cascada de alienaciones que el régimen capitalista suscita. Mejor que ningún otro, Marx ha comprendido que los mecanismos de la concentración urbana constituyen, con la fuerte industrialización de la primera mitad del siglo XIX, el fenómeno más potente de la sociedad de su tiempo y el catalizador de todas sus transformaciones. *La ciudad se ha convertido en el gran laboratorio en el que se elabora la alquimia de las mutaciones revolucionarias*.

Pero más allá de una crítica feroz de la ciudad industrial y del capitalismo, inútilmente se buscaría en **Marx, Engels o Lenin** una teoría positiva de las ciudades en un régimen comunista nada se precisó sobre el modo de reducir el antagonismo campo-ciudad. Como ha escrito Guyot (1967): ¿Es que la simple desaparición de la propiedad privada bastará para reducir esta oposición? ¿Es que, por el contrario, el antagonismo entre el campo y la ciudad sólo será suprimido por la desaparición de la ciudad? ¿O por la urbanización del campo, o por una ordenación específica de las relaciones de intercambio entre la ciudad y el campo? Será necesario esperar a 1930 y el *articulado de Stroumiline: Problemas de la ciudad socialista, para tener los elementos de una verdadera concepción socialista de la ciudad*. Pero esta dimensión ideal de los conjuntos urbanos preconizada por Stroumiline (100.000 habitantes) *ha sido largamente sobrepasada por las ciudades de la URSS en la época contemporánea. Las agrociudades, que constituyen un medio de superar el antagonismo campo-ciudad, han sido, parece ser, un fracaso*.

- En el último tercio del siglo XIX, los representantes de la escuela histórica, especialmente Roscher y Sombart, trazaron una tipología de las ciudades relacionada con los estadios sucesivos del capitalismo: ciudades de comercio del estadio precapitalista; ciudades denominadas de consumo en el origen del capitalismo; ciudades industriales con funciones urbanas más o menos completas del capitalismo avanzado. Su contribución no

va, por otra parte, más allá de esta tipología un poco sumaria, que ha inspirado alguna vez los trabajos de los geógrafos sobre la armadura urbana.

X.2. LA RENOVACIÓN DEL SIGLO XX

Si el análisis económico de las ciudades sufrió un eclipse relativo después de J.Steuart, no va a suceder lo mismo en el curso del siglo XX, y **singularmente durante el período contemporáneo que ve desarrollarse toda una serie de contribuciones, y especialmente el *análisis de las externalidades, el estudio de los valores del suelo y el análisis de sistemas aplicado a la ciudad.***

X.2.1. EL ANÁLISIS DE LAS EXTERNALIDADES

Es bien sabido que este enfoque se remonta a Alfred Marshall y a Arthur C. Pigou. Son numerosos los autores que, en la tradición de Petty, han atribuido a las actividades económicas reunidas en las ciudades una *eficacia superior debido a su proximidad, a su complementariedad y a su concentración en un lugar privilegiado.* Algunos autores han propuesto una explicación formalizada de estas ventajas. Otros, sin investigar una formulación matemática rigurosa, hacen de las externalidades positivas y negativas el fundamento de la teoría de la ciudad.

1° *La investigación de una expresión cuantificada de las economías externas de la urbanización*

Entre esta primera serie de autores, uno de los más representativos es, sin duda, Alfred Weber, un teórico de la economía espacial. Según Weber (1909), es preciso en la elección de una localización eficiente para una empresa, hacer intervenir, además de la minimización de los costes de transporte y ganancias de mano de obra que se derivan de la variación espacial de la tasa de salarios, un tercer factor, que se llama *fuerza aglomerativa* y que se deriva de la concentración de actividades.

En su análisis de la evolución de la región metropolitana de Nueva York, Edgar Hoover y Raymond Vernon (1959) demuestran que el carácter acumulativo del crecimiento urbano se explica a la vez por la complementariedad de los servicios

portuarios, bancarios y financieros, por la densidad de información circulando entre estas actividades y por el papel catalizador de las innovaciones que ha podido desempeñar la gran metrópoli neoyorkina, especialmente en el dominio de la electrónica. la innovación tecnológica aparece como una consecuencia de las ciudades muy grandes.

En 1964, Ogburn y Duncan demuestran que de 600 inventos importantes aparecidos en EE.UU., en el curso del período 1900-1935, más de la mitad han nacido en 25 grandes ciudades que en 1930 sobrepasaban los 300.000 habitantes. Los representantes de la escuela de la geografía cuantitativa, especialmente Hagerstrand y Peter Hagget, han establecido de manera indiscutible que las grandes innovaciones se introducen, en primer lugar, en las capitales antes de difundirse progresivamente por el conjunto de los escalones de la jerarquía urbana. Esto ha dado lugar a interesantes intentos de modelización de la difusión espacial de las innovaciones, especialmente las de Petersen (1970), y de Korcelli (1971).

Es preciso mencionar también el análisis de Christofer Alexander (1965), que concibe la ciudad como el resultado de una circulación de bienes, personas y de información a través de una red rica en interconexiones de todas clases. La ciudad no es más que un árbol, escribe, que debe interpretarse, a la vez, en términos de teoría de grafos y en términos de comunicaciones sociales.

La síntesis de todos estos trabajos sobre el análisis de las externalidades urbanas ha sido realizado más frecuentemente por autores que eran sociólogos en vez de economistas. Se mencionarán, a este respecto, las dos aportaciones que nos parecen más significativas. En 1962, Richard Meier propone una explicación del crecimiento urbano en términos de la teoría de la información, brillantemente inaugurada en los años cincuenta, en los EE.UU., por Shanon, Weaver y Brillouin, Meiner ve en la ciudad el lugar el que se elabora, se concentra y se difunde la información: En todo lugar en el que la información está extremadamente concentrada -escribe-, se puede encontrar una influencia social, un poder político o las dos cosas a la vez.

En 1966, el autor belga Jean Remy avanza una explicación socio-económica de la ciudad, que descansa esencialmente en la yuxtaposición espacial de las actividades y la generación de economías de la aglomeración desde el doble punto de vista del productor y del consumidor final. El autor ampliará a continuación su concepción hasta un verdadero

análisis de sistemas, incluyendo las nociones de entropía y negantropía urbana. En definitiva, según estos autores, la ciudad nacida de las economías externas de la aglomeración, puede analizarse como un sistema entrópico sometido a mecanismos de autorregulación y a riesgos de desórdenes: obstrucciones, desigualdades de poder y de situaciones debidas a los valores del suelo, al estatus social, a los efectos de los planes de urbanismo... La preferencia por la ciudad no existe más que en la medida en que las economías externas de aglomeración superan a las disfunciones de la vida urbana. La reflexión sobre las externalidades conduce progresivamente al análisis de sistemas de la ciudad.

X.2.2. EL ESTUDIO DE LOS VALORES DEL SUELO

La economía del suelo, inaugurada brillantemente a principios del **siglo XIX por Ricardo y su teoría sobre la renta del suelo**, conoce un largo eclipse hasta el inicio del siglo XX. Los autores más representativos del pensamiento clásico y neoclásico a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX: John Stuart Mill en 1848, Carl Menger en 1870, Alfred Marshall en 1890, o bien desprecian totalmente la economía del suelo urbano en beneficio del análisis de la industrialización, o bien se contentan con integrar los mecanismos de las rentas en la teoría general del valor y de los precios, sin referirse a las peculiaridades de la renta urbana. Sin embargo, otros tres autores del siglo XIX van a aportar materiales dispersos que no serán reunidos más que posteriormente.

El primero es **Heinrich von Thunen, fundador de la teoría económica espacial**. *Von Thunen perfecciona el esquema ricardiano de la renta del suelo y da muchas formulaciones en cifras en su obra de 1826 El Estado aislado.*

El segundo autor es Carlos Marx. Tomando el análisis de Ricardo, en diferentes pasajes del *Capital*, distingue Marx no menos de cuatro expresiones diferentes de la renta del suelo agrícola¹⁵⁴:

¹⁵⁴ - Renta diferencial 1, que corresponde de hecho a la renta ricardiana y constituye una plusvalía diferencial debido a factores naturales (la fertilidad, el clima, la localización geográfica, etc.)
- Renta diferencial 2, que corresponde a una aplicación de dosis variables de capital (agricultura extensiva e intensiva, por ejemplo)

Pero, el análisis sobre la renta del suelo es difícil de transportar al ámbito urbano.

El tercer autor es **León Walras**. En una interesante memoria de 1880 sobre *La teoría matemática del precio de la tierra y su adquisición por el Estado*, Walras demostró que el precio de compra de las tierras puede correr el riesgo de llegar a ser infinitamente elevado desde el momento que la tasa de plusvalía (que corresponde a las tasas de aumento medio anual de los alquileres agrícolas o las rentas urbanas, es decir, a las anticipaciones especulativas de los agentes) sobrepasa a la tasa de interés (o tasa de rendimiento de los capitales mobiliarios). *De aquí la llamada nacionalización de la tierra por el Estado para impedir la escalada de la especulación del suelo*. Aunque criticables desde ciertos puntos de vista, la demostración de Walras es muy general y puede referirse indistintamente a tierras agrícolas o a suelos urbanos, la idea de una *colectivización de suelo* será tomada más tarde por **Henry George**, y luego por **Edgard Pisani**.

Estas tres aportaciones sucesivas: Von Thunen, Marx y Walras han estado hasta una fecha relativamente reciente totalmente separadas. El primer tercio del siglo XX verá multiplicarse en los EE.UU. los estudios empíricos sobre el valor del suelo urbano, utilizando métodos muy variados de estimación.

X.2.3. LOS "ECONOMISTAS DEL SUELO URBANO"

- **Richard Hurd** en 1903 inaugura, con sus *Principios de estimación del suelo urbano*, los trabajos de la escuela denominada de los *economistas del suelo urbano*, representada en los EE.UU. especialmente por Zangerle (1924), Robert Murray Haig y su teoría de los costes de fricción (1927), Ely y Wherwein (1928) y Wendt (1956) y Turvey (1957). Fundamentalmente, estos autores combinan las enseñanzas de la teoría general de las imperfecciones en la concurrencia, tal como se había elaborado en los años treinta, y las

- Renta absoluta, que es una especie de tributo tomado por el propietario del suelo sobre todos los utilizadores de la tierra en los diferentes sectores de producción en que la composición orgánica del capital sea más débil que en el resto de la economía, lo que era espacialmente el caso de la agricultura a mitad del siglo XIX, pero que se puede generalizar a otras ramas. De aquí se deduce, en particular, que contrariamente a lo que afirmaba Ricardo, un propietario del suelo puede continuar extrayendo una renta absoluta positiva incluso sobre una tierra marginal.

- Renta de monopolio, por último, que corresponde a una renta de situación y que puede aparecer tanto en la agricultura como en cualquier otro sector de la industria.

observaciones sobre las peculiaridades de los mercados del suelo en las zonas urbanas. En Francia debe hacerse un lugar aparte a la obra del sociólogo Maurice Halbwachs, que presenta en 1909 una explicación ingeniosa del mercado del suelo urbano a través de la *fuerte alza de factores psicosociológicos*.

Bajo la influencia de la fuerte alza de los precios del suelo urbano en la mayor parte de los países después de la segunda guerra mundial, se produce una reflexión más profunda vinculando los precios del suelo, usos del suelo y crecimiento urbano, que ha desembocado en una verdadera economía del suelo urbanos, en el cual se pueden distinguir dos corrientes radicalmente distintas.

Una primera corriente, *especialista y neoclásica*, tiene sus raíces de una manera lejana en Von Thunen y probablemente también en Henri Gossen, uno de los fundadores del utilitarismo. Está representada por los primeros trabajos americanos de Lowdon Wingo (1961) y William Alonso (1964). La ciudad nace de la preferencia de todos por lugares centrales privilegiados. Los precios del suelo urbano reflejan la utilidad atribuida a estos emplazamientos, la localización de los agentes económicos sobre el área urbana resultará de la elección entre la utilidad relativa de un emplazamiento considerado como un bien económico, en cierto modo análogo a los otros bienes cuyo consumo se prevé, realizada conforme a la regla general del cálculo económico y bajo las restricciones ordinarias de escasez de bienes y disponibilidad presupuestaria de los agentes.

Aunque es bastante legítimos considerar un terreno urbano como un bien puro de consumo duradero para un individuo o un hogar que busca una vivienda, es evidente que este mismo terreno es también un factor de producción para una empresa industrial o comercial. La mayor parte de los modelos evitan esta dificultad o no resuelven más que al precio de artificios que les hacen irrealistas, y por ello inaplicables.

La segunda corriente, más contemporánea, es de inspiración *neorricardina y neomarxista*. Parte del punto opuesto a la corriente precedente. **En la primera concepción, el espacio se considera como un puro bien de consumo; en la presente concepción, el espacio es principalmente un bien de producción. Se hablará de producción de espacio edificado. A la división económica de trabajo corresponderá una división social del espacio.** La filiación de esta corriente con Ricardo, Marx y el esquema de producción de

mercancías por mercancías de Piero Sraffa (1960) es bien clara.

Mientras que los neoclásicos concluyen que el precio del suelo engendra ciertas formas de utilización, en el análisis neomarxista aparece una relación inversa: es la utilización del espacio determinada por la división económica y social de trabajo la que induce el precio del suelo... Esta nueva perspectiva conduce a una transferencia del análisis, pero no a una renovación de la explicación: no se trata ya de explicar los precios del suelo urbano, sino la utilización del suelo.

Como podemos observar está todavía pendiente de hacerse la síntesis entre el análisis neoclásico y la explicación neomarxista de los valores del suelo urbano. Aunque separadas y dispersas, estas diferentes aportaciones han enriquecido, sin embargo, considerablemente la teoría económica de la ciudad en la época contemporánea: **el sistema del suelo se ha convertido para lo sucesivo en parte integrante del sistema de la ciudad;** ello para nosotros justifica la pretensión en la política de ordenamiento territorial de asociar la planificación física con la económica.

X.3. MISIONES DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y DEL PLANEAMIENTO FÍSICO

Que una de las misiones que corresponden a la planificación económica urbana consiste en lograr una integración de las actividades económicas locales con respecto a los objetivos nacionales y regionales. Por ello, si se pretende conseguir el mejor empleo posible de los recursos, resultará muy necesario comprender bien el proceso de crecimiento urbano. La localización de la inversión pública apunta también a la necesidad de integrar, a este nivel urbano, la planificación económica y el planeamiento de la utilización del suelo.

Mientras que el órgano local de gobierno es posible que no posea un excesivo control sobre la magnitud total del crecimiento económico que tiene lugar en su circunscripción territorial, lo tiene, y puede ejercerlo de modo efectivo, sobre la pauta espacial que adopta ese crecimiento. El planeamiento físico - o sea, del suelo- resulta, pues, esencial, si se pretende que los recursos urbanos se empleen del modo más

eficiente, puesto que los valores públicos (que reflejan externalidad) requerirán la introducción de modificaciones en las acciones privadas y, por ende, en los aprovechamientos privados del suelo. En muchos casos esto puede lograrse mediante el planeamiento de la localización de las inversiones fijas (especialmente las de carácter público) y de sus relaciones espaciales.

Sostiene el autor que una vía por la que el planeamiento físico puede hacer que aumente **la eficiencia económica de las zonas urbanas** consiste en favorecer la aplicación del **principio económico de especialización en la ordenación del uso del suelo** (Lean y Goodall, 1966, pág. 260). ¿Hasta qué punto puede aplicarse este principio?

Parece necesario recordar que la especialización en un aspecto de la actividad urbana puede originar problemas en otra parte, si existe un desequilibrio entre las diversas tecnologías que colaboran al desarrollo de las distintas actividades. Por ejemplo, un planeamiento de la utilización del suelo que origine una especialización intensa de sus aprovechamientos puede que dé lugar también a una agudización externa de la demanda de vías públicas, aparcamientos y otras instalaciones relacionadas con el transporte. En tales circunstancias, la inversión adicional en instalaciones de transporte puede, de hecho, agudizar la excesiva demanda y hacer que disminuya el coeficiente de utilización. Puede que sea necesario acudir a una solución de compromiso, lográndose una utilización más eficiente de unas determinadas instalaciones existentes mediante la introducción de un sistema de asignación de precios que tengan en cuenta, al menos, algunos de los costes sociales del sistema de tráfico. Algunos ejemplos más particulares 'pueden servir para ilustrar la forma en que la acción del poder público a nivel urbano puede influir sobre la eficiencia económica.

X.3.1. CONFLICTOS Y DEFICIENCIAS DEL MERCADO: LA NECESIDAD DE LA ACCIÓN DEL PODER PÚBLICO EN RELACIÓN CON EL SISTEMA URBANO

Los precios tan sólo determinan una utilización socialmente eficaz de los recursos cuando reflejan, en términos de costes de oportunidad, los principales costes y beneficios sociales implicados. **Por más que el sistema de libertad de mercado origine efectivamente una medida aceptable de orden y un cierto grado de racionalidad en la**

adopción de decisiones, la situación -considerada en su conjunto- muestra también la existencia de conflictos y deficiencias. Tales conflictos y faltas de eficacia se hacen más patente y son más graves en las zonas urbanas. Así pues, hay razones convincentes de por qué el mercado no puede resolver los problemas económicos urbanos de localización y de empleo de recursos.

1º) La primera y más importante nos viene dada por la existencia de externalidades, es decir, costes y beneficios indirectos derivados de una decisión privada, que gravan o benefician a personas distintas al sujeto decisor. Este, hasta llegar a la decisión que estima que constituye su mejor forma de actuar no tiene en cuenta aquellas externalidades, pues tan solo valora, en la determinación de sus posibilidades de maximización del beneficio o utilidad, aquellos costes privados a que ha de hacer frente y aquellos beneficios privados que ha de obtener. Y, sin embargo, para la sociedad, los verdaderos costes económicos de esa acción -es decir, los costes sociales- comprenden los costes indirectos derivados del sujeto decisor, más cualquier tipo de costes indirectos derivados de su actuación. De modo similar, los beneficios económicos que reporta a la sociedad -o sea, los beneficios sociales- comprenden no sólo los beneficios privados obtenidos por el sujeto decisor, sino también cualesquiera otros que resulten indirectamente de su actuación, en favor de otros miembros de la comunidad. El comportamiento más deseable, desde el punto de vista de la sociedad, es aquel que maximiza el beneficio social neto (o que minimiza el coste social neto), y que, cuando existan externalidades apreciables diferirá del que resulta mejor para el sujeto decisor individual. La aplicación a ciertos tipos de actuación de unos costes privados altos y unos beneficios privados escasos no ha de favorecer precisamente la dotación por parte del sector privado de medios e instalaciones. **Surge aquí la necesidad de que sea la actuación pública la que proporcione aprovechamiento del suelo no lucrativos en las zonas urbanas, que luego originan altos niveles de beneficios indirectos.** Los precios o valores establecidos conforme a la estructura del mercado tan sólo sirven, por tanto, de guía orientadora. Si se pretende atribuir a las externalidades la importancia que en realidad les corresponde es necesario contar con una unidad activa de mayor entidad que la privada. La acción pública, y en particular el planeamiento urbano y regional, constituyen un sistema cuidadosamente concebido para mejorar la racionalidad económica de las

decisiones, en función de las metas más importantes de toda la comunidad.

2º) En segundo lugar, se acepta con generalidad que el sistema de precios es excepcionalmente lento en su adaptación al cambio de las condiciones imperantes. En efecto, puede que la rectificación de las consecuencias de un error locacional tarde siglos en producirse (Clark, 1968, cap.8). Ya hemos visto que, en zonas urbanas, la demanda de alojamiento cambiaba con mucha mayor rapidez que la oferta y que ello tenía sus consecuencias respecto de la eficiencia operativa de las zonas urbanas, puesto que numerosas actividades tenían que conformarse con ocupar locales inadecuados. En ciertas circunstancias, ello podía llevar al acortamiento de la vida económica de las edificaciones, con la consecuencia de que hubiera que dedicar mayores recursos a fines de sustitución de capital, más de los que hubiera sido preciso emplear. **El estancamiento o decadencia seculares de ciertas zonas urbanas comprendidas en el sistema urbano general constituyen otro supuesto en el que la lentitud del mecanismo de los precios para adaptarse a las circunstancias puede significar un despilfarro de recursos. La idea esencial al mercado es la de actuación mediante tanteo y error, de manera que concurre aquí una razón más que abona la necesidad de complementar de alguna manera su funcionamiento.** No obstante la falta de una posibilidad de previsión perfecta, hasta los planificadores cometen errores, siendo así que el error colectivo en que ellos puedan incurrir sería siempre de considerable magnitud.

3º) En tercer lugar, pueden producirse situaciones de indeterminación que el mercado no es capaz de resolver. Como resultado de ello, la pauta de utilización de los recursos creados por el mercado estará por debajo del óptimo. Un reflejo de lo que decimos es la existencia de áreas de aprovechamiento mixto del suelo, como en la **zona de transición**, donde la **proximidad de usos relativamente incompatibles hace perder valor a la localización, desde el punto de vista de todos los usuarios.** De modo semejante, la trampa de la interdependencia, que enreda a los propietarios inmobiliarios de la misma área, impide la mejora y el *redevelopment* (demolición y reedificación) de las firmas existentes. Todas estas situaciones vienen unidas a unos niveles elevados de incertidumbre. Ante tal incertidumbre la presunción natural es la de que continuará la situación presente, y esta conclusión lleva a una utilización despilfarradora de los recursos. Pero lo que es

imposible para el individuo aislado puede ser factible para un grupo. De aquí que se requiera la intervención del planeamiento urbano, porque la mejor localización de una actividad depende de dónde se localicen otras en una determinada fecha futura.

Además, hay que tener en cuenta que por bien que pueda funcionar el mercado en la asignación de recursos para el máximo de producción capaz de satisfacer las demandas planteadas, el resultado puede no ser acorde con una acertada política social. El que la solución de mercado sea o no enteramente aceptable dependerá de la pauta de distribución de rentas que se establezca. Esa pauta se determina automática y simultáneamente en el mercado al resolverse el problema de la asignación de recursos. Es claro que son muy fundados los argumentos contrarios al enjuiciamiento de una situación como superior desde el punto de vista de la asignación de recursos, pero con independencia de sus efectos distributivos (Margolis, 1968).

Pese a todo cuanto llevamos dicho, cuando se parte de la creencia en la libertad de la opción individual, hay que entender que el mercado puede y debe prestar una contribución positiva en el logro de los objetivos de la sociedad. Por tanto, tampoco debe creerse que todos los fallos y condiciones subóptimas que puedan darse en el actual sistema urbano sean debidos a faltas de adecuación del mecanismo del mercado. **E incluso se ha dicho que muchos de los llamados problemas urbanos surgen precisamente como consecuencia del hecho de que el comportamiento no está sometido a ninguna fuerza que lo discipline (Thompson, 1965a, Introducción).**

X.4. LA EFICIENCIA ECONÓMICA DEL SISTEMA URBANO

El sistema urbano no siempre funciona perfectamente: las adaptaciones del sistema al cambio de las circunstancias son lentas, y a menudo dificultosas. Las acciones económicas pueden verse constreñidas por factores y fuerzas de naturaleza extraeconómica que forman parte del marco estructural dentro del cual actúan las fuerzas económicas. Además, las acciones puramente económicas, que se basan en la búsqueda del propio interés por parte de individuos y organizaciones y que son el resultado de decisiones no coordinadas entre sí, no conducen al nivel óptimo del bienestar económico, porque la libre actuación del mecanismo de los precios puede determinar que se planteen conflictos entre

los intereses individuales y los comunitarios.

Desde el punto de vista de la sociedad, la cuestión estriba en cómo asegurar los indudables beneficios económicos de la urbanización sin que se vean mermados: 1) Por el defectuoso funcionamiento del propio mecanismo de los precios; ó 2) Por obstáculos creados por factores no económicos, que distorsionan las operaciones económicas. La eficiencia económica es un objetivo social aceptado por todos de aquí que hayan de aprobarse todas aquellas acciones encaminadas a conseguir una mejor utilización de los recursos y, por lo tanto, a satisfacer más plenamente las necesidades de la sociedad. Puede defenderse claramente la conveniencia, en parte, de ayudar al mecanismo de los precios, y en parte de reemplazarlo por otro, como medio que facilite la asignación y distribución de las entradas de factores productivos y de los productos finales. No pueden ignorar la fuerza y criterios económicos, ni tan siquiera cuando predominen los fines extraeconómicos, pues el descuidar los aspectos económicos puede originar repercusiones que hagan mucho más difícil el logro de aquellos objetivos no económicos. **La acción colectiva, como reflejo que es del interés general** o de valores enraizados en la comunidad, modifica las acciones puramente económicas. Por ello, el gobierno como representante del electorado en el seno de una sociedad democrática, debe interpretar los papeles de árbitro, juez, impulsor y proveedor.

Es, pues, muy necesario la actuación de los poderes públicos -incluidos aquí las autoridades locales. Tal acción estatal influirá sobre la asignación de recursos a sus diversas utilidades y sobre la consiguiente distribución de rentas en el seno de la sociedad. **La sociedad planifique o no -por obra de sus poderes públicos- su futuro desenvolvimiento económico, sigue teniéndose que enfrentar con el mismo problema económico básico, el de distribuir sus escasos recursos -cada uno de los cuales es susceptible de utilidades alternativas- entre fines competidores, para conseguir la satisfacción más plena posible de las necesidades materiales de la comunidad social.** Ciertos objetivos estatales son de índole indudablemente económica, en cuanto a que aspiran a conseguir una mejor utilización de los recursos y, por ello, llevan a satisfacer las necesidades de la sociedad con más plenitud de la que sería posible en defecto de tal actuación planificadora gubernamental. En la práctica estas acciones pueden acometerse

igualmente por parte de organismos de la Administración local e incluso de órganos *ad hoc* creados por ley. Los órganos del poder central pueden encontrarse en posición de influir sobre la eficiencia económica general de todo el sistema urbano. Las entidades locales también pueden hacer mucho para mejorar la eficiencia económica operativa de sus particulares circunscripciones urbanas. **Las metas económicas nacionales -pleno empleo, estabilidad, desarrollo, etc.- exigen la planificación del empleo de los recursos.** Y la misma justificación puede darse en cuanto a la realización de los objetivos gubernamentales en los planos regionales y urbano, especialmente con respecto a la solución de sus respectivos problemas estructurales.

Por otro lado, las actuaciones del poder público acometidas para lograr fines extraeconómicos forman parte también del marco dentro del cual se adoptan decisiones económicas privadas y, por lo tanto, pueden tener consecuencias respecto de la utilización de los recursos, es decir, repercusiones económicas.

El empeño del poder público por conseguir el objetivo de la eficacia económica puede hacerse más evidente en el caso de la planificación económica, pero puede manifestarse igualmente en otros campos, tales como los del planeamiento espacial o del uso del suelo. Los diversos niveles y tipos de acción gubernamental son interactivos y aparecen interconectados.

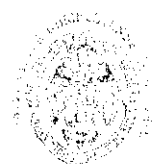
El crecimiento económico -como se atestigua, en una dimensión, atendiendo a las diferencias de desarrollo de los sistemas urbanos entre los diversos países y a las diferencias en el crecimiento de las distintas zonas urbanas del mismo país - no es un fenómeno espontáneo, ni homogéneo, ni armónico. Las medidas estatales constituyen una acción preparatoria muy importante para la iniciación y mantenimiento del crecimiento económico: iniciativa que, en una situación de economía mixta, corresponde al poder público. El ámbito y alcance de las necesarias acciones de gobierno tendrán consecuencias, tanto directas como indirectas, con respecto al sistema urbano. Los gastos efectuados por los organismos públicos influirán directamente sobre la utilización de los recursos. Además, puesto que gran parte de estos gastos se invierte en servicios públicos destinados a cubrir las necesidades del sector privado, se originarán también efectos indirectos o secundarios. Por ejemplo, una buena parte de la infraestructura social del sistema urbano -

que crea oportunidades de obtención de economías externas- ha sido construida o establecida por órganos públicos mediante la aplicación de fondos de esa misma naturaleza. La distribución, en el tiempo y en el espacio, de tal inversión pública ejercerá una gran influencia sobre el crecimiento y la pauta de desarrollo que se den en el sistema urbano del país. Los organismos públicos cuentan con fuentes de ingresos distintas, variando su dependencia con respecto a ellas, según sea el nivel a que se encuentren dentro de la escala jerárquica del poder público. Puesto que ello representa una redistribución de la capacidad de gasto en favor del sector público, equivale también a una desviación de recursos hacia los fines elegidos por el poder público. Además, muchas de las acciones gubernamentales adoptan la forma de controles directos tendentes a asegurar que las externalidades negativas originadas por cualquier decisión privada queden incluidas en la valoración misma del proyecto acometido. Otras disposiciones de carácter legislativo pueden estar orientadas a mejorar los conocimientos disponibles en favor de los sujetos decisorios privados, y por lo tanto, a *incrementar la eficacia de funcionamiento del sistema de los precios.*

Los organismos públicos se atienen también a ciertas reglas de conducta, pudiéndose aplicar igualmente un criterio de eficacia económica a sus operaciones. Por ejemplo, puede ocurrir que una autoridad municipal, al adoptar una decisión sobre la estrategia particular a seguir para la revocación urbana de su zona de transición, opte por favorecer aquellos usos del suelo que más han de contribuir a favorecer el índice local de rentas y que menos han de exigir del mismo. En tal caso sería la productividad fiscal la que estaría condicionando su actuación (Bloom ,1962), y no la eficacia económica. Posiblemente se promocionarán más en esa zona urbana el nivel y la estabilidad del crecimiento de los ingresos per cápita, favoreciendo otros usos alternativos del suelo que, aunque planteasen mayores demandas de fondos locales, elevasen los ingresos locales hasta un nivel que compensase con exceso cualquier incremento de las cargas que hubiesen de soportar otros usuarios del suelo en esa área.

El estado, a menudo, puede actuar a través del mecanismo de los precios, como ocurre cuando se saca a subasta o concursos la contratación administrativa del suministro de bienes y servicios. Puede emplear valores establecidos dentro del sistema de precios, como ocurre con la indemnización a precios de mercado cuando la autoridad local

expropia un terreno por causa de utilidad pública. Cabe la alternativa de que el órgano público proporcione un marco de actuación que venga a reemplazar al sistema de precios de mercado, como cuando la autoridad local expropia un terreno por causa de utilidad pública. Cabe la alternativa de que el órgano público proporcione un marco de actuación que venga a reemplazar el sistema de precios, como cuando los planificadores asignan determinadas zonas o superficies de suelo a ciertos aprovechamientos primordiales, o cuando se emplea el reclutamiento forzoso para asegurar que las fuerzas armadas obtengan el potencial humano que necesitan. Es importante percatarse de que, en una economía mixta, los precios seguirán desempeñando un papel en la asignación de recursos. Este papel distributivo está íntimamente relacionado con el empleo eficaz de los recursos y, por lo tanto, las acciones del poder público influirán la eficiencia con que se utilizan aquéllos respecto del sistema urbano. ¿Será ello para bien o para mal?



T 23604
II



* 5 3 0 9 8 6 5 4 5 4 *
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

X-53-384400-1

PARTE TERCERA

EL CASO DE LA REPUBLICA ARGENTINA Y EL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES EN PARTICULAR

CAPITULO XI

LA OCUPACION DEL TERRITORIO EN LA REPUBLICA ARGENTINA

XI.1. EL PROCESO HISTÓRICO DE POBLAMIENTO

La configuración espacial que hoy presenta la Argentina, y en particular, la estructura de ocupación del territorio como asimismo las distintas desigualdades regionales no sólo son el resultado de las diferentes potencialidades y recursos sino también la expresión de las distintas políticas que a lo largo de su historia fue asumiendo la Nación para el desarrollo de la economía.

La estructura asumida en el período de las colonizaciones, está signado por la necesidad de responder a los requerimientos de minerales y metales de las corrientes colonizadoras provenientes del Perú, de la capitanía de Chile, que consolidan economías regionales en el N.O y el O.

La fundación de las doce ciudades en el siglo XV y de una en el siglo XVI, todas ellas hoy capitales de provincia, expresó la voluntad de ordenar administrativamente un vasto territorio con un reducido número de habitantes. En efecto, 598 pobladores provenientes del Perú, 95 de Chile y 461 del Paraguay, constituyeron la base poblacional que evolucionó lentamente hasta la constitución del Virreinato del Río de la Plata. A mediados del siglo XVIII, desde Humahuaca en el Norte hasta Quilmes, en la frontera más austral de la llanura pampeana, alrededor de 40 poblaciones, que comprendía reducciones, fortines y parroquias rurales, configuraban junto con las ciudades precitadas el esquemático cuadro de ocupación territorial del período de la conquista.

Acaso el único hecho urbano que correspondería poner en relieve en el marcado crecimiento de la ciudad de Buenos Aires que, ya antes de la Revolución de 1810, actuaba como capital de las intendencias del Virreinato y absorbía el 13% de su población total

Al comenzar el siglo XIX, alrededor de las dos terceras partes de la población argentina vivían en el interior. Esa relación se mantiene prácticamente invariable hasta el momento en que la valorización de nuestro potencial agrícola produce, en el lapso de 45 años, una notable reversión de las tendencias demográficas precedentes. Así, el censo de 1914 revela que el 70% de los argentinos reside en las provincias del litoral, que el porcentaje de la población urbana supera ya al de la rural y que -desde 1869- Buenos Aires se ha multiplicado por ocho; Rosario se ha duplicado y Bahía Blanca ha aumentado 62 veces. En ese lapso, más de cuatro millones y medio de europeos se incorporan a la población y tres millones ciento sesenta mil optan por fijar su residencia definitiva en nuestro país.

El lento crecimiento del interior - correlativo al pausado desarrollo de las economías regionales- es contrastado por el vertiginoso desenvolvimientos de las llanuras templadas que, en menos de medio siglo, quedan interrelacionadas con una red de noventa centros urbanos y se benefician con la mayor parte de la trama ferroviaria - 30.000 km. en 1914-, que se tiende sobre nuestro territorio.

Pero, ya en ese entonces, Buenos Aires, cuya tercera parte de su población es extranjera, pesa exageradamente con respecto al resto del país y drena hacia su perímetro las actividades más rentables del quehacer económico nacional. Entre los censos de 1869 y 1914, los saldos migratorios hacen que la población argentina aumente cuatro veces y media, en tanto que el incremento sólo alcanza a dos veces y media a los 45 años que van desde 1914 a 1960.

Al comenzar la Primera Guerra Mundial, ninguna nación de esta parte del continente había asistido a una transformación de sus estructuras urbanas semejante a la nuestra. Prácticamente, un país nuevo se sobrepuso al preexistente que, de hecho, entro en un largo período de estancamiento. Y ya en 1914 se pone de manifiesto como se ha dicho, la supremacía de la población urbana (53%) sobre la rural (47%), tendencia que ha venido acentuándose hasta el presente.

La nueva configuración urbana del territorio se consolida hacia 1914, y permanece estable hasta 1930. Primero, la crisis económica, después la decisión de Gran Bretaña de importar carne y cereales solamente de sus colonias y, por último, el estallido de la

Segunda Guerra Mundial a fines de la década, provocan una honda mutación en los mecanismos tradicionales de nuestra economía. La reducción de exportaciones disminuye correlativamente la capacidad importadora y la Argentina debe entrar en un proceso acelerado -y desordenado- de sustitución de importaciones.

El principal escenario de esta industrialización lo constituye el suburbio aledaño a la Capital Federal, que en 1935 representa un tercio de su población en tanto que en 1960 ya la ha superado en un 50% ,y, en el presente la triplica. Ese desproporcionado crecimiento demográfico tiene su origen en que el Area Metropolitana se convierte en la principal receptora de las migraciones internas masivas, hecho que acentúa la desvitalización de las regiones expulsoras de población.

La creciente población que habita buenos Aires, se estableció en condiciones precarias y al tejido urbano de la ciudad se incorpora el conventillo, el que posteriormente al desbordar la ciudad en su área de influencia tendría como sustituto los desarrollos habitacionales en áreas carentes de servicios y las villas de emergencia

En la década de 1960 se produce una transformación en la distribución de actividad, si bien no ocasiona distorsiones muy pronunciadas en la estructura del sistema. Se trata de una voluntaria decisión política de alentar el desarrollo de la industria automotriz en Córdoba, aprovechando la presencia de mano de obra calificada, previamente adiestrada en la industria aeronáutica, cuya localización en la ciudad databa de 30 años antes. Constituye éste uno de los primeros antecedentes de descentralización de actividades hacia el interior.

A la vez, en ese mismo período se produce la provincialización de los territorios nacionales y el consiguiente crecimiento poblacional de los nuevas capitales de provincia, en razón del aumento de empleos administrativos que necesariamente generan los flamantes gobiernos descentralizados.

Puede reconocerse en la Argentina la existencia de cuatro principales procesos de urbanización:

a) **El período fundacional**, signado por la necesidad de estructurar administrativamente un vasto territorio, y que se refleja en la creación de 13 ciudades, todas hoy capitales de provincia.

b) El establecimiento de noventa centros en la Región Pampeana (entre 1880 y 1914), y el pronunciado desarrollo del sistema portuario (Buenos Aires, Rosario, La Plata, Bahía Blanca).

c) El vertiginoso crecimiento del Area Metropolitana de Buenos Aires, a partir de la década de 1930, provocado por el drenaje de fuertes contingentes migratorios del interior hacia esta región urbana.

d) El desarrollo de Córdoba, (1960) asiento de industrias dinámicas y el crecimiento de sus centros periféricos, y la expansión de aquellas ciudades del interior que - por federalización de los territorios nacionales- adquieren el rango de capitales de provincia.

XI.2. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN

Uno de los hechos significativos de la estructura poblacional es la creciente proporción urbana en relación a la población total que se ha observado en las décadas recientes. Así en 1869 la población urbana era del 28,6% y la población rural del 71,4%, mientras en 1970 la población urbana fue de 79,0% y la rural del 21,0%

Si bien el índice de urbanización es comparable al de países industrialmente desarrollados, (actualmente más del 80% de la población se localiza en centros mayores de 2000 habitantes), este porcentaje establecido a nivel nacional encubre disparidades regionales producto de diferentes situaciones, tales como desigual ocupación del espacio y distinto grado de desarrollo económico-social.

En efecto provincias como Misiones, Chaco y Santiago, en la que las población rural supera la población urbana, el índice de urbanización no es superior al 40%; mientras que en provincias como Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba el porcentaje de población urbana supera el 75% de la población total.

Como tendencia para todo el país, y en todas las provincias - con excepción de Misiones y Mendoza- el crecimiento urbano de la población se asocia con un crecimiento negativo de la población rural. En el período que va desde 1860 a 1995, el incremento de la población total era del 30%, y el incremento de la población urbana del 38,2 %;

mientras que en los períodos de 1960 a 1970 el incremento de la población era del 15,4%, y el incremento de la población urbana del 22,2%.

Contrariamente a lo que suele suponerse la tendencia ha experimentado fluctuaciones, aunque siempre la tasa de crecimiento urbano fue notablemente superior al del crecimiento de la población total.

En efecto, la tasa más elevada de crecimientos se verifica en el período 1895 a 1914, hecho que se explica por coincidir con la etapa de máxima inmigración internacional, proceso que no sólo contribuyó al aumento de la proporción de la población urbana.

Como puede observarse, la tendencia decreciente que se verifica en el crecimiento de la población total, también se advierte, aunque con otra intensidad, en el crecimiento de la población urbana, con excepción del período 47-60, cuyo valor sensiblemente superior al registrado en 1914-1947 señala el importante impulso que cobran a partir de esa fecha los desplazamientos de población, hacia los centros urbanos del país.

XI.2.1. LA ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCIÓN URBANA

La estructura de la población de la distribución urbana se expresa en una red de centros urbanos con grandes desequilibrios de población y acentuada distancia de índole jerárquico.

La fuerte tendencia a la concentración de los principales centros urbanos en una reducida porción de territorio se manifiesta en que el 0,1% de la superficie total del país (Capital Federal y área Metropolitana) concentra el 35,7% de la población total. El 55,3% de la población urbana, se localiza en ciudades mayores de 350.000 habitantes, correspondiendo el 35,7% a Capital Federal y Gran Buenos Aires, y el 64,3% restante a cinco ciudades que poseen población entre 350 a 800.000 habitantes (Rosario, Córdoba, La Plata, Mendoza y Tucumán)

Descontadas las migraciones hacia el área Metropolitana, que absorbió el 86% del total de la inmigración neta, los restantes flujos migratorios tienden a concentrarse en los principales centros urbanos provinciales (generalmente capitales). Esto se traduce en una acentuada concentración de población en dichos centros, y en el aumento del peso relativo de las capitales respecto a otros centros urbanos de sus

respectivos territorios.

En casi todas las provincias el principal asentamiento urbano es la ciudad capital, constituyendo una excepción el Gran Buenos Aires, Rosario, Comodoro Rivadavia, Trelew, Esquel y el alineamiento del Alto Valle del Río Negro.

La más alta concentración se verifica en San Juan, en el que el 90% de la población urbana de la provincia se

localiza en el área metropolitana del Gran San Juan, Tucumán (74%), Mendoza (73%). Supera el 50% Córdoba, Resistencia, Salta, Posadas, La Rioja, Catamarca, Formosa y Neuquén. Esto pone de manifiesto la intensa atracción que ejercen sobre las migraciones internas las aglomeraciones de mayor tamaño.

La característica más acentuada del proceso de urbanización es la tendencia a la concentración que puede expresarse a través del porcentaje de la población en ciudades de más de 100.000 habitantes, revela que en 1970 más del 50% de la población total se distribuye en estas aglomeraciones.

Examinadas las cifras desde otra perspectiva se constata que sólo el área Metropolitana de Bs. As. concentra al 35.7% de la población nacional y el 38.5% de la población urbana, dejando entrever la creciente condición primada del área, que incide en la conformación jerárquica del sistema de centros urbanos, haciendo de esta área un ente de carácter hegemónico en cuanto a significación demográfica.

Otra forma de considerar la significación demográfica del Area Metropolitana es la observación de los valores alcanzados por el índice de primacía, que si bien ha disminuido en los últimos decenios ,se mantiene alto y resulta necesario comprender cuáles son los factores que promueven este distanciamiento entre el Area Metropolitana y los demás centros del sistema antes de emitir juicios sobre sus implicancias extrapoblacionales. El Area Metropolitana sigue siendo el gran área de atracción en términos absolutos, aunque su ritmo de crecimiento se ha hecho más lento con respecto al período 1947-1960. Los tres aglomerados de más de 500.000 habitantes (el Gran Rosario, Gran Córdoba, y Gran La Plata) son centros que tiene un ritmo de crecimiento acelerado. En 1947 sólo había una ciudad que superaba los 500.000 habitantes, concentrando al 3,2% de la población del país; en 1970, dicho porcentaje alcanza al 9,1% para las tres ciudades.

Las once ciudades de 100.000 a 500.000 habitantes muestran un ritmo que prácticamente se ha estancado después de un aumento significativo entre 1914 y 1947.

Las ciudades de 50.000 a 100.000 habitantes son las que más crecen en el país en el último decenio, ya que hasta 1960 no había tenido variaciones de importancia. Casi triplicaron tanto la cantidad de centros como población, elevando su participación en el total del país del 1,7% en 1960 al 3,9% en 1970.

Los centros urbanos de 25.000 a 50.000 habitantes, luego de un rápido y persistente crecimiento desde 1914 hasta 1960, pasan a perder importancia en el último decenio, ya que en este umbral se produce una disminución tanto en su población como en la cantidad de ciudades, lo que se refleja en una menor participación en la población total del país, que cayó del 4,9% en 1960 a 4,0% en 1970.

Determinar la estructura de nuestro sistema urbano, insertarlo dentro de una armadura jerarquizada de centros integrados y complementarios, que actúen como centros de irradiación del desarrollo de regiones, constituye una de las principales tareas que acompañan al desarrollo integral del país.

La fisonomía de las ciudades se modifica permanentemente, así como las relaciones entre el medio rural y el urbano que requieren nuevas complementariedades y una cierta simbiosis entre la vida urbana y la actividad rural.

Las ciudades han crecido indiscriminadamente, asumiendo modelos deficitarios con desarrollo urbano en áreas carentes de servicios de infraestructura, con el consiguiente deterioro de la calidad de vida .

El cuadro local de las administraciones locales requiere ser replanteado.

XI.3. UN RELEVAMIENTO SOBRE LO ALUDIDO

La descripción de las principales tendencias de ocupación y distribución de la población en el territorio nacional, demuestran que:

1) La elevada heterogeneidad que se verifica en el poblamiento del territorio nacional, encuentra su correlato en la desigual distribución cualitativa y cuantitativa de las actividades productivas, determinando la existencia de **zonas de aglomeración demográfica que coinciden espacialmente con las áreas del desarrollo económico. La**

población y las actividades presentan, como consecuencia, altos grados de concentración geográfica.

2) Intensa redistribución espacial de la población como característica saliente del proceso demográfico argentino, donde las migraciones internas constituyen un indicador de los desequilibrios regionales que afectan al país.

3) Una red de centros urbanos con grandes desequilibrios de poblamiento, como así también una acentuada distancia de índole jerárquica. *En efecto, el 48,3% de la población urbana se concentra en sólo seis centros de más de 350.000 habitantes; el Area Metropolitana Buenos Aires es casi diez veces más grande que la aglomeración que le sigue en tamaño; y en una reducida porción del territorio se concentra los principales centros urbanos.*

4) La reiteración en casi todas las provincias de la elevada concentración en las ciudades capitales, reproduciéndose en otra escala la relación Area Metropolitana-resto del país.

5) La alta concentración de todo orden en el Area Metropolitana que no contrarrestada con medios adecuados se realimenta a sí misma, incrementándose la desigualdad de oportunidades en favor de su población con respecto a la del interior del país.

6) La debilidad urbana de los sectores extremos del país y el despoblamiento y no integración de la población en áreas de fronteras.

7) *Los centros de servicio rural*, eslabones principalísimos del Sistema Urbano, presenta graves diferencias en la prestación de servicios al medio rural, proceso que se ha agudizado a medida que las grandes transformaciones de la estructura social agraria favorecen la desertización poblacional.

CAPITULO XII

LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES:

ORIGENES DE LA POBLACION

Y CREACION DE EJIDOS

XII.1. ORÍGENES DE LA POBLACIÓN

Por decreto del 20 de mayo de 1836 se levantó ese año un padrón según el cual toda la Provincia tenía una población de 170.000 habitantes que significa un aumento de cerca de 33.000 con respecto al censo de 1822. Los actuales partidos de Castelli, Pila, Dolores, Tordillo, General Lavalle (Ajó), Las Flores, Maipú, General Madariaga y Mar Chiquita llevaron vida floreciente durante el gobierno de Rosas y casi todos ellos fueron creados en 1839. A la caída de Rosas sucedió una fiebre de actividad y de progreso. La apertura de los ríos a los buques de todos los países, la introducción de nuevos capitales, el establecimiento de postas, correos y ferrocarriles, estimularon de tal manera el movimiento comercial que la población se expandió por la campaña segura de lograr riquezas. Los censos realizados en 1854 y 1855 dieron las siguientes cifras: 71.438 y 91.548 habitantes para la ciudad, y 180.257 y 183.861 para la campaña. Posteriormente las campañas al desierto de Adolfo Alsina y del General Roca y el aporte considerable de los inmigrantes dio el sello definitivo a nuestra población.

Es posible observar el crecimiento de la población bonaerense valiéndonos de los censos nacionales realizados en 1869, 1895 y 1914 y los provinciales de los años 1881, 1890 y 1938.

Sobre el total de 3.552.276 habitantes corresponde una población masculina de 1.861.173 y la femenina de 1.691.103.

- La excesiva regularidad de la costa bonaerense impidió el desarrollo de la navegación. Las comunicaciones entre Buenos Aires y las ciudades costeras se realizó preferentemente en la colonia por caminos, agregándose después el ferrocarril. *La legislación española era previsoramente en lo que se refería a caminos; determinaba la necesidad de tasarlos entre los pueblos que se creasen.* La zona más comunicada era la del Norte, siguiendo los caminos por los pueblos de la costa hasta San Nicolás y hacia el Oeste por Luján, Salto y Rojas. Estos caminos eran trazados en su mayor parte por las carretas y las bestias que los transitaban y a la menor caída de agua se anegaban formando hondas huellas. Simultáneamente el gran incremento que adquirió la Provincia después de 1852, se tendieron los primeros ferrocarriles. Desde la ciudad de Buenos Aires la red ferroviaria se extendió a todos los rumbos. No obstante, su longitud es reducida comparada con su extenso territorio. *Para sus 300.000 kilómetros cuadrados, sólo se cuenta con 15.000 kilómetros de vía férreas.*

En cuanto a la riqueza mineral no es abundante. En el sistema montañoso del Sud existen yacimientos de rocas de aplicación cuya explotación ha contribuido al fomento de las ciudades de esa zona. Los principales yacimientos son los de Hinojo, Olavarría y Azul de cal; Olavarría de caolín; Sierras Bayas, Olavarría y Tandil poseen canteras de granito en explotación.

- Desde la ciudad de Buenos Aires, núcleo de la conquista blanca de nuestro territorio se extendieron los pobladores hacia las pampas. Las condiciones físicas, naturaleza del suelo y forma del relieve determinaron su establecimiento en el rincón Norte de la actual Provincia. Posteriormente, el desarrollo comercial y el aumento de población empujaron a éstos más allá del Salado, creándose centros humanos de mucha significación.

Hasta el siglo XIX la red caminera vinculaba las poblaciones del Norte con la ciudad capital. El Sud era señorío del indígena. A partir de allí los caminos y el ferrocarril se abren en dirección hacia el Sur y el Oeste. Los pueblos establecidos aquí progresan considerablemente. Azul, Tandil, Bahía Blanca, Olavarría, comprueban esta aseveración.

La razón se debe que a la ganadería se suma la agricultura, y los medios de comunicación hacen posible el envío rápido a los centros de consumo y de exportación.

XII.2. EL REGIMEN COLONIAL DE LA TIERRA

En los primeros tiempos de la conquista y colonización de las Indias, la propiedad de la tierra se adquiría, originariamente, por el repartimiento, en virtud de gracia o merced real. Las mercedes de tierra se hacían a título de recompensa o remuneración de servicios, pues aparte de las penurias que debían soportar los conquistadores cargaban con todos los gastos de la empresa. Así, la expedición fundadora de Garay, fue equipada con el aporte personal de cada uno de sus componentes.

En las *capitulaciones* o contratos que hacían los *Adelantados* con la Corona para conquistar y poblar nuevos territorios, se les concedía facultad de repartir las tierras conquistadas a los pobladores. Asentada la colonización, este derecho correspondió a los Virreyes y Gobernadores y esa facultad usaron también los cabildos, que repartieron tierra con gran liberalidad, no solamente a *pobladores y vecinos* -que eran los radicados con carácter permanente en la población- sino a los simples *forasteros* excluidos, en principio, de esa gracia, por su condición de transeúntes, que los liberaba de las cargas inherentes a la vecindad, concretadas en impuestos municipales y servicio de armas.

Dice el historiador español José María Ots: Movidos por la alta finalidad política de conseguir pronto la población de nuevos territorios descubiertos, hacían constar los monarcas en esas capitulaciones, que la propiedad de estas tierras así repartidas sólo se adquiría por la residencia durante un período de tiempo que se determinaba. En la región del Río de la Plata, y por consecuencia, en la provincia de Buenos Aires, el término exigido era de cinco años. Esta indispensable condición de la residencia continuada para obtener la propiedad de la tierra concedida, respondía al criterio previsor de los monarcas de asentar con carácter permanente la población. Por fuerza del mismo principio, y tratando de contener corrientes emigratorias que ocasionaba la fundación de nuevas ciudades, creando la situación inestable, se dispuso en la Recopilación de Leyes de Indias de 1680, que, los que tuvieran tierra en jurisdicción de un pueblo, no podían adquirirlas en otros, sin abandonar definitivamente los primeros y radicarse en igual forma en los segundos.

En la provincia de Buenos Aires la propiedad particular de la tierra se inicia con el establecimiento de Garay y se obtiene mediante el repartimiento, según la usanza de la época, y una permanencia continuada de cinco años.

- Las chacras distribuidas en 1580 por el fundador no fueron en su totalidad ocupadas y cultivadas. En los comienzos, la vida de los pobladores se desarrollaba en forma precaria, reducida a lo que les proporcionaba la caza y la pesca. Esa vida con miseria y privaciones de contornos trágicos, provocó la emigración de los más desesperados. Otros amenazaban con emigrar también, porque las autoridades comunales los persiguieron quitándoles las tierras donadas. Dice un documento real de 1589 ... que por los tenientes de gobernador de dicha ciudad han sido repartidos solares e tierras a vecinos e personas que residen en ella e han ayudado a su población, los cuales, por vos las dichas nuestras justicias se les quitaba a algunos de ellos, a cuya causa se pretendían salir de la dicha ciudad, y lo hacían, viéndose sin tierras ni solares, habiéndolo trabajado y adquirido, mediante el trabajo que habían tenido en la dicha población e no se poder sustentar sin ello, y así, si adelante fuere, sería de dar causa de desampararla, e corría mucho riesgo... El disgusto del monarca por tan arbitrario proceder debió ser mucho, y para poner valla a la injusticia determinó: que los dichos vecinos de la dicha ciudad no fuesen desposeídos en manera alguna de los dichos solares e tierras, sin primero ser oídos y por fuero y derecho vencidos en juicio...

A los que quedaron fortalecidos en la lucha y esperanzados en el porvenir, se agregaron nuevos colonos que llegaban pidiendo tierras para la labranza. Este cambio de población, vino a crear una delicada situación, que la legislación no contemplaba y a la que hubo de darse inmediata solución. En efecto, los primitivos pobladores que habían adquirido la propiedad de la tierra repartida por el transcurso de cinco años continuados y después se habían ausentado, quedaban legalmente detentando el dominio, pero perjudicando a los nuevos pobladores que querían trabajarla. la solución justa y práctica la dio el Rey en 1590 aprobando el pedido de las autoridades de la ciudad, al dejar establecido que los propietarios que se ausentaban definitivamente, perdían el derecho sobre la tierra, que se reintegraba al dominio del Estado, y en consecuencia, podía repartirse de nuevo. No podía hacerse, sin embargo, sin previa citación pública de los primeros

dueños, que tenían tres meses para volver, pasado cuyo término se adjudicaba al nuevo pretendiente. El requisito indispensable de la citación al propietario, lo ponía a cubierto de errores e injusticias. En ese mismo sentido, para que el carácter de la ausencia -temporaria o definitiva- fuera perfectamente conocido, el cabildo había dispuesto en 1589, que los que se ausentaban de la ciudad sin ánimo de abandonarla, debían dejar un representante bien aderezado de armas y caballos que sustente su vecindad hasta que vuelva a la tierra...

El precepto de 1590 se reiteró en 1594, dejando sentado que los vecinos y pobladores de esas provincias que han asistido en ellas, fuesen preferidos a los nuevos pobladores, y que los que han dejado las vecindades y no han asistido los cinco años que son obligados o no asistieren en la tierra, sean excluido de las datas que les hubieren sido dadas, así de tierras como de indios y sean amparados en ellos los que sustentaren la tierra. Es decir, toda la protección a los elementos útiles, que con la permanencia y el trabajo paciente y noble, fomentaban y acrecentaban la población.

El gobierno de la Provincia de Buenos Aires puede decirse que era el cabildo. Esta corporación, formada por *vecinos* representativos, conocía más que los gobernadores -funcionarios pasajeros y temporarios- las verdaderas necesidades de la población, y se esforzaba en llenarlas cumplidamente. Por eso se explica que solicitara al Rey en 1591 que dejara a su exclusivo resorte el reparto de las tierras. La Corte lo concedió sólo para la distribución de los solares en la planta urbana, reconociéndole, así autoridad exclusiva en lo municipal, debiendo correr por cuenta de gobernadores y virreyes, la adjudicación de tierras rurales.

XII.2.1. MODALIDADES DE DISTRIBUCION DE LA TIERRA: LA VENTA Y LA COMPOSICIÓN

En los comienzos del descubrimiento y la colonización de las Indias, por ser mucha la tierra y escasa la población, se permitió a las autoridades locales que repartieran la tierra a discreción. Pero a medida que la colonización fue avanzando -dice fundadamente Ots- los repartimientos de tierras y solares se hicieron cada vez menos frecuentes. De un lado el mayor valor económico que la tierra fue adquiriendo y de otro las apremiantes necesidades del tesoro hicieron que los arbitraristas de la época pensasen en que acaso constituiría un

ingreso la venta de las numerosas extensiones de terrenos que la Corona poseía en las Indias. Se introdujo la práctica de enajenar estas tierras mediante el precio que se conviniese a las personas que las solicitasen, y desde entonces los monarcas, antes pródigos en la concesión de tierras, impusieron una política de restricción y reivindicaron con ahínco la propiedad de toda clase de tierras baldías o vacantes. Incluso se llegó a dar a tales medidas un carácter retroactivo, exigiendo de los particulares que poseyesen tierras que en fecha reciente hubieren estado incorporadas a la Corona, la exhibición de los títulos en cuya virtud poseían. Si el título exhibido era suficiente, se respetaba su posesión; de lo contrario debían pagar una composición moderada, según el valor de la tierra, si no querían que éstas se reincorporara al Fisco.

Dice un antiguo autor -**Gaspar de Escalona Agüero**-: Reconociéndose por su Majestad que éste (se refiere a la tierra) era un miembro de los más importantes de su Real patrimonio, y Corona, y que sería más útil tratarle con el mismo miramiento, y regla de los demás, que dexarle a la liberalidad y arbitrio de los Gobernadores, por mayor acrescimiento de su hacienda, dispuso, y mandó, que los valdios y tierras vacas se vendiesen, y su procedido se entrase en sus Caxas, y que lo procedido sin legitimo título se compusiese con los poseedores, dándoles de ello el que fuese necesario, y bastante para la adquisición del dominio verdadero. Que lo que estuviese adquirido, poseído, y labrado por continuo transcurso, y posesión de quarenta años no se quitase, y se les dexase gozar quitamente á los dichos tiempo le hubiesen prescripto. Había *venta*, pues, cuando la tierra pública estaba libre de poseedores, y para adjudicarla a los interesados del Estado la sacase a remate dándola al mejor postor. La *composición*, en cambio, era la cantidad que el poseedor pagaba al Estado para que le concediera la propiedad de la tierra que ocupaba. El Estado, por último, daba la propiedad de la tierra sin exigir pago alguno, al que había poseído durante cuarenta años ininterrumpidamente, que aunque era un término excesivamente largo, premiaba al fin, a quien había dedicado toda una vida a trabajarla.

El paso de la donación o merced, a la venta y composición, decretado en 1591, tendía a proporcionar fondos extraordinarios a la hacienda real, para alimentar la armada de guerra que había entrado en un período de gran actividad, en defensa de las colonias y embarcaciones mercantes que traficaban con ellas, para liberarla de los continuos saqueos

de corsarios y piratas ingleses, después del desastre de la Armada Invencible.

La medida también tenía por fin, poner término a la confusión y exceso que ha habido por culpa y omisión de mis virreyes, Audiencias y gobernadores pasados, que han consentido que unos con ocasión que tienen de la merced de algunas tierras se hayan entrado y ocupado de otras muchas sin título, caso ni razón, y que otros las tengan y conserven con títulos fingidos e inválidos de quien no tuvo poder ni facultad para poderse las dar, se dice en la Real Cédula de 1591.

A pesar de las nuevas disposiciones reales sobre la venta y composición de las tierras que marcan el fin de la conquista y abren el ciclo de la colonización, esos preceptos no tuvieron cumplida aplicación en Buenos Aires. Aunque en otros lugares de América ya no parecía haber motivos para otorgar tierras en premio de servicios, porque cesando la conquista, las nuevas gentes que llegaban eran colonos que seguían las huellas de los descubridores y pacificadores; en nuestra ciudad la situación fue distinta. Dos peligros continuos mantenían a los habitantes sobre las armas, obligándolos con sus personas y sus bienes : los avances de los portugueses del Brasil, y las depredaciones de los vándalos del sur. Las donaciones de tierras siguieron otorgándose en recompensa de estos servicios, y hay constancia de que se hacían todavía a mediados del siglo XVIII. Es claro, que en esta época, y para otras personas, se aplicaron estrictamente aquellas disposiciones. En una palabra, subsistió la vieja práctica al lado de la nueva organización.

- Conflicto por el deslinde de las chacras de Buenos Aires repartidas por el Fundador.

Dentro de las chacras repartidas al norte de la ciudad y en el Riachuelo, comenzaron a suscitarse diversos problemas. La confusión de límites entre las propiedades, se debía a que en el repartimiento originario no se había medido más que los frentes. Al principio, como es natural, no hubo necesidad de establecer los límites del fondo, por la ausencia de vecinos colindantes y por el precario desarrollo de las faenas agrícolas que sólo ocupaban las cabeceras de la heredad. Pero cuando aparecieron propietarios en el fondo, la confusión y los litigios provocaron un estado de anarquía. En 1606 el cabildo hizo efectuar la mensura de todas las chacras, pero al parecer, quien realizó la operación no se ajustó a las verdaderas medidas, lo que obligó al Gobernador a efectuar nuevas mediciones. Pero si

la tranquilidad se mantuvo en la zona del Riachuelo, en 1612 la borrasca se desencadenó en la región de Monte Grande, porque unos se meten en las tierras de los otros, respecto de la mala medida. Fue necesario, entonces, hacer una prolija medición que estuvo a cargo de un *piloto*, perito en la materia.

XII.2.2. REPARTIMIENTO DEL EJIDO DE LA CIUDAD

Con el correr del tiempo, la población fue creciendo y ensanchándose el estrecho recinto demarcado por el fundador. El ejido, sin el empleo, al parecer, para el fin público a que estaba destinado, sirvió para el aprovechamiento individual. Mientras el ensanche del perímetro urbano incorporaba a su haber las quintas linderas, éstas tendían a desplazarse buscando albergue en el ejido vecino. En 1640 el cabildo salió en defensa del terreno público, prohibiendo todo establecimiento particular, para contener el desbordamiento de las quintas, que ya había comenzado a producirse. Pero en 1692, para llenar las nuevas necesidades, se quitó el destino público al terreno, decidido a fraccionarlo y venderlo a particulares. El vecindario no respondió a la oferta del municipio. Pero desde 1724 empezaron a distribuirse fracciones en gran cantidad a título gratuito, en *depósito* según lo calificó el cabildo y que daba derecho, únicamente, al usufructo, es decir, al aprovechamiento y explotación moderada del suelo, quedando en consecuencia, siempre en propiedad del Estado.

Con el permiso de ocupación gratuita concedido a particulares, el municipio esperaba crearles una situación estable, para poder cobrarles un arrendamiento que diera un desahogo a la exhausta caja comunal.

Los beneficios con esas tierras, formalizaron huertas, construyeron casas y establecieron algunos hornos de ladrillos. Pero como se suscitaron reclamaciones del gobierno sobre la facultad del cabildo para disponer de esas tierras afectadas en un principio al dominio público, se dejó establecido, terminantemente, que los ocupantes las tenían como *depósito*, es decir, en custodia, para dejar sentado que eran de propiedad del Estado, pudiendo disponer de ellas en cualquier momento. No obstante muchos la vendieron, donaron o cedieron, aunque haciendo constar que suscita la condición de depósito. Vale decir que transferían el derecho de usar de la tierra. Pero la permanencia

prolongada en el suelo, o los títulos adquiridos de manos de terceros, fue creando una situación de hecho que los hacía creer verdaderos propietarios. En tal virtud cercaron los terrenos con pitas o tunas o los rodearon con zanjas. Este estado provocó una situación muy seria en 1748 que el Gobernador se vio obligado a expedir un enérgico bando, prohibiendo bajo severas penas, que ningún vecino se estableciera sin autorización en terrenos del ejido, y que los ocupantes legítimos, se abstuvieran de vender sus derechos, compulsándolos a que quitaran las cercas y cegaran las zanjas.

La Corona por despacho de 1760 concedió al cabildo el derecho de percibir cinco pesos anuales por cuadra. En la práctica el cobro de esta moderada cantidad suscitó conflictos, porque los vecinos no querían pagarlo. La situación nunca pudo normalizarse, a pesar de que el cabildo dio amplias facilidades.

Buenos Aires aquí imprimió su sello propio, apartándose de lo que estaba legislado sobre ejidos y dehesas, pues el terreno común de la ciudad comenzó a desaparecer ante la invasión particular. Los mismos que se oponían a pagar los impuestos se quedaron con los terrenos.

- Ley de venta y composición de tierras de 1735 es un tema que merece un breve análisis; efectivamente La Corona, con el fin de centralizar el régimen de la tierra pública, y su distribución, dispuso en 1735 que todos los que entrasen en posesión de tierras *realengas*, o sea, pertenecientes al Estado, debían pedir directamente la confirmación del Rey dentro de un período determinado, sin cuyo requisito no podían obtener la propiedad. Esta medida, de mal sentido práctico y peor criterio económico, nació condenada a no cumplirse. Muchos ocupantes, imposibilitado por falta de medios de costear el trámite hasta la Corte, se veían obligados a abandonarlas; otras las poseían ocultamente, y los que se allanaban a llenar las formalidades legales, pagaban por su tramitación tanto o más que el valor de la tierra.

Todos estos costosos y absurdos formalismos, no hacía más que poner trabas al desarrollo de la agricultura, pues los campesinos dispuestos a trabajarlas eran de humilde condición. Los que se atrevían a ocuparlas sin hacer denuncias al gobierno, cultivaban para sus necesidades, por temor de ser descubierto.

La Corte tratando de corregir ese trámite tan largo, el 15 de octubre de 1754 dictó su Real Instrucción sobre venta y composición de tierras, radicando todos los trámites en las Audiencias regionales y dando las normas a que debían ajustarse. La nueva ley si bien acortaba el trámite, adolecía del mismo inconveniente de formalismos inútiles y costosos. Esta ley en su aplicación al virreinato del Río de la Plata, y por ende a la provincia de Buenos Aires, la condenaba Félix de Azara, al finalizar el siglo XVIII : ley la más perjudicial y destructora de cuantos se podían imaginar, no sólo por lo que es en sí, sino igualmente por sus formalidades. Exige que el que quiera un campo lo exija en Buenos Aires. Allí le cuesta cincuenta y tres pesos, con la vista fiscal y escribanía, el primer decreto, que se reduce a nombrar un juez que vaya a reconocer el terreno y un agrimensor para medirlo, cada uno de una dieta de un peso por legua y cuatro por día. Además, práctico para tasarlos, la conducción y alimentos, todos a expensas del pretendiente, quien gasta mucho porque las distancias son muy largas. Vuelto a la capital se pone el campo en pública subasta con treinta pregones bien inútiles, porque nadie ha visto ni sabe lo que se vende. En esto, en cinco vistas fiscales y formalidades, se pasa a lo menos dos años y a veces seis y ocho; resultando que cuanto más se ha ofrecido al erario, ha sido veinte pesos y a veces ni dos por legua cuadrada; aunque en realidad cuesta al interesado muchos centenares las formalidades y derechos sin contar las perjudicialísimas demoras. Sólo las actuaciones del escribano se acercan a cuatrocientos pesos: de modo que ninguno sin grande caudal puede entablar semejante pretensión, siendo esto tan positivo que no hay ejemplar de haber pretendido merced, quien tenga menoe de diez mil cabezas de ganado o mucho dinero. Y como los costos, sean casi los mismos por poco o por mucho, resulta que los ricos piden muchísimo para recompensarlo y que no lo pueblen, sino que lo dejen valdío para irlo arrendando o vendiendo con sacrificio a los pobres.

- La situación de las tierras rurales de la Provincia de Buenos Aires, en las postrimerías del coloniaje también presenta una faceta particular. La gente que podía adquirir los campos, iniciaba los trámites sin preocuparse de los pequeños agricultores que ocupaban y labraban algunas parcelas dentro de la extensión por adquirir. Generalmente ocultaban la situación a las autoridades, y cuando adquirían la propiedad los echaban.

El espíritu de amparar al pobre y al humilde está presente en las disposiciones reales y se afirma en el artículo 9° de la Real Provisión del 11 de abril de 1768, donde se establece que sean preferidos en la venta de las tierras los que no las tienen propias o arrendadas. Las Leyes de Indias, por su parte, disponían también que se repartiera la tierra, sin exceso entre conquistadores y pobladores.

En 1783, un funcionario levantaba la voz en Buenos Aires proponiendo correctivos a las anomalías que se han señalado y mostrando cuál era la verdadera situación del pequeño agricultor frente al latifundista. Podía decirse que no había :un labrador que tal se pueda llamar porque los mas que siembran son de aquellos que a medias o por favor que les haga el propietario de las tierras, echan en ella un poco de semilla sin mas cuidado que construir

para su custodia una choza de paja que está dudando si el viento o el dueño de las tierras les echará más presto de ellas. Y es cierto que si tuvieran la propiedad de una o media legua, sembrarían, edificarían y fomentarían el terreno como patrimonio que iría sucediendo en sus hijos y no se verían estos inmensos campos tan llenos de gentes ambulantes que de efectivos labradores.

La campaña de Buenos Aires se había poblado escasamente. En 1792 decía el cabildo d la ciudad que sin embargo de haber pasado más de doscientos años de la población de esta Ciudad y de que ha crecido muy mucho y multiplicandose las ventas de tierras realengo-valdías, aún sobra estas y para poblarlos en caso necesario han venido gentes de Europa, como sucedió con la costa patagónica. Lo mismo que importa nada para la abundancia de terrenos, porque si de aquí a otros doscientos años se aumentasen los pobladores de otro tanto más, en manera alguna serían suficientes para poblar los campos valdíos que por su inmensidad apenas admiten número, apurando el conocimiento de esta verdad. Por eso pensaba que era necesario darlas con toda liberalidad, para poblarlas más rápidamente gozando de sus beneficios.

Don Félix de Azara proponía una forma fácil y práctica para sacar la tierra de su abandono dos leguas cuadradas valdías nada producen, y vendidas dan a lo mas cuarenta pesos al erario: pero conferidas de balde a un pobre que las pueble con el ganado que podría comprar con los mil pesos de los costos, esto es, con mas de dos mil reses,

contribuirían al erario solo en los dos años de las diligencias con doscientos cincuenta pesos por el ramo de guerra, y además las alcabalas, etc., porque su proceso le darían quinientas reses, y otros tantos cueros. Aburridas las gentes de formalidades, costos y visitas al escribano, han discurrido medio de ponerse en posesión de las tierras arbitrariamente. Sólo con haberlas denunciado, o con el primer decreto sin pasar a la subasta, etc.

XII.3. LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS A LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

XII.3.1. LA LEY N° 695 (OCTUBRE DE 1870)

Declaraciones generales

Artículo 2°- Los terrenos comprendidos dentro del ejido de los pueblos, son de pan-llevar; y su enagenación, bajo cualquier forma que se verifique, se halla sujeta:

1° A la prohibición que tienen los dueños de destinar estos terrenos al pastoreo, *con sujeción a lo dispuesto en el Código Rural.*

2° La condición de que ellos y sus sucesores en el dominio, no podrán oponerse en tiempo alguno a que se abran por los dichos terrenos las calles o vías vecinales que el incremento de la población hiciere indispensable, sin que tengan derecho a indemnización, *cuando se abriesen con sujeción a la mensura y plano del pueblo y ejido* aprobado por el Poder Ejecutivo

Artículo 3°-... Estos planos contendrán la designación de los lotes que se ofrecen a la venta, para lo que las municipalidades enviarán una relación exacta al Gobierno.

Artículo 4°-Las municipalidades deben reservar de la venta con el acuerdo del Gobierno, los terrenos destinados a la formación de los establecimientos públicos, los que tengan montes, y los que sean aplicables a las necesidades colectivas del municipio como a plazas, mercados, cementerios, estaciones de ferrocarriles, paseos y demás que pueda requerir el acrecentamiento de la población.

Artículo 5°- La posesión de los terrenos dentro de los ejidos, continuada sin interrupción durante cuarenta o más años, constituye un título suficiente de propiedad contra toda gestión de dominio por parte del fisco o de las

municipalidades. la posesión podrá ser justificada por todos los medios probatorios que admite la ley común.

Artículo 6º- La enagenación de los bañados sobre los ríos Paraná y Plata, y que se comprendan dentro de los ejidos de los pueblos de la campaña, se verificará de conformidad a lo dispuesto en esta ley. Las municipalidades de los partidos cuyos ejidos tengan bañados sobre los ríos mencionados, propondrán al Gobierno, antes de proceder a enajenarlos, la ribera que deberá dejarse en cada partido, y el Gobierno lo designará después de oír al Departamento Topográfico y al fisco. Respecto de todos los demás ríos, y en parte comprendida dentro de los ejidos, se entenderá designado como ribera de uso común, la extensión de cuarenta varas en toda su longitud de una y otra banda, *pudiendo ser disminuida por el Poder Ejecutivo, si lo creyese conveniente*

La extensión de riberas en los dos casos a que se refiere este artículo, es igualmente aplicable a los terrenos de propiedad particular sobre los mencionados ríos.

Artículo 7º-

El producto que se obtenga por la enajenación de los solares, y por el arrendamiento de quintas y chacras, se declara renta municipal.

Se declara también renta municipal el producto de la enajenación de las quintas y chacras, con deducción de un diez por ciento que se destina al fondo de escuelas, y que deberá depositarse en el Banco a la orden del Poder Ejecutivo

SECCION II

Solares

Artículo 9º- Los solares componen la traza del pueblo, y se donarán o venderán a los individuos que quieran poblarlos.

Artículo 10º- Las condiciones de la donación son las siguientes: El concesionario, para obtener la propiedad del solar, ha de cercarlo y edificar en él una casa, debiendo ejecutar una y otra cosa en el término de un año, contado desde el día de la concesión. Las casas comprendidas en las ocho manzanas más inmediatas a la plaza principal, serán de adobe crudo o cocido, y los cercos del mismo material, con dos vars de altura.

Las casas y cercados que se hallen a mayor distancia, podrán ser de cualquier otro material menos costoso.

El concesionario no podrá donar, vender o transferir por cualquier otro contrato el solar que se le hubiese entregado, antes de cumplir las condiciones anteriores.

Artículo 12°- Las municipalidades no podrán prorrogar el año acordado para la población del solar, sino por seis meses más, y mediando entonces justa causa. Una vez transcurrido este último término, no podrá ser concedida ninguna otra prórroga.

Artículo 14°- Una persona no podrá obtener sino dos solares como máximo, *por donación*, debiendo en este caso, someterse a las condiciones establecidas por el artículo 10.

Artículo 19°- Los trámites para el otorgamiento en propiedad de los solares son los siguientes:

El concesionario se presentará con el boleto obtenido y dentro del año fijado, solicitando el título de propiedad, y la municipalidad nombrará a dos de sus miembros, para que trasladándose personalmente hasta el solar, verifiquen si se hallan o no cumplidos los requisitos de la población.

Los comisionados informarán en cada caso por escrito a la municipalidad, y ésta según los méritos del informe, mandará el otorgamiento del título de propiedad o declarará caduca la concesión.

Artículo 20°- El título de propiedad será otorgado por el Presidente de la Municipalidad en la escribanía del partido, y contendrá las transcripciones del boleto, del informe de los municipales comisionados y de la resolución pronunciada por la municipalidad.

SECCION III

Quintas y chacras

Artículo 23°- El terreno de los ejidos después de terminada la traza del pueblo, se divide en quintas y chacras.

Las quintas no podrán pasear de una extensión mayor que de cuatro cuadras cuadradas.

Artículo 24°- Ningún terreno de quinta o de chacra puede ser enajenado sin que se verifique previamente su mensura y su tasación.

El agrimensor municipal o un agrimensor especialmente nombrado practicará la mensura del terreno y su tasación. *Si hubiere de venderse en remate*, será hecha por la municipalidad del partido, auxiliándose cuando lo reputase conveniente con el dictamen de peritos.

Condiciones del reconocimiento y de la enajenación en favor de los ocupantes

Artículo 25°- Los actuales poseedores de quintas o chacras tienen derecho a ser reconocidas como sus propietarios, siempre que ellos o sus

antecesores universales o particulares se hubiesen mantenido en su posesión durante cuarenta años, a lo menos, y los tuviesen actualmente cultivados o poblados, *bastando la mera ocupación a nombre propio.*

Artículo 26°- Los poseedores que *sólo hubiesen cumplido veinte años de ocupación* y se encuentren en las demás condiciones del artículo anterior, tienen derecho a adquirir la propiedad de los terrenos que ocupan, abonando la mitad del precio que se establezca por las municipalidades por regla general y por cuadra cuadrada

Los poseedores que no hubiesen cumplido veinte años tendrán la preferencia sobre toda otra persona a comprar los terrenos que ocupen, al precio establecido en el párrafo anterior

Venta a los extraños

Artículo 30°- Los terrenos de quintas y chacras que se encuentren baldíos dentro de los éjidos, como los que no fuesen solicitados por los ocupantes dentro del plazo que designe el artículo 28°, se venderán en pública subasta, *o en venta particular al precio establecido por cuadra cuadrada*

Si la venta se hiciera en subasta, el presidente de la Municipalidad la presidirá, debiendo también concurrir a ella el escribano del partido, o, si no hubiere, el secretario de la municipalidad que levantará en cada caso el acta correspondiente.

Artículo 34°- Cuando un terreno fuere vendido a otro que su actual ocupante, tendrá éste derecho a ser indemnizado por el comprador del importe de las mejoras a justta tasación.

Arrendamientos de quintas y chacras

Artículo 35°- Las municipalidades quedan autorizadas para arrendar las quintas y chacras de que no hubiese compradores, *por el precio que se fije por cada cuadra cuadrada*

Artículo 36°- El plazo del arrendamiento no excederá de cinco años, sin que puedan ser enagenados los terrenos durante la existencia del contrato, a no ser que los solicitaren en compra los mismos arrendatarios, con arreglo a las condiciones de esta ley.

SECCION IV

Disposiciones comunes a los solares, quintas y chacras

Artículo 37°- Una persona no podrá obtener más de *dos solares, una chacra y una quinta*, subordinándose a las condiciones que fija esta ley.

Artículo 40°-... La municipalidad venderá enseguida el terreno

abandonado por el comprador.

Artículo 46°- Quedan autorizadas las municipalidades respectivas de los pueblos fronterizos para distribuir gratuitamente en propiedad hasta la cuarta parte de los terrenos de sus ejidos, y en los pueblos que hubiesen de fundarse, ejercerán esta facultad las comisiones municipales.

Las municipalidades, o en su defecto, las comisiones municipales, fijarán la extensión y condiciones de población, bajo las que hará el reparto de los terrenos, debiendo procurar por medio de ellos el establecimiento de colonia o familias agrícolas.

Artículo 47°- Autorízase al Poder Ejecutivo:

1°. Para adquirir o expropiar en los partidos que careciesen de pueblo el terreno necesario para formarlos siempre que lo estime conveniente para el mejor servicio público y prosperidad del partido.

2°. Para adquirir la compra hasta una legua cuadrada en el éjido de los pueblos, no existiendo terreno de propiedad pública y toda vez que a su juicio fuese urgente promover la agricultura sin esperar el vencimiento del término fijado por el artículo 158 del Código Rural, en cuya época tendrá positiva aplicación lo dispuesto en el artículo 2° de esta ley.

En este caso el terreno adquirido se enagenará en la forma establecida por la presente ley debiendo las municipalidades remitir al Gobierno el importe de lo vendido hasta integrar la suma empleada en su adquisición.

XII.3.2. LEY N° 3487 (1913). FUNDACIÓN DE PUEBLOS

Artículo 1°- Desde la promulgación de la presente ley, toda fundación de nuevos centros de población o ampliación o modificaciones de trazado de los existentes quedará sujeta a las prescripciones de las mismas.

Artículo 9°- El Poder Ejecutivo teniendo en cuenta lo que informa la oficina técnica correspondiente aprobará o no la operación practicada, mandando, en el primer caso, el expediente a la Escribanía Mayor de Gobierno, para el otorgamiento de las escrituras a favor del Fisco, de las reservas destinadas a usos públicos, a que se refiere el artículo 12°, las que, en caso que por cualquier motivo, el propietario desistiese de llevar a cabo la formación del pueblo, deberán volverse a escriturar a su nombre y a su costo por el Poder Ejecutivo.

Artículo 12°- Las reservas que escriturarán los propietarios para uso público, deberán ubicarse de acuerdo con el Poder Ejecutivo y serán las

siguientes:

a) Una superficie equivalente al diez por ciento de lo que resulte libre de calles y plazas, para la parte urbana, que se distribuirá convenientemente en lotes para los futuros edificios públicos.

b) Una superficie equivalente al cuatro por ciento de lo que resulte libre de calles para la zona de quintas y el dos por ciento de lo que resulte libre de calles también, para la zona de chacras, que se distribuirá en lotes para hospital, mataderos, potreros de policía, corralón municipal y cementerio. Si esta superficie no fuese suficiente para ubicar estas cinco reservas, se ubicarán las más necesarias a juicio del Poder Ejecutivo.

c) Aparte de la plaza principal, se destinará una manzana para plaza o campo de ejercicios físicos, por cada cuarenta manzanas o fracción mayor de veinte.

Artículo 13°- En los casos de ampliación de trazados existentes, el Poder Ejecutivo, previo informe de las municipalidades respectivas y de la oficina técnica correspondiente, podrá eximir al propietario, a su pedido, de la obligación de dejar alguna o algunas de las reservas indicadas en el artículo anterior.

CAPITULO XIII

ANALISIS DE LA

LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USO DEL SUELO

DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

XIII.1. UN ANALISIS SINOPTICO DE LA LEY¹⁵⁵

La ley se divide en VI Títulos que son los siguientes:

1. Objetivos y Principios
2. Del Ordenamiento Territorial
3. Del Uso, Ocupación, Subdivisión y Equipamiento del Suelo

¹⁵⁵ En el año 1984 integramos la Comisión Interministerial de reforma a la ley 8912, parece válido en esta oportunidad traer a referencia algunos de los aspectos que conformaron los Lineamientos básicos y filosofía general del tema a legislar.

- Basarse en la teoría de sistemas (visión totalizadora de la realidad) con un enfoque locacional y ecologista equilibrado.
- Establecer el sistema de planeamiento físico provincial donde se encuadren planes, proyectos y programas de nivel provincial y municipal en concordancia con los objetivos, políticas y estrategias de gobierno.
- Responder a las necesidades de ordenamiento y desarrollo físico provincial, tendiendo a elevar el nivel de calidad de vida de sus habitantes, estableciendo umbrales mínimos a asegurar y promoviendo el mejoramiento de la situación actual del hábitat urbano y rural y de las condiciones ambientales en general, considerando la posibilidad de revertir situaciones críticas.
- Superada la etapa meramente preventiva, debe dirigirse a la consolidación del proceso de planeamiento físico provincial, orientándolo al desarrollo del espacio urbano y territorial, para lo cual:
 - Debe otorgarse jerarquía a la temática a nivel municipal, señalando la característica interdisciplinaria del planeamiento, garantizando que se cuente con los recursos y medios idóneos para llevar adelante la instancia de planificación y control.
 - En este marco tender al logro del mejor nivel de calidad ambiental compatible con las diversas situaciones socioeconómicas que plantea la Provincia.
- Otorgar criterios alternativos para la resolución de aspectos operativos que faciliten la orientación constante a la dinámica físico-espacial.
- Prioritar el interés general respecto al interés individual, tendiendo al logro de soluciones que beneficien a la mayor parte de la población.
- Propiciar la coordinación de acciones públicas de los distintos niveles y sectores y compatibilización con la de entes privados, para lograr una interacción concurrente a los objetivos y fines perseguidos.
- Profundizar en los aspectos de concientización de la población e implementar los mecanismos para lograr una participación consustanciada, activa y permanente de la comunidad en los temas de planificación y toma de decisión al respecto.
- Asegurar que la toma de decisión en materia de planeamiento físico territorial se efectúe en base a alternativas que cuenten con el aval de la fundamentación técnica correspondiente y se encuadren dentro de los objetivos, políticas y estrategias establecidas.
- No debe inducir a respuestas formales preconcebidas que alienen determinadas morfologías, detectando sólo aquellos valores tradicionales propios de la comunidad provincial, a fin de preservarlos y no alterarlos en regulaciones que ayuden a una transformación con fines especulativos.

4. De la Implementación del Ordenamiento Territorial

5. De las Responsabilidades y Sanciones.

6. De la Aplicación de la Presente Ley.

El capítulo I es el que contiene los criterios fundamentales que marcan el espíritu y la proyección de la Ley, condensando en sus primeros artículos las líneas a seguir en el proceso urbano, que son desarrolladas por los posteriores capítulos. Así el artículo II. establece entre los objetivos:

- La creación de condiciones físico-espaciales que posibiliten de satisfacer al menor costo económico y social, los requerimientos y necesidades de la comunidad (inc. C)

- La implantación de los mecanismos legales, administrativos y económicos financieros que doten al Gobierno Municipal de medios a fin de salvaguardar los intereses generales de la comunidad (inc. E).

- Posibilitar la participación orgánica de la Comunidad en el proceso de Ordenamiento Territorial (inc. F).

El interés de este artículo se basa en que en él se determinan con claridad los *conceptos fundamentales que sustentan la filosofía de toda la Ley. Es la Comunidad la que debería cumplir conforme a ella la labor esencial en el Proceso de urbanización; es el partido o gobierno Municipal el destinatario de la actividad urbanizadora. En una compleja trama de situaciones jurídicas-económico-sociales que creaba la anterior legislación, la Ley ha venido a estimular la tarea Local, a fin de sobreponer la conciencia, las condiciones, el interés y la participación Comunitaria a los problemas que plantean los gobiernos locales.*

Responde a su fin inmediato, tratando de eliminar los excesos especulativos, asegurando la preservación y mejora del medio ambiente.

Así en el artículo 10 la Ley busca regir el Ordenamiento del Territorio y lo hace a través de los Municipios como **entes Sectoriales** (art. 70), no fomentando una "dictadura de las Ciudades", sino como remedio a un panorama urbanístico confuso, que requería una *solución práctica e inmediata.*

- Tender a la preservación de áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico, a los fines del uso racional y educativo de los mismos.

XIII.1.1. LA FALTA DE PRECISIÓN DE LOS PRINCIPIOS ORIENTADORES

Los Principios en Materia de Ordenamiento Territorial lo recogemos del art. 3; son pautas que orientan y definen la interpretación de los siguientes artículos:

Observemos su incisos:

- Inc. A: Esta orientación debe estar dirigida hacia el logro de objetivos predeterminados para encauzar al sector público y privado.

Conjugar estos dos aspectos es característica vital de todo proceso homogéneo, pero un principio tan general y alentador, debería estar respaldado por una disposición que siente a la vez el mecanismo básico a seguir entre el trayecto que separa el Principio del Objetivo; veamos un ejemplo en el juego de estos dos artículos :

... Orientar las decisiones y acciones del Sector Público (Principio, art.3 inc. A) hacia la creación de condiciones que posibiliten satisfacer al menor costo los requerimientos de la Comunidad (Objetivo, art. 2, inc. C)

Tarea complejísima, una de las mayores trabas del desarrollo urbano; por ello como principio se debería haber consagrado también con carácter básico el o los medios idóneos para que este fin (como otros) se cumplan; lo conceptual de una norma no debe hacer de su operatividad un interrogante.

- Inc. B dice: La Sujeción de la Ordenación Territorial Municipal, a las estrategias definidas por el Gobierno Provincial para el sector y con las orientaciones generales y particulares de los Planes Provinciales y Regionales de desarrollo económico, social y físico.

No entendemos la ambigüedad de esta norma; diferenciar una estrategia provincial no hace más que confundir los términos y dejar peligrosas válvulas de escape a lo que en su momento se interpreta por "estrategia". Si, creemos que el proceso urbano en sí debe ser elástico, dinámico, reajutable a los cambios no previstos, pero dentro de una política urbana que se va a manifestar necesariamente en el **Plan como instrumento dinámico de un estudio técnico-económico-social**; hablar de estrategia fuera de estos elementos, es crear una figura indefinible, desjerarquizando la función del Plan.

La estrategia sectorial del gobierno, puede y debe encauzarse en las orientaciones

particulares de los Planes Provinciales dirigidos al sector.

Ordenar el territorio requiere previamente ordenar los instrumentos tendientes a ese fin.

- Dejando de lado el análisis del primer título, los cinco títulos siguientes puede resumirse en dos grandes acápites: Del **Ordenamiento Territorial**(y en él comprendemos el ordenamiento propiamente dicho, título II, y la implementación del ordenamiento territorial, título IV) y los **indicadores Urbanísticos** (Uso, Ocupación, Subdivisión, Equipamiento del Suelo, título III).

XIII.1.2. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En ese apartado se manifiesta un propósito muy significativo que traza la política Provincial: El Ordenamiento Urbano, como pauta elemental de organización de un Sistema de crecimiento inapropiado y amorfo.

El descuido legal y la inoperancia municipal, la falta de pautas urbanas, la especulación, crearon una situación que debía combatirse en su formación y reorganización en su base.

La Parcelación, la falta de espacios verdes, de servicios públicos y de infraestructura, requerían una solución inmediata.

Como ejemplo de esas normas dispersas, encontramos el Decreto 4.406 del año 71, que establecían nuevas normas acerca de los fraccionamiento de tierras, aprobando normas sobre obras de infraestructura de servicios básicos, que regirían en los fraccionamiento de tierras. A pesar de ello durante su vigencia se aprobaron 789 planes de subdivisión, generando unas 120.000 parcelas (el 75% en el Gran Buenos Aires) de las cuales tenían Pavimento: el 20%, Agua Corriente:1,78%, Cloacas: 0,002% (apenas tres lotes)

El parcelamiento pudo efectuarse afectando zonas rurales, sin establecer debidamente los servicios públicos necesarios o, también, si la aplicación era necesaria o debía orientarse hacia cierto sector en vez de otro. Concretada la subdivisión crecía la demanda de servicios que el Estado no podía prestar con la rapidez requerida ni tampoco podría estructurar su plan orgánico para su provisión, ante la continua y desordenada

aparición de nuevos fraccionamientos.

Este era el panorama: falta de delimitación, una proporción mínima de zonificaciones e ignoradas en su mayoría, una subdivisión inadecuada que generaba parcelas en forma indiscriminada sin respeto a norma alguna. Esta es la tarea esencial que tiende a cumplir la Ley: Reordenar el Territorio, establecer normas de carácter general y obligatorio que determine a los Municipios, como responsables primarios, sujetar sus planes a ellas, y que sirve a la vez para relacionar los Indicadores Urbanísticos en rigor a un mejor Ordenamiento funcional.

De aquí el capital interés de este apartado, que resume el sentido de la Ley 8.912; es una Ley de Ordenamiento, es una Ley de carácter ejecutivo, y por último y como consecuencia, es una Ley de aplicación inmediata.

XIII.1.3. EL PROCESO DE PLANEAMIENTO

El título II (del Ordenamiento Territorial) establece las pautas para la Clasificación del Territorio y una enumeración de los distintos tipos de zonas, etapas desarrolladas en el título IV (arts. 77 y 78).

El Proceso de Planeamiento se instrumentará mediante las etapas siguientes (art. 75):

- Delimitación
- Zonificación
- Planes de Ordenamiento Municipal
- Planes Particularizados

1) **Delimitar**, entendido como instrumento técnico jurídico de carácter preventivo que tiende a reconocer la situación física del territorio de cada Municipio, delimitando las áreas en Urbanas y Rurales, y la primera a la vez en dos subáreas: la urbanizada y la semiurbanizada, y eventualmente zonas de usos específicos (arts.5 y 77).¹⁵⁶

¹⁵⁶ Coincidimos con la Arq. M. Eugenia Bielsa cuando en su trabajo "Legislación sobre usos del suelo" expresa: "...El concepto de usos del suelo ha estado asociado siempre a la clasificación del suelo urbano según el tipo de actividades que en él se localizan, o se pretende que se localicen. Uno de los aspectos que aparece más claramente dissociado en la legislación existente en la ley 8912 de la Provincia de Buenos Aies es la relación existente entre ciudad y campo, uso del suelo urbanizado y uso del suelo rural y su vinculación con el mercado inmobiliario.

Figura interesante es la de establecer zonas de usos específicos, porque determina una prioridad de tratamiento como elemento indicativo para la inversión pública y privada (art. 79), debiendo su aprobación realizarla el PE a propuesta del Municipio (art. 19).

2. **La Zonificación según usos**, es el instrumento jurídico tendiente a determinar la estructura general, la de cada una de sus áreas y zonas constitutivas (art. 78), para cubrir la necesidades mínimas de ordenamiento físico territorial. Estas etapas mínimas se cubren con la Delimitación (reconociendo la situación física) y la Zonificación (determinando su estructura general)¹⁵⁷ pero son previas al Plan de Ordenamiento Municipal –aspecto que no compartimos-, que organizará físicamente el territorio (art. 80). Tenemos el segundo carácter que nos marca la Ley, la ejecutoriedad del Plan.

Las etapas previas deben integrarse al Plan

En la primera, en el acápite De la Clasificación del Territorio define el territorio municipal según los usos en áreas rurales aquéllas destinadas al emplazamiento de usos relacionados con la producción agropecuaria extensiva, forestal o minera, y en áreas urbanizadas y áreas complementarias a aquéllas que conforman los centros de población. A partir de esta clasificación, que en principio, tiende a disociar arbitrariamente la relación que se establece entre la ciudad y el territorio, pasa a ocuparse sólo de lo que se define como área urbana y se ocupa de las áreas complementarias en la medida en que es necesario legislar el crecimiento de la ciudad.

De la lectura de la legislación resulta evidente que las políticas de suelo se han encargado solamente de la clasificación del suelo en urbanizable y no urbanizable, y han dejado librado al azar la relación que se establece con el suelo agrícola, estimulando desde la misma normativa el sector suelo urbano como un sector privilegiado de inversión.

Es innegable que en este sentido la legislación vigente actúa permisivamente en este proceso de especulación inmobiliaria, dado que la diferencia de valor que se establece entre dos tipos de suelo (el valor de suelo rural y su capacidad productiva, y el valor de suelo edificable) se convierte en el único mecanismo de regulación del mercado del suelo y del crecimiento de las ciudades.

Es importante poner en evidencia que en este sentido la legislación actual acciona sobre la siguiente contradicción: por un lado clasifica el suelo adjudicando a sus propietarios determinados derechos y obligaciones, y por el otro define una calificación del suelo en lo que respecta a relaciones con la infraestructura, determinación de usos e intenciones de ocupación, fijando de esta forma y en alguna medida el valor de la tierra. Sin embargo, no regula respecto del modo en que se plantea la relación entre ambos términos, y auspicia a partir de esa clasificación de la conversión de la tierra rural en tierra urbana...”

¹⁵⁷ El uso de este instrumento, aparentemente idóneo para orientar el crecimiento de una ciudad, se ha efectuado de manera acrítica y sin un balance de los resultados de su aplicación. El carácter de neutralidad con el cual se ha tratado de cubrir al mismo queda totalmente invalidado si se tiene en cuenta que, según Whitley, entre los objetivos de la zonificación se cuentan: 1) la conservación del valor de la propiedad inmobiliaria; 2) garantizar un crecimiento ordenado de la comunidad; y 3) salvaguardar el bienestar público general. Teniendo en cuenta que el bienestar público general no expresa un único concepto de carácter universal, es decir que no es el mismo para los distintos sectores y clases que conforman la sociedad, y que el crecimiento de las ciudades en nuestro país de ninguna manera ha sido ordenado, a pesar de la vigencia de los planes reguladores inspirados en las ideas de zoning, se deduce entonces que la finalidad de la zonificación es la anotada en primer término, es decir conservar los valores inmobiliarios y asegurar beneficios de tipo rentístico, ya sea a propietarios como a empresas constructoras, y en general a todos los agentes que intervienen en el mercado inmobiliario.

En general, y de acuerdo con lo expresado en el párrafo anterior, los planes reguladores inspirados en el zoning, se han transformado en una guía para acción privada en la construcción de la ciudad descoordinada de la acción del Estado a través de la obra pública.

La división funcional de la ciudad que expresa la idea del “zoning”, basada en el supuesto agrupamiento natural de actividades afines, es una visión esquemática y estática de la misma. No supera la mera descripción acerca de la localización de las actividades que poco o nada aporta al conocimiento de la dinámica de transformación de la ciudad; conocimiento que se entiende necesario para la elaboración de políticas de intervención que realmente tengan en cuenta, o se basen en, la ciudad construida. Esta visión esquemática de la ciudad que se manifiesta en el zoning ha conducido a que el mismo se haya transformado de “instrumento para” en “modelo de”

La Delimitación y Zonificación, **no integran el plan de ordenamiento municipal** : son etapas previas que tienen el fin de estructurar el terreno, donde la práctica había demostrado la incompetencia Municipal a cumplir, por ser indispensables estas pautas correctoras, que deben realizarse con antelación a cualquier otra actividad urbanística y en función de las cuales juegan los Ordenadores Urbanísticos.

Cómo interpretamos entonces, el art. 75 que establece como parte integrante el Plan de Ordenamiento a estas etapas?

En realidad en Plan de Ordenamiento no existe como tal en la instrumentación de la Ley cuando se lo nombra interpretamos que se refiere a ese conjunto de pautas y directrices que esta Ley Provincial (en su carácter de Ley Básica) otorga, y que los Entes Provinciales competentes (Ministerio de obras Públicas, Secretaría de Planeamiento y Desarrollo, etc., art. 73) se van a encargar de que se cumpla en forma sistemática y orgánica.

La palabra Plan tendría el mismo sentido que el Proceso de Ordenamiento (no sería instrumento ni herramienta del mismo); se lo tomaría como un concepto generador de pautas urbanísticas que al ser ininterrumpidas y perseguir un fin, le crearían un carácter orgánico abstracto o implícito que por sí no tiene.

El Plan es una herramienta ejecutiva de las disposiciones de la Ley. De allí esta interpretación: **no hay una relación de Planes vinculados jerárquicamente y determinantes de conductas y directrices urbanísticas**, no será el Plan como manifestación de la determinación pública el que defina los establecimientos urbanos posibles sobre cada zona del territorio; el que delimite la propiedad; el que determine las zonificaciones y uso del suelo (como lo es en España). En nuestro caso ,el Plan será la **herramienta ejecutiva** en función del cual se organiza físicamente el territorio.

XIII.1.4. CLASIFICACIÓN DE LOS PLANES

Trataremos de exponer los diversos tipos de Planes que la ley marca con un criterio muy poco definido:

I) **Plan Provincial** o C. normativo, art.3,inc.B.

El que establece orientaciones generales y particulares de desarrollo social y físico.

II) **Plan Regional**. art.3,inc.B.11 y 15.

El que establece orientaciones y prevenciones (ejemplo: Metas Poblacionales) de acuerdo a una política Provincial, tomando como referencia un marco territorial.

III) Plan de Ordenamiento arts. 13,44,47,75.

El que establece los límites de los indicadores urbanísticos (población, potencial tope, los volúmenes edificables, etc.) respecto a un núcleo urbano. Ya señalamos que no constituye una base jurídica en cuyo arreglo podamos determinar la propiedad y vincularla con un contenido preciso en razón de su sentido social y urbanístico (G. de Enterría) sino que son directrices que apuntan a una ordenación zonal en función de lo determinado por la Ley y cumpliendo con un Proceso de Ordenación Urbana

IV) Plan de Coordinación territorial o Supra Municipal.art.3,inc.C,art.8.

Es un plan estratégico que tiene como fin adoptar criterios integrales para las jurisdicciones de aquellos partidos que tienen límites comunes o problemas afines. No se pretende ejecutar sino coordinar la intervención de los distintos agentes.

V) Plan de Ordenamiento Municipal. arts.19 y 75,inc.3

Es la etapa del proceso de planeamiento, el encargado de ejecutar la organización de su partido a través de las disposiciones de la Ley y las pautas que en su consecuencia se dicten (Plan de Ordenamiento) .

VI) Plan Director. arts. 15, inc. F, 17, inc. G.

Se determina en dos casos, en la creación de un nuevo núcleo urbano, donde se cumple la labor del Plan d Ordenamiento y el Plan Municipal, normas sobre uso, ocupación, subdivisión, etc. y localización de espacios verdes ,trama circulatorias, etc..

El otro caso es el de ampliación de un núcleo urbano, en el cual las disposiciones son más concretas, sujetas siempre a las normas del Plan de Ordenamiento para el área o núcleo urbano.

VII) Plan Particularizado. art.82

Tendiente al ordenamiento y desarrollo físico parcial o sectorial de las áreas, subáreas, zonas o distrito pudiendo abarcar áreas pertenecientes a partidos linderos.

XIII.1.5. EL CONTRALOR DEL PODER EJECUTIVO

Hemos realizado una reestructuración con el único fin de ordenar los Principios que

se relacionan en el Proceso de Ordenamiento, pero esta forma de hacerlo no debe engañarnos, primero en el concepto de Plan que ya sentamos, y en el cual la falta de cuerpo hace que lo llamemos así a ese proceso ininterrumpido en el cual un conjunto de pautas y disposiciones normativas orientan...(art. 3, inc. A); por otra parte la ausencia de una subordinación jerárquica, hace que reconozcamos a la Ley 8.912 como **el único cuerpo normativo de Ordenamiento**.

Respecto a la génesis de la Ley, nos parece conveniente aludir a un aspecto del control –hoy desactualizado, pero no reformulado- que pone en evidencia la ausencia de criterios de coordinación y verificación en la implementación de los planes municipales; decíamos en esa oportunidad¹⁵⁸:

“...Un aspecto poco claro queda por precisar y es que las distintas etapas del Proceso de Ordenamiento necesitaban de la aprobación última del P.E. (art. 83-Ley 8.912) disposición coherente con lo señalado en los Fundamentos de la Ley sección IV que establece: Se fija el Principio de Contralor y disposición última del P.E. en los planes de ordenamiento y zonificación en forma tal **de dar aplicación uniforme a las políticas de reordenamiento**, que se establezca en cada municipio, de acuerdo a las pautas de Planeamiento y Desarrollo adoptada por la Provincia. No comprendemos como una Ley de meses más tarde (la 9.116 del 28 de julio de 1978), por su artículo 2 deja en suspenso lo establecido por el art. 83, dando por su art. 1º atribuciones a los intendentes para aprobar las etapas del Proceso del Planeamiento sin necesidad de la autorización de la Secretaría de Asuntos Municipales; resulta pues que la facultad del Intendente desproporcionada y absoluta, con las únicas limitaciones de que su actuar puede verse controlado por el Gobierno Provincial.

La trascendencia de esta modificación es mucha y de su interpretación resulta la falta de una labor orgánica que requiere elementalmente este Proceso de urbanización.

No se requiere la autorización de la Secretaría, se suspende el art. 83 mientras los Gobiernos Municipales funcionen de acuerdo al régimen establecido por la Ley 8.613. Por qué?.

Porque los arts. 3 y 10 son garantía suficiente para que el Gobernador o el Secretario de Asuntos Municipales dirijan la labor del intendente en ese campo sin más trámite, a través de directivas (art. 3) o de ordenanzas (art.10).

Se podrán mencionar circunstancias de hecho, necesidad de cumplimiento rápido y ejecutividad. También se podrán decir que no se derogan, sino que se suspenden los artículos mencionados, porque nos rige un gobierno de facto y sus bases institucionales son excepcionales, y que la Comuna también absorbe este momento. Se podrá mencionar que la Zonificación por ejemplo, era una obligación impuesta por la Provincia a cumplir por los Municipios sin más requisito que lo impuesto como límite por la Ley.

Pero esta Ley, está hecha para **períodos Institucionales normales**, para que los Municipios actúen con la legalidad de su órgano deliberativo, si éste no está, cómo se va a suspender el último ente consultivo?. Quién examinará sobre la oportunidad o mérito de este acto Administrativo? Cómo se van a contradecir los Fundamentos de la misma Ley que le otorga la Facultad al P.E. para aprobar?.

Y en todo caso, si es una cuestión de estrategia política y de practicidad, estamos desorganizando la Ley y su alcance, con el inevitable riesgo jurídico-social consecuente...”

Hoy ese riesgo continúa, las causas obviamente son otras –a las cuales nos referimos en las conclusiones de este trabajo-, pero la ausencia de coordinación, compatibilización y control de los planes subsiste.

- Se establece por último, (Capítulo IV del Título II) las normas referidas al proceso de ocupación del territorio, tanto para la creación de un nuevo núcleo urbano, como para la ampliación de uno existente, o la ampliación y creación de zonas de usos específicos (art. 19), como la reestructuración de núcleos urbanos (art. 20). En estos casos deberán fundamentarse debidamente.

Al efecto se establece: para la ampliación o creación de un núcleo Urbano:

- justificación de los motivos de contar con el nuevo área o su ampliación y la aptitud del sitio elegido.

¹⁵⁸ Ricardo Pablo Reca. El ordenamiento territorial. Revista Realidad Económica. 1983.

- Evaluación de la situación existente en el área afectada en lo relativo al uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo.

- Demostración de la existencia de fuentes de aprovechamiento (agua potable) en calidad y cantidad suficiente.

- Comprobación de la dotación de los servicios esenciales para el normal funcionamiento.

- Plan Director.

- En el caso de la ampliación se agrega un requisito de fondo o muy significativo (art. 17, inc. A). Que la aplicación propuesta coincida con alguno de los ejes de crecimiento establecido en el respectivo plan urbano y que las zonas o distritos adyacentes no cuenten con más del 30% de sus parcelas sin edificar.¹⁵⁹

La exigencia última encuentra su sentido en la necesidad de no provocar ampliaciones innecesarias, con el solo fin especulativo, cuando los anteriores núcleos tuvieren todavía capacidad edificable.

La excepción se encuentra en el caso de que se lleve a cabo una operación de carácter integral (art. 18). Esta figura es interesante y en estos casos los Municipios podrán declarar esas áreas (art. 84).

1. De provisión prioritaria de servicios y equipamiento.
2. De edificación necesaria.
3. De englobamiento parcelario.

¹⁵⁹ La Ley 8912 de Buenos Aires plantea un avance al respecto, en la medida en que condiciona las ampliaciones de los núcleos urbanos a su coincidencia con uno de los ejes de crecimiento establecidos en el respectivo plan urbano. También condiciona dichas ampliaciones a las condiciones de salubridad del terreno a incorporar a la planta urbana y a la demostración de la factibilidad real de dotar al área elegida con los servicios esenciales y el equipamiento comunitario que establece la ley. Sin embargo, el instrumento legal de referencia no precisa los mecanismos que aseguren la provisión de esos servicios y equipamiento ni las fuentes de su financiamiento.

XIII.1.6. DE LOS ORDENADORES URBANÍSTICOS

La primera etapa del Proceso de Ordenamiento delimita el territorio para posteriormente zonificar según usos (se discriminará el uso en urbanos y rurales, según el tipo de relación que tengan). Esta es la primera etapa de ordenamiento físico, prioritaria e inmediata dijimos que en función de esta estructuración jugaban los ordenadores urbanísticos: Cómo?

El concepto de densidad es un ordenador elemental de la Ley, condicionante de los aspectos que hacen a la división y a las posibilidades de habitación. Se establece este concepto por primera vez en la Legislación Provincial: la densidad neta y la densidad bruta. El art. 32 nos designa que entendemos por una y por otra.

Densidad neta: la relación entre la población de un área y sus espacios edificables, es decir libre de los espacios circulatorios y verdes públicos.

Densidad bruta: la relación entre la población de un área o zona y su superficie total de la misma.

Se establece como límite genérico que la densidad de la población bruta promedio (DPB) será de 5 habitantes por hectárea para áreas rurales, DPB podrá fluctuar entre 5 y 30 hab/ha.

La DPB promedio para toda el área urbana no podrá ser superior a 150 Hab/Ha. (art. 36)

La edificación será regulada para que no agrupe más de lo establecido por la densidad poblacional establecida.

Pero a su vez la densidad sirve para relacionar los volúmenes edificables, que estarán dados por el Factor de Ocupación Total (FOT) y el Factor de Ocupación del Suelo (FOS).

Es preciso reparar, además, en el hecho de que una excesiva extensión del área urbana – entendiendo por tal a una expansión del área destinada a usos urbanos que no corre acompañada por un comparable crecimiento poblacional, o una significativa modificación en la estructura productiva que induzca formas de vida, y por ende requerimientos de suelo urbano, radicalmente distintos – no implica ciertamente un aporte al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Por el contrario, tiende a producir grandes áreas periféricas subocupadas, muy pobremente infraestructuradas y con un muy bajo nivel de formalización, cargando al sector público con la responsabilidad de afrontar –más tarde o más temprano– esos problemas. Mientras tanto, el proceso produce en los hechos una transferencia regresiva de la renta hacia los urbanizadores, en la medida en que la legislación no asegura la afectación del aumento del valor del suelo originado por su conversión en urbano al pago de las infraestructuras y los equipamientos que definen precisamente, esta nueva condición.

El FOT se determina multiplicando un coeficiente, que señala el art. 45, por la superficie total de cada parcela para obtener la superficie cubierta máxima edificable -es lo que los franceses conocen con el nombre de Plafón Legal de Densidad, o sea límite legal de densidad de la construcción.

El FOS es la relación entre la superficie máxima del suelo ocupada por el edificio y la superficie de la parcela; también en esta punto se ha servido de una institución análoga francesa que es el Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS): una dará la densidad de construcción (FOS), el otro será el límite de la misma (FOT). El art. 44 establece que sea el Plan de Ordenamiento el que determine para cada zona los máximos valores del FOS y FOT.

Estos volúmenes tendrán una relación de acuerdo a una adecuada vinculación con los espacios edificables, y los verdes, y libres públicos.

Destacamos que estos conceptos de racionalización utilizados por la Ley (Densidad poblacional, Densidad de construcción, Dimensionado) cumplen el fin inmediato de controlar el mercado del suelo; son instrumentos técnicos-jurídicos de carácter ordenador y de un fin racionalizador, pauta que resume las tres características señaladas de la Ley (Ordenamiento, Ejecutiva y de aplicación inmediata) en una sola: su espíritu racionalizador. El art. 3 señala: "la localización de actividades y la intensidad y modalidad de la ocupación se hará con criterio racional".

XIII.1.6.1. LA SUBDIVISIÓN DEL SUELO

Una vez aprobada la creación de un núcleo urbano o la creación, ampliación o reestructuración de sus áreas, podrá efectuarse las operaciones de las distintas áreas (art. 52, inc. B) en áreas urbanas en general; en áreas rurales, las parcelas no podrán ser inferiores a una unidad económica de explotación de acuerdo al Código rural (art. 53).

Se establece también un sistema de cesión obligatoria para los casos previstos para espacios circulatorios, verdes y libres públicos (art. 56).

Por último el art. 62 establece la habilitación de las áreas o zonas que se originan como consecuencia de la creación, ampliación después que se haya completado la infraestructura y la instalación de los servicios esenciales.

Tenemos que con esta etapa concluye el Proceso. Sus pasos serán:

Delimitar (delimitando las áreas en urbanas y rurales y eventualmente en zonas de usos específicos)

Zonificar según usos (estableciendo normas de usos, ocupación y subdivisión y dotación de infraestructura)

Indicadores Urbanísticos (estableciendo en primer lugar la Densidad poblacional, se relacionan luego los volúmenes edificables, señalados ambos en el plan de ordenamiento)

Aprobación por el P.E.

Subdivisión(Una vez aprobado por el P.E. la creación de un núcleo urbano o la creación, ampliación o reestructuración de sus áreas se parcelará de acuerdo al dimensionamiento máximo establecido por la Ley en función de la densidad poblacional)

Habilitación (una vez que se haya completado y verificado la infraestructura y la instalación de los servicios esenciales)

En el caso de los Clubes de Campo (o complejo recreativo o residencial) estará supeditada la previa aprobación municipal y posterior convalidación técnica de los organismos competentes del Ministerio de Obras y Servicios Públicos; sobre este tema nos referimos al abordar los “barrios cerrados” que desbordando las previsiones de la ley en este aspecto, están generando una nueva patología territorial.

- No pretendimos agotar el tema de análisis, por el contrario, éste tiene una extensión sólo susceptible de modificación en el estudio meticuloso y particularizado de sus normas y la comprensión de la realidad a la que va dirigida.

Pero advertimos que no se puede solicitar la derogación como conclusión de una postura intransigente, ni dejar de señalar los errores que ella contiene como respuesta de un quedantismo estatal riesgoso o indiferente.

Creemos en la necesidad de mantener la vigencia de la Ley de Ordenamiento Territorial de la Provincia, pero también creemos que la misma ofrece el marco para su corrección y efectiva puesta en marcha.

CAPITULO XIV

REGIMEN PARCELARIO

DE LA TIERRA URBANA

EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

XIV.1. SUBDIVISION PARCELARIA DE LA TIERRA URBANA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La urbanización acelerada en la provincia de Buenos Aires hace que día a día sea más necesario el ordenamiento del crecimiento urbano.

Entre otras causas que han provocado este fenómeno, con sus efectivos multiplicadores de ocupación inadecuada del suelo, la carencia de los servicios públicos y el deterioro creciente del medio ambiente debe mencionarse, indudablemente la subdivisión indiscriminada de la tierra, que a la vez de agotar las reservar verdes contiguas a los centros, en áreas potencialmente propicias para el esparcimiento comunitario, han absorbido tierras eminentemente rurales con fines meramente especulativos, con lo cual ha disminuido la eficiencia y rentabilidad socioeconómica de las mismas, en beneficio de un hábitat inadecuado.

El prodigioso consumo del espacio, traducido en la actual subdivisión parcelaria del suelo bonaerense, ha constituido una causa decisiva para la promulgación de la ley 8.912 de Ordenamiento territorial y uso del suelo, cuyo cometido esencial es el de regular un racional desarrollo urbano, posibilitando la puesta en marcha de un conjunto de acciones debidamente compatibilizadas, y cuya materialización será incumbencia municipal.

Por otra parte, esta reseña analiza aspectos de la realidad urbana bonaerense, como la subdivisión parcelaria, los valores de la tierra y la disponibilidad, infraestructura y equipamiento que entendemos resultan esenciales.

- Habitualmente se presenta al Gran Buenos Aires como un área problema, caracterizada, entre otros aspectos, por la cuasi imposibilidad con que se enfrenta el Sector Público de satisfacer su demanda de los equipamientos y la infraestructura urbano-regional adecuados.

En términos generales suele señalarse como causa de esta situación el rápido crecimiento del conglomerado y, sobre todo, su carácter anárquico, vinculado a su vez a la proliferación indiscriminada de loteos que transforman la tierra rural aledaña a las ciudades, en parcelas portadoras de un potencial valor urbano especulativo.

Sin embargo, debemos reconocer que no se cuenta con análisis que permitan cuantificar la verdadera magnitud del problema.

Por otra parte, la conocida proliferación de loteos urbanos que no alcanzan un mínimo grado de aprovechamiento se extiende a otras áreas de la Provincia, denotando que el uso indiscriminado de la tierra no es privativo del Area Metropolitana y constituye una consecuencia directa de la falta de control sobre el rápido e intensivo proceso de urbanización experimentado en la provincia de Buenos Aires.

XIV.1.1. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN PARCELARIA¹⁶⁰

El análisis se desarrolló tomando tres ejes de desarrollo provincial, a saber: **Metropolitano, Mediterráneo y Pampeano**, distinguiendo en cada uno de ellos las zonas o centros de mayor relevancia.

Por cada área se determinó la relación entre población urbana y lotes efectivamente ocupados -suponiendo una ocupación de los baldíos del mismo orden que el alcanzado actualmente para las parcelas edificadas- pudiéndose establecer así la capacidad habitacional potencial (adicional) y, a partir de ella, la capacidad habitacional de cada zona, dado el actual nivel de parcelamiento urbano.

Como se desprende de las estimaciones del INDEC, para el año 2000, la población urbana bonaerense alcanzaría los 11,2 millones de habitantes, es decir, que en este lapso subsistiría una capacidad de parcelamiento urbano sobrante de más de 10 millones de

habitantes.

Sólo el eje Metropolitano permite alojar el 90% de la población urbana provincial estimada a 1980; por lo cual llevando a la misma densidad prudente, es posible afirmar sin riesgos, que la totalidad de la población bonaerense puede albergarse en esa área, que significa la sexta parte de la superficie total de la Provincia.

Si hacemos referencia al interior provincial, la elocuencia de las cifras reafirman el descontrolado proceso de subdivisión parcelaria; así, **su actual población entra cinco veces en la capacidad sobrante del Eje Metropolitano y una vez y media en su propio excedente de lotes baldíos.**

Cabe aquí una reflexión importante, la capacidad ociosa de parcelas urbanas existentes, sobre todo en el interior provincial, sólo podría ser ocupada estimulando una propuesta de crecimiento, desarrollo, desconcentración y descentralización selectivas, pero ello supone una modificación cualitativa de las actuales tendencias de incremento poblacional y mide, de alguna manera, el desfase entre el crecimiento del parcelamiento y las necesidades reales de la Provincia. Esta situación, para no abundar demasiado, puede ejemplificarse claramente para el caso de los centros nacionales del interior: Mar del Plata y el Gran Bahía Blanca, que representan áreas de relativo rápido crecimiento. Para cada aglomerado, la población necesaria que debería agregarse se ha estimado en 315.000 habitantes más de los actuales. Sin embargo, la capacidad baldía que subsistiría después de 1980 permitirá alojar 375.000 habitantes en promedio.

En definitiva, el interior provincial, compuesto por los ejes Mediterráneo y Pampeano de desarrollo configura, en los aspectos de su subdivisión parcelaria, un grave desequilibrio interno ante el impar crecimiento de su población y lotes urbanos. Nada más elocuente de su distorsión que la observación de esta relación porcentual, ya que para ambos ejes mientras la población en el lapso 70/76 se ha incrementado en un 5% y 1% respectivamente, el de las parcelas urbanas lo ha hecho en un 12% para cada uno.

XIV.1.2. ANÁLISIS DE LAS DENSIDADES BRUTAS PROMEDIO

¹⁶⁰ Analisis considerando el informe de la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo de la Provincia de Buenos Aires.

La densidad bruta Habitante/Hectárea fue estimada en base a la siguiente hipótesis de trabajo: se considerando una subdivisión parcelaria típica de treinta y cinco (35) lotes urbanos por hectárea.

Puede señalarse genéricamente, que las densidades promedio obtenidas están muy por debajo de las densidades urbanas óptimas, exceptuando el área de Alta Concentración (Gran Buenos Aires - Gran La Plata) y los centros de Bahía Blanca y Mar del Plata¹⁶¹.

El “Gran Buenos Aires”, constituido por un cinturón de centros urbanos deprimidos es, a otro nivel de análisis, la causa del descenso de la densidad bruta promedio del eje Metropolitano; no obstante ello, significa el doble de la densidad bruta del interior provincial y casi dos veces y media la del Eje Mediterráneo.

Ahora bien, **independientemente de la baja densidad bruta promedio resultante para el conjunto provincial la superficie promedio por lote es alta**, pudiendo interpretarse como que no obstante la existencia de parcelas baldías en las áreas urbanas, cuya superficie es comparativamente menor, existe un número importante de amanzanamientos periféricos con parcelas de mayor superficie, implicando una cada vez mayor extensión del aglomerado urbano, en detrimento de las tierras rurales y una deseconomía evidente en los servicios prestatarios para alcanzar el área del uso.

XIV.1.3. ANÁLISIS DE LA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS

Respecto de la infraestructura de servicios y el consecuente análisis de rendimiento de las redes públicas urbanas, el panorama es absolutamente desalentador. A tales efectos se han tomado dos indicadores de fundamental importancia –agua potable y desagües cloacales- para un hábitat urbano en condiciones optimizantes de vida; (ello cobra especial relevancia, frente a los índices cada vez más alarmantes de contaminación de la tierra y las aguas superficiales y subterráneas).

Estos factores especialmente particularizados como agua potable y desagües cloacales, son de especial concomitancia con el uso del suelo urbano, y de suyo, respecto a

la indiscriminada subdivisión del mismo, objeto de este estudio.

En líneas generales pensamos que de la población actual de la provincia, sólo el 40% está servido por agua potable, mientras que para los desagües cloacales el porcentaje se reduce al 38%. Estos déficit, con algunas variaciones no significativas, se han mantenido constantes, no obstante el aumento poblacional producido ello implica una relación lineal de crecimiento entre aumento de habitantes y crecimiento del servicio.

Es obvio, señalar entonces, que de no concretarse la ocupación plena de todas las parcelas baldías, los déficit antes citados se ampliarían al doble, reduciéndose consiguientemente, la población servida en agua potable y en desagües cloacales. Estas cifras destacan la enormidad de las inversiones a las que el Estado debería hacer frente si se concretara la ocupación total de las parcelas loteadas para uso urbano.

Como intentamos revelar en este análisis, la tendencia demográfica de la Provincia, de crecimiento uniformemente desacelerado, no implica una población de significativa magnitud, pero sí señala la irracionalidad del proceso de subdivisión de la tierra, tal como se ha venido dando históricamente, y consiguientemente, la necesidad de revertir la tendencia, e inclusive, dirigir la ocupación de lotes existentes en las áreas urbanas que cuentan con servicios ociosos, o por lo menos, de mejor accesibilidad para su construcción.

XIV.1.4. UN APORTE A LA MOVILIZACION DEL SUELO URBANO

Puede concluirse en que la situación presentada requiere la adopción de decisiones, para las cuales es fundamental otorgarle plena operatividad a la ley 8.912 Entre otros aspectos debe fortalecerse la aplicación del capítulo IV de la misma: **De la movilización del suelo urbano**, que coloca en manos de los municipios una herramienta eficaz para:

a) adoptar las medidas tendientes a la **eliminación de lotes baldíos interiores al ejido urbano**, que por su ubicación y factibilidad de uso de las redes de infraestructura existentes significan un freno - cuando no un retroceso- del desarrollo urbano de los

¹⁶¹ respecto a esta última especialmente es dable señalar que su perfil urbano presenta una cúspide significativa en su radio céntrico, cayendo abruptamente hacia su periferia donde la densidad de su edificación se horizontaliza en un área significativa, que obviamente disminuye la densidad bruta promedio; esa caracterización es típica de una Ciudad Región. Su baja densidad se explica, además, por su

aglomerados, especialmente de aquellos localizados en el interior de la provincia.

b) encara la obra pública inmediata, tendiendo a **disminuir los déficit actuales de infraestructura**, como así, predimensionar la misma en relación a la población potencial de cada núcleo.

c) **procurar densidades aceptablemente redituables**, dentro de las normas del referido instrumental legal.

Paralelamente, es necesario promover **planes piloto de ordenamiento de espacio urbano-regional**, tendientes a conformar lineamientos generales de diseño que enmarquen la labor profesional particularizada a partir de una visión sistemática del ámbito urbano que pueda dar, a la vez una respuesta eficaz a la creciente complejidad de las actividades ciudadanas, la permisible flexibilidad de absorber,, en la medida en que contribuya a un mejoramiento de la calidad de vida, los nuevos aportes que la tecnología aplicada, en sus diferentes campos, ofrece en lapsos de tiempos cada vez más cortos.

XIV.2. RÉGIMEN PARCELARIO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. RESERVAS PARA EQUIPAMIENTO COMUNITARIO. SUBDIVISIÓN DEL SUELO

El régimen parcelario en cuanto policía del dominio, es asunto de competencia provincial a través de régimen catastral. También tienen que ver con esto, el Registro de la Propiedad y la Dirección de Geodesia. Pero insistimos, la autoridad competente es la *Dirección de Catastro, y su instrumento normativo, la ley correspondiente. El Catastro significa una triple garantía técnica, legal y económica* para la seguridad de la propiedad inmobiliaria, tanto en relación al ciudadano, como a la sociedad en su conjunto. Naturalmente, el municipio también debe participar de esta institución, con el mejoramiento de *su propio catastro*.

Con este sentido, el ámbito del Catastro de la provincia de Buenos Aires es impresionante por su magnitud, en 1974, reunía 7 millones de parcelas entre urbanas y

rurales y registraba nada menos que 500 mil planos de mensura, en su mayor parte, de subdivisión de tierras; en 1977, se calculaba que había 4,6 millones de parcelas urbanas para 9 millones de habitantes urbanos¹⁶². Finalmente, en 1982 se obtiene el dato de que existe 5,7 millones de parcelas urbanas en el primer estado (Dirección de Catastro). *Además de complicar al propio Catastro, este hecho de haber 5,7 millones de parcelas urbanas, es una de las causales principales de la importancia pública y privada para dar respuesta a los problemas sociales de la comunidad.*

XIV.2.1. POLÍTICA DEL "USO DEL SUELO"

Urbanísticamente, la existencia de 6 millones de parcelas urbanas en el conjunto de ciudades y pueblos bonaerenses para menos de 2 millones de familias, es un verdadero despropósito. El hecho de manejar ese enorme volumen de documentación, representa un inconveniente para Catastro. Pero Catastro no es responsable del sobredimensionamiento patrimonial inmobiliario. La responsabilidad recae en la autoridad de aplicación de la ley 3487 de 1913 hasta 1977 inclusive y de las autoridades de aplicación de la ley 8912 de 1977 hasta la fecha. La responsabilidad es de los organismos provinciales en primer término y de las respectivas municipalidades en segunda instancia. Porque el problema se originó en la posibilidad prácticamente automática e irrestricta de crear parcelas por subdivisión en cualquier punto del territorio. La defectuosa interpretación de la ley 3487 por parte de la provincia permitió a esta última intervenir e inmiscuirse en el uso del suelo dentro de las plantas urbana municipales ya formadas. Las comunas, por su parte, no supieron defenderse de esta usurpación de poderes. Es más, siguieron la corriente impuesta por la fuerza central.

De cualquier forma, manejar el *uso del suelo* en toda la provincia *por control remoto*, es poco práctico. Las pruebas están a la vista: 6 millones de parcelas urbanas es una dilapidación patrimonial consumada que incide -junto con otras desviaciones- para producir y acentuar la debilidad económica que sufre actualmente toda la provincia.

¹⁶² Informe de la Dirección de Ordenamiento Urbano de la Provincia de Buenos Aires.

XIV.2.2. RESERVAS PARA EQUIPAMIENTO COMUNITARIO

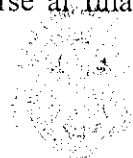
Las reservas para equipamiento comunitario tienen que ver con las *reservas para uso público* con las reservas y espacios de la ley 8912: art. 13 (verdes y libres públicos), art. 56 (cesiones para el uso público y reservas para localización de equipamientos comunitarios), art.57 (casos posteriores a la ley), art.58 (costa atlántica), art.59 (espejos de agua permanentes), arts.60 y 61 (permutas y desafectaciones). Por lo mismo, también con las *tierras fiscales*.

Después de muchos años de administrar las *tierras fiscales*, por ley 9533 de 1980 la provincia transfirió a los municipios el dominio de: los espacios circulatorios, calles, ochavas, plazas y verdes o libres públicos (art. 1); las reservas fiscales para uso público o equipamiento comunitario (arts. 2 y 3); los inmuebles de dominio eminente, vacancias, excedentes y sobrantes (art. 4) y las reservas de uso público a cederse en el futuro (art. 10). Pero además, y aquí aparece el problema, más del 50% estaba ocupado por intrusos, a veces con las llamadas *villas de emergencia*, otras simplemente con gente aprovechada de mal vivir.

La provincia y la Dirección de Tierras Fiscales no ejercían ni podían ejercer la vigilancia del uso por elementales razones lógicas y de hecho. Los Municipios no contaban en el asunto. Tan desprotegidos se hallaron siempre estas tierras, que podían actuar verdaderas organizaciones informales para detectar y canalizar su ilegítima ocupación por parte de los aprovechados intrusos. Estas realidades de usos indebidos e inconvenientes, aceptados y convalidados posteriormente por *razones sociales*, fueron cosa común y corriente y profundizaron el mal camino muchas veces consumado por el propio Estado -o el municipio- cuando precisaba *urgentemente* de tierras por motivos diversos.

XIV.2.3. SUBDIVISIÓN DEL SUELO

Este subtema está íntimamente ligado a los anteriores, principalmente al primero: el régimen parcelario. *La configuración forma, proporciones y dimensiones de las parcelas, son función del uso del suelo*, de la densidad edificatoria y de la textura edilicia. De modo que al ser consecuencia y no fin, la morfología parcelaria debe tratarse al final de todo.



Dicho de otra manera, la parcela debe ser lo más regular y grande posible. Es cierto, y por lo tanto para casos generales podría admitirse alguna pauta mínima. Pero no tiene sentido imponer dimensiones diferentes donde el tejido urbano ya cuenta con su conformación bien consolidada. **El englobamiento y el mejoramiento de la forma y de las proporciones parcelarias, sólo es justo y práctico realizarlas a través de premios o concesiones** por supuestos previamente regulados, en otras palabras, por estímulo y no compulsiva o graciosamente

XIV.3. CONCLUSIONES

Como primera conclusión diremos que *La policía del dominio pertenece al Estado y la policía del uso del suelo (reservas de uso público y parcelamiento) corresponde a los municipios.*

Pero hay una segunda conclusión. La incultura cívica produce estragos en la otrora clara concepción político-administrativa del patrimonio público. *Dentro de una plena y legítima atribución municipal, el uso del suelo implica regular todos los aspectos correlativos que atañen al desarrollo del mismo en su faz dinámica: uso cuantitativo, uso cualitativo, uso constructivo y uso parcelario. Pero todo esto en función del plan y por intermedio de desarrollos urbanísticos claramente definidos.*

El parcelamiento no es sólo subdivisión, como se lo pudo creer en algún momento; el parcelamiento es *división, es englobamiento y es transformación inmobiliaria.*¹⁶³

- Pero hay algo tanto o más importante que lo visto y se refiere también al tema. Se trata del *patrimonio del suelo* y de la *movilización del suelo*.

El patrimonio del suelo es la preservación del territorio y el uso adecuado de las reservas y tierras fiscales. En el caso de la provincia de Buenos Aires, la buena utilización que se haga de la **ley 9533 de 1980** exige *que cada municipalidad llegue a conformar una conveniente y adecuada reserva de tierras bien ubicadas, adelantándose a los*

¹⁶³ En las plantas urbanas existentes, el problema es más de uso y de construcción que de parcelamiento, por razones obvias. En los ensanches, el problema -por su misma virginidad- contiene los tres elementos, pero todos dependientes del plan regulador y del respectivo plan de desarrollo urbanístico.

acontecimientos y necesidades propias. Insistimos, adelantarse provisoriamente, para contar en tiempo y forma con el patrimonio que la comunidad requiere en cada etapa de su desarrollo. Espacios verdes, escuelas, centros de servicios, etc.)

La movilización del suelo es el resultado de la aplicación de los mecanismos de disponibilidad de la tierra para terceros y con fines constructivos inmediatos.

Como ya hemos visto los instrumentos de uso corriente en nuestro país son zonificación, restricciones, servidumbres, expropiación. En Europa tenemos las *medidas pasivas*: zonificación, restricciones, servidumbres permiso de subdividir y permiso de construir; las *preventivas*: paralización transitoria del desarrollo y *retracto*; las *activas tradicionales*: patrimonio del suelo y expropiación y las *activas promotoras*: unificación parcelaria por *asociación de propietarios*, unificación parcelaria por *operaciones de renovación*, *obligaciones de uso*, expropiación para *terceros* y *derechos de superficie*.

Todos los aspectos dinámicos y prácticos analizados, son la esencia del programa ejecutivo del plan y constituyen sus medios: técnicos, económicos y jurídicos indispensables.

CAPITULO XV

EL VALOR DE LA TIERRA URBANA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

XV.1. VALOR DE LA TIERRA URBANA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES¹⁶⁴

El valor del suelo es uno de los temas esenciales de análisis frente a las actuales exigencias impuestas por el crecimiento urbano y la necesidad de controlar y encauzar sus fuerzas de desarrollo. Son numerosos los autores que a partir de Ricardo han estudiado teóricamente los precios de la tierra en general. Menos frecuentes son los análisis de los valores urbanos y en la Argentina prácticamente inexistentes. Sin embargo, su utilidad es innegable si se trata de que las políticas o propuestas de ordenamiento territorial posean un firme sustento capaz de concretizarlas y hacerlas incidir sobre la realidad.

En el caso específico de la provincia de Buenos Aires la no reglamentación de los valores de la tierra es una de las más destacables falencias de la Ley 8.912 de Ordenamientos Territorial y Uso del Suelo.

La palabra valor suele emplearse con diversos significados, según sea el motivo

¹⁶⁴ El precio del suelo. Clasificación cuatripartita de valores

a) Inicial-Se determinará por el rendimiento que le corresponde al suelo en la explotación rústica efectiva (Véanse arts. 85 y siguientes).

b) Expectante- El potencial de los terrenos en relación a las perspectivas de un aprovechamiento o utilización urbanística.

c) Urbanístico- Ha de estimularse en relación al valor del volumen de construcción, pues no es lo mismo el valor de un solar en el que sólo pueda levantarse un edificio de un solo piso, que aquel en que pueda elevarse un "rascacielos".

d) Comercial- El mayor valor que sobre los anteriores pueda tener un solar por su situación en zona dedicada a las actividades mercantiles.

Así define Pérez González la suma de valores que constituye el precio urbanístico, lo que en la hermenéutica interpretativa es importante, por pertenecer a al mens legislatoris.

que impulsa.. En el caso concreto que nos ocupa, son dos acepciones que interesan: valor venal y valor especulativo, pudiendo éstos definirse como:

a) **valor venal:** es el precio de venta de la tierra en un mercado donde existe equilibrio entre oferta y demanda y sin que tanto el comprador como el vendedor actúen por necesidad imperativa o presión alguna

b) **valor especulativo:** es aquél que en la concepción corriente relativa del mercado inmobiliario no es tanto **un valor**, como **un precio** que el oferente espera obtener en un mercado distorsionado por diversos factores extrínsecos a la parcela en sí y que está por sobre el valor venal del lote. Esto se da generalmente, en zonas donde la oferta es muy inferior a la demanda o, como en muchos centros urbanos bonaerenses, cuando las expectativas de beneficio económico se desplazan de la inversión productiva a la especulación inflacionaria.

Aunque la economía aplicada usa procedimientos que intenta precisar los valores del suelo, tanto urbanos como rurales, estos procedimientos se aplican corrientemente a la solución de casos específicos, con una orientación básicamente micro- económica; es decir, sin extenderlo a la determinación de áreas económicas de valores promedio. El criterio resulta válido en el caso de la economía privada, para regular las relaciones de los individuos que simultáneamente son propietarios del suelo y gestores de las funciones socio-económicas (industria, agricultura, residencia) que transforman al suelo en territorio, confiriéndole valor económico. Cuando dentro de estas circunstancias los gobiernos municipales o provinciales, se desempeñan por lo general como un particular más, con algunas prerrogativas tales como el derecho de expropiación por causa de necesidad o utilidad pública, aunque con las limitaciones derivadas de la ausencia de una visión global. *Pero conforme el Estado o Municipio busquen asumir una función reguladora u orientadora de la actividad privada, entonces requiere un conocimiento más general de previsión e inventario que llegue a poder determinar curvas generales del comportamiento de los valores fundiarios, relacionados con la densidad de edificación y la distancia al*

Como hemos visto, la repercusión de la legislación urbanística en el Código Civil es grande desde el punto de vista negativo a lo que el Código Civil representa, porque la nueva tendencia obedece al fenómeno de la publicación del Derecho, restringiéndose no sólo las expectativas del propietario del fundo sometido a planeamiento, sino limitando el derecho de goce y disposición del art. 348 del Código civil, con límites que constriñen la libertad dispositiva, realizando la Ley del Suelo sobre el Código Civil

centro por ejemplo, a modo de relevamiento económico previo, puesto que el valor de la tierra, factor básico de producción, es condición esencial de cualquier desarrollo basado en ella.

La determinación de curvas de valores de la tierra resulta entonces de utilidad práctica no sólo como guía de la actividad privada, sino en la función de gobierno para:

- a) Ordenamiento del uso del suelo;
- b) previsión de su uso potencial;
- c) localización de áreas residenciales, industrias, vías de comunicación, etc.;
- d) creación de servicios municipales
- e) control y orientación de las expansiones urbanas (cálculo de valores potenciales)
- f) control de la especulación y los parcelamientos injustificados;
- g) determinación de cargas impositivas tendientes a la absorción del plusvalor territorial u otras formas de política fiscal.
- h) concesión de préstamos hipotecarios
- i) remodelación y renovación urbana.

Veamos algunos de los factores que inciden en la formación de los valores de la tierra

Tal como quedó planteado, el problema consiste en la obtención del valor de la tierra, ajustándose al estudio matemático exentos de aplicaciones subjetivas. Si bien se considera que no es posible realizar una valuación utilizando solamente relaciones empíricas, las mismas permiten emitir funciones fundadas y definir límites dentro de las cuales es posible localizar el valor del terreno.

Obviamente la complejidad de factores intervinientes en la determinación de los precios de la tierra urbana, hace difícil trazar una curva de valores de la tierra. Sin embargo, como un primer paso se pueden dividir esos factores en dos grandes grupos:

- a) factores intrínsecos
- b) factores extrínsecos

Se denominan **factores intrínsecos** a aquellos que son propios del terreno y que no dependen de la zona en que se encuentran. **Se puede enumerar entre ellos los**

siguientes:

- 1) dimensiones y proporciones relativas de los mismos
- 2) regularidad de las formas
- 3) niveles: propios y relativos
- 4) orientación y ubicación en la manzana.
- 5) profundidad de la napa freática.

Se denominan **factores extrínsecos** a aquellos que valorizan el terreno y son propios de la zona dentro de la cual se ubica la parcela, o sea:

- 1) accesibilidad de los focos de atracción de la ciudad, en particular la distancia al centro y la calidad de los medios de transporte.
- 2) factores ligados al crecimiento urbano y a la evolución económica general.
- 3) factores reglamentarios ligados a normas de zonificación y control de impuesto por las autoridades.
- 4) factores relacionados con los usos de la tierra, como la cercanía a industrias nocivas o molestas.
- 5) densidad de edificación.

Por último cabe aclarar que los factores extrínsecos son más difíciles de valorar, pero se puede observar que muchos elementos componentes de estos factores, se encuentran relacionados entre sí. Es común que en una ciudad, la zona del centro comercial sea en general la de costos más elevados, coincidiendo además con el área más densamente edificada y la que cuenta con mayor cantidad de servicios¹⁶⁵.

- Ahora bien, el tema del valor de la tierra esta íntimamente ligado con la disponibilidad de la misma y su utilización racional que configuran prioridades básicas para lograr el crecimiento armónico de las áreas urbanas, con la consiguiente optimización de los recursos disponibles, especialmente en cuanto a los servicios, infraestructura y equipamiento.

Hay que revertir un marco físico, proclive a acciones especulativas condenables, y

para lo cual es indispensable una solución institucional y legislativa sobre la base de un adecuado planeamiento territorial, la creación de un órgano que dinamice y encauce las acciones que se programen y la asignación de los recursos indispensables tendientes a consolidar una política urbana que debe caracterizar la misión reguladora del Estado, en este aspecto vital del desarrollo general

La individualización, registro y evaluación de las tierras disponibles, tanto públicas como privadas, como su ordenamiento transformación y empleo racional y ordenado conforme las pautas y disposiciones a establecer, deben configurar objetivos puntuales sobre las cuales se sustentarán el quehacer del sector público en materia de desarrollo urbano y vivienda.

Por ello, transcribimos la propuesta legislativa que tenía por fin favorecer la optimización de las inversiones y acciones públicas y privadas en las distintas áreas, tanto en la radicación industrial y poblacional, como la puesta en marcha de los programas de vivienda. Esta iniciativa tuvo entre otros objetivos, dotar a la Provincia de Buenos Aires de un instrumento idóneo y dinámico para encarar un proceso moderno del planeamiento y desarrollo urbano.

XV.2. UN PROYECTO DE LEY: INSTITUTO PROVINCIAL DE TIERRAS URBANAS

Artículo 1º: El ordenamiento, registración y disponibilidad de las tierras urbanas, del dominio público y privado, para su empleo racional en planes de promoción de desarrollo urbano y la vivienda, así como la determinación de los cursos de acción tendientes al mejoramiento de las condiciones existentes de los predios disponibles para programas de crecimiento urbano, saneamiento y dotación de infraestructura de servicios y equipamiento del tejido urbano, se ajustarán a las disposiciones de la presente ley.

Artículo 2º: Defínense como objetivos generales los siguientes a) la localización, individualización, registración, evaluación y ordenamiento de las fracciones de terreno, de origen público o privado, que fueren consideradas aptas para el desarrollo de planes de promoción y crecimiento de las áreas urbanas.

¹⁶⁵ En estos casos creemos que el estudio debe considerar la relación existente entre la densidad de edificación

b) La programación de las acciones necesarias para orientar y optimizar la utilización de los recursos patrimoniales, técnicos y humanos y financieros que se dispongan o asignen para el cumplimiento de los planes de desarrollo urbano, saneamiento integral, dotación de infraestructura de servicios y equipamiento y completamiento de la trama urbana.

c) La coordinación con el Estado nacional y las municipalidades de todas las iniciativas de participación efectiva que se vinculen con el planteamiento del desarrollo urbano, la preservación y mejoramiento del medio ambiente, la canalización de recursos financieros que habiliten para la afectación o compra de tierras aptas para los planes de renovación, remodelación, creación o expansión de núcleos urbanos.

Artículo 3º: Créase el INSTITUTO PROVINCIAL DE TIERRAS URBANAS..

Artículo 4º: El organismo creado por el artículo anterior tendrá a su cargo las siguientes operaciones, sin perjuicio de las tareas que le competen para el mejor cumplimiento de los fines fijados por la presente:

a) La localización, individualización, valoración y registración permanente y actualizada a todos los inmuebles del dominio público nacional, provincial y municipal, o privado, que fueren declarados por el organismo como aptas para satisfacer los requerimientos básicos que surjan de los planes de desarrollo y ordenamiento de los centros de radicación poblacional o industrial, o que devengan de proyectos especiales de interés público o particulares con proyección urbana, económico, social o habitacional que requieren la coparticipación, intervención o promoción estatal.

b) Propiciar y ejecutar las acciones necesarias para la efectiva integración del acervo de tierras, para lo cual podrá aplicar los recursos que se le asignen para la afectación, adquisición, enajenación, permuta u otros medios de incorporación patrimonial, de los inmuebles que se seleccionen con esa finalidad, de acuerdo con la política promocional y los planes que se elaboren sobre particular.

c) Procurar la compatibilización de los planes de ordenamiento, desarrollo urbano y vivienda, con las prioridades que tienen los órganos sectoriales responsables de la realización de obras de saneamiento, dotación de

infraestructura de servicios y equipamiento, asesorando en materia de asignación de recursos y evaluación de necesidades para su materialización en los plazos que se requieran.

e) Afectar, a los fines de esta ley, los inmuebles del dominio provincial ubicados en áreas urbanas y complementarias, según la delimitación establecida por las ordenanzas municipales que rigen el ordenamiento territorial, de acuerdo con las siguientes características: 1) las fracciones de tierra libres de ocupación, tengan o no afectación a la fecha de vigencia de la presente; 2) Los terrenos ocupados en forma ilegítima con o sin afectación; 3) Las tierras otorgadas a título de cesión precaria o en concesión gratuita u onerosa, así como las que provengan de legados o donaciones sin destino específico.

Artículo 5º: Dispónese la creación del FONDO PROVINCIAL DE DESARROLLO URBANO que será administrado por el Instituto Provincial de Tierras Urbanas y se integrará con el :

d) El porcentaje que se fije de todas las contribuciones o gravámenes que se refieran o comprendan los siguientes aspectos:

1) La construcción de vivienda;

2) La tierra ociosa o subutilizada;

3) A los inmuebles con usos abusivos que causen molestias a la población;

4) A la primera venta, cesión, permuta, donación o transferencia de bienes inmuebles a cualquier título y por actos entre vivos;

5) Al mayor valor generado por obras ejecutadas y financiadas por el Estado, planes particularizados de desarrollo, declaración de provisión prioritaria de servicios o acciones de reestructuración de áreas.

e) Los recursos que provengan de la venta de los inmuebles del dominio privado del Estado, así como los que se logren de operaciones financieras o de capitalización que pudieren disponerse en cumplimiento de los programas que se establezcan.

f) Todo otro ingreso o fondo, de origen público o privado, que se obtengan para su aplicación con el destino fijado por esta Ley.

Artículo 6º: La Provincia de Buenos Aires y las municipalidades tendrán derecho preferencial de compra sobre todos los inmuebles de dominio privado que estuvieren ubicados en zonas que así se declaren en forma expresa, en caso

de que sus titulares de dominio resolvieran transferir a título oneroso, en forma parcial o total, permutar, donar o cederlos, cualquiera fuese la modalidad utilizada para concretar la operación.

Ambas instituciones podrán, mediante acto administrativo fundado, delimitar en sus planes los sectores, manzanas, quintas, chacras, parcelas o fracciones correspondientes a áreas urbanas y complementarias, para declararlas sujetas al derecho opcional de compra preferentemente por el Estado.

Artículo 10° Las municipalidades podrán convenir con el Instituto Provincial de Tierras, el relevamiento de las tierras del dominio público o privado del estado Nacional, provincial o municipal a los fines de su registro y evaluación, así como también de aquellas fracciones que, cualquiera fuese su titularidad, fueren consideradas aptas para el desarrollo urbano y la localización de programas de viviendas.

Artículo 11°: Todos los organismos sectoriales del Estado provincial deberán coordinar y colaborar con el Instituto Provincial de Tierras, para el mejor cumplimiento de su cometido y tramitaciones que correspondan a ese órgano serán despachadas con prelación absoluta. Asimismo, las reparticiones que intervengan en el manejo de la tierra pública, tanto en el aspecto de su afectación como en la registración o movimiento patrimonial, deberán aportar y complementar las actividades del mencionado Instituto, a fin de mantener sistemática y permanentemente actualizados todos los datos e informaciones que fueren necesarios, a los fines de esta Ley.

XV.3. UN ANTECEDENTE PARA CONSIDERAR: LA LEY ESPAÑOLA SOBRE REFORMA DEL REGIMEN URBANISTICO Y VALORACIONES DEL SUELO¹⁶⁶

El preámbulo de la Ley cita entre otros conceptos:

- El fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en

¹⁶⁶ Ley sancionada el 25 de Julio de 1990.

los costes de implantación de actividades económicas, es hoy, motivo de seria preocupación para los poderes públicos, que debe promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación.

Para lograr este propósito no bastan las medidas legislativas, ni éstas pueden limitarse al establecimiento de diversos regímenes de utilización del suelo. El adecuado tratamiento fiscal de éste y la reforma de la legislación de arrendamientos son, al menos, dos aspectos de necesaria consideración para un planteamiento riguroso del problema. **Por otra parte, el marco normativo siempre será inservible sin una firme actuación de las Administraciones competentes, asumiendo un claro protagonismo en la adopción de decisiones sobre los espacios que se deben urbanizar y los que deben mantenerse al margen de ese proceso en función de unos criterios generales de ordenación definidos en el planeamiento** (y no como mera respuesta a iniciativas aisladas de particulares) y manteniendo con rigor la disciplina para asegurar el cumplimiento de la ordenación existente.

El respaldo que a esa actuación ofrece el ordenamiento jurídico vigente se ha revelado insuficiente por la excesiva permisividad de que disfrutaban los propietarios del suelo, que son los llamados en primer término a realizar las tareas de urbanización y edificación, y por la rigidez, cuando no ausencia, de los instrumentos de que dispone la Administración para hacer frente al incumplimiento por los particulares de los plazos señalados para la ejecución de dichas tareas, para incrementar los patrimonios públicos de suelo en medida suficiente para incidir en la regulación del mercado inmobiliario o para adscribir superficies de suelo urbanizable a la construcción de viviendas de protección oficial

- Esta Ley pretende, en el ámbito de las competencias constitucionales del Estado, modificar, en los términos que más adelante se indicarán, el régimen hasta ahora vigente sobre los derechos y deberes de los propietarios del suelo afectado por el proceso de urbanización y edificación, si bien no en su totalidad, sino limitándose a la fijación de las condiciones básicas que aseguran la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los mencionados derechos y deberes, al tiempo que se delimita, con el mismo carácter básico, a

función social de la propiedad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.1.a, en relación con el artículo 33.2, de la Constitución. Asimismo, se determina el contenido económico del derecho, valorando a efectos expropiatorios, las diferentes facultades que lo integran, según su grado de adquisición, y se definen una serie de supuestos expropiatorios e indemnizatorios de general aplicación, sin perjuicio de los que puedan establecer las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias. **Por último se proporciona cobertura legal a una serie de instrumentos jurídicos, cuya utilización por las Administraciones competentes pueda permitirles una intervención eficaz en la regulación del mercado inmobiliario.**

- Al definir las condiciones básicas del derecho de propiedad, la Ley desarrolla principios ya consagrados en el sistema vigente, pero sin el grado de coherencia exigible a la hora de su concreción.

Un esquema positivo coherente ha de partir del reconocimiento a toda propiedad inmueble, como inherente a ella, de un valor que refleje sólo su rendimiento (real o potencial), rústico (valor inicial de la terminología de la vigente Ley), sin consideración alguna a su posible utilización urbanística. *Las plusvalías* imputables sólo a la clasificación y calificación urbanística, y consecuentemente, a los aprovechamientos resultantes derivan del planeamiento, en la forma, con la intensidad y en las condiciones que la legislación urbanística y, por remisión de ella, dicho planeamiento determinan, habiendo de darse en todo caso cumplimiento al precepto constitucional (artículo 47.2), según la cual *la Comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.*

Este nuevo esquema, que debe contribuir a la disminución de las tensiones especulativas y facilitar una mayor intervención administrativa en el mercado del suelo, descansa en los siguientes fundamentos:

1- El planeamiento confiere sólo una aptitud inicial para la edificación de un terreno, pero el derecho consolidado se alcanza sólo en una parte (la restante corresponde a la colectividad) y tras cubrir unas determinadas fases, que tienden a garantizar la

efectividad del principio redistributivo, el cumplimiento de las carga de cesión, la realización de la obra urbanizadora precisa y la sujeción del ejercicio del mismo a la verificación de su conformidad plena en la ordenación urbanística mediante la exigencia de licencia municipal.

2- Resulta ,por ello, obligado diferenciar las diversas facultades que gradualmente se van incorporando, en correspondencia con **el proceso de ejecución del planeamiento**, definiéndolas, fijando los requisitos para su adquisición y las causas de extinción y estableciendo los criterios para la valoración de los terrenos en cada una de ellas.

3- La valoración de estas facultades **en función de los aprovechamientos urbanísticos** sólo es aceptable y coherente para las surgidas a partir de un determinado momento del proceso de ejecución de planeamiento. Para las anteriores, su valoración debe prescindir de aquéllos e incorporar sólo la posibilidad efectiva de modificación física del terreno, pues aún no se han adquirido dichos aprovechamientos.

4- En materia de valoraciones, la legislación y ordenación urbanística deben suministrar sólo los aprovechamientos susceptibles de adquisición, **correspondiendo la valoración de éstos a las normas fiscales**. En todo caso habrán de tenerse en cuenta las normas de urbanización contenidas en el planeamiento urbanístico, por cuanto de ellas dependerá el coste efectivo de aquélla. Se conseguirá así coordinar urbanismo y fiscalidad, garantizándose la aplicabilidad de los criterios valorativos fiscales (con el régimen de vigencia y revisiones de éstos que se determinen), independientemente de las modificaciones del planeamiento que se produzcan.

5- **No existe en nuestro derecho urbanístico vigente (ni en histórico) un auténtico y pleno derecho a la equidistribución**, pues los mecanismos redistributivos ni juegan entre las diversas clases de suelo ni en el seno de cada una de ellas en su totalidad, a **excepción del suelo urbanizable programado mediante el instituto de aprovechamiento medio. No reconoce tampoco el sistema que se propone un derecho pleno a la equidistribución, pero extiende su efectividad a los suelos clasificados como urbanos y lo generaliza en las zonas de nueva urbanización (excluidas la de eventual urbanización o no programadas)**

- De acuerdo con estos criterios la Ley regula las diversas facultades de contenido urbanístico susceptibles de adquisición en las formas siguientes:

A) El derecho a urbanizar, entendido como facultad de modificar físicamente un terreno, dotándole de servicios e infraestructuras necesarias para que merezca la condición de solar, se adquiere con la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento más específico de los que sean exigibles según la clase de suelo y se pierde si, transcurridos los pasos establecidos al efecto, la urbanización no se lleva a cabo, previo el cumplimiento de los deberes urbanísticos de cesión y equidistribución.

B) El derecho al aprovechamiento urbanístico consiste en la atribución al propietario afectado por una actuación urbanística de los usos e intensidades de los mismos susceptibles de adquisición privada o su equivalente económico. Este derecho, cuyo contenido se determina mediante la técnica del aprovechamiento tipo, se adquiere para el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización en los plazos que se fijen. Lógicamente cuando el propietario no está vinculado al cumplimiento de deberes positivos, por aplicarse la expropiación o, en suelo urbano, cuando se trate de terrenos no incluidos en una unidad de ejecución de la urbanización y edificación en los plazos establecidos.

C) El derecho a edificar se concreta en la facultad de materializar el aprovechamiento urbanístico correspondiente cuando éste no ha sido sustituido por su equivalente económico. Se adquiere por la obtención de la licencia de obras, ajustada a la ordenación en vigor, y se pierde en cualquier supuesto de caducidad de aquélla, por no iniciar las obras, interrumpirlas por período superior al autorizado o no terminarlas en plazo.

D) El derecho a la edificación incorpora al patrimonio la edificación ejecutada y concluida con arreglo a la licencia ajustada a la ordenación en vigor, sin perjuicio de la situación de fuera de ordenación en que pueda quedar incurso que no es, en sí misma, indemnizable.

- El régimen de valoraciones que se contiene en el Título II extrae las consecuencias inherentes al sistema de consolidación gradual de las facultades urbanísticas.

El derecho de aprovechamiento urbanístico se valora por aplicación del valor fiscal, que se obtiene determinando el valor básico unitario de repercusión del polígono, en atención y su de tipología edificatoria característicos resultante de las ordenación y ponderando la situación de la parcela dentro de cada polígono.

De este modo se consagra el criterio de que la legislación y el planeamiento urbanístico suministran sólo aprovechamientos, mientras que su valoración concreta es función de la normativa fiscal. Es obvio que el adecuado funcionamiento del sistema y, lo que es más importante, su justicia material, dependen de la corrección de las valoraciones fiscales. En su caso de incumplimiento del deber de edificar por no solicitarse la oportuna licencia, o hacerlo en contradicción con la ordenación vigente y no obtenerse ésta, el derecho al aprovechamiento urbanístico se considera reducido a la mitad a efectos de su valoración expropiatoria.

Para cerrar esta referencia al régimen de valoraciones, conviene destacar otra novedad de la ley que puede reportar grandes ventajas prácticas.

Se trata de la aplicación de estos criterios de valoración a todos las expropiaciones que se llevan a cabo por los poderes públicos., tanto si se enmarcan en el ámbito de la ejecución del planeamiento urbanístico como si tienen su amparo en cualquier otra normativa.

- Los restantes Títulos de la Ley tienen como propósito fundamental el de dar cobertura a una serie de instrumentos jurídicos cuya utilización por las Administraciones urbanísticas puede facilitar su gestión y, en particular, **potenciar su intervención en la regulación del mercado de suelo.** A ello responden la atribución de **los derechos de tanteo y retracto** en las tramitaciones onerosas de terrenos y edificaciones que se produzcan en las áreas que a tal efecto se delimiten, y el fomento de la constitución de patrimonios públicos de suelo, en concreto los de titularidad municipal que son los únicos que se deben regular aquí, ya que las Comunidades Autónomas son competentes en lo relativo a su patrimonio respectivo y el del estado tiene también su propia regulación. la virtualidad de los derechos de tanteo y retracto está contrastada en otros sectores del ordenamiento y si bien es cierto que su empleo efectivo depende en gran medida de las

disponibilidades de recursos de las Entidades llamadas a ejercerlos, también lo es que, sin el respaldo que les proporciona esta Ley, su utilización no sería viable ni siquiera jurídicamente.

- Las disposiciones de la nueva Ley no deben aplicarse en su integridad, indiscriminadamente, a todos los Municipios españoles. La situación es muy diferente en los que existe una fuerte demanda inmobiliaria, especialmente para uso residencial y terciario, y una paralela escasez o insuficiencia de la oferta, **y en aquellos otros en que ni hay procesos especulativos, ni crecimiento poblacional ni, en definitiva, problemas graves en el proceso de desarrollo urbano.** No sería sensato ni estaría justificado el intento de aplicar por entero el nuevo régimen a este segundo grupo de supuestos. El esquema de adquisición gradual de facultades urbanísticas, condicionado al cumplimiento de deberes urbanístico en los plazos establecidos, y su consiguiente reflejo valorativo sólo debe regir íntegramente allí donde la ejecución del planeamiento está llamada a satisfacer demanda sociales efectivas. Es, además, precisamente en estos casos cuando se produce una diferenciación sustancial en el contenido económico de las mencionadas facultades, que justifica su consideración y tratamiento individualizado, en los términos anteriormente expuestos.

Aunque la situación no es la misma en todos ellos, parece razonable establecer la plena aplicabilidad de la Ley a los municipios grandes, entendiendo por tales los capitales de provincia, con los entornos metropolitanos que las Comunidades Autónomas puedan delimitar, y a los de población superior a 25.000 habitantes.

CAPITULO XVI

LA CONFIGURACION DE LOS BARRIOS CERRADOS COMO UNA NUEVA PATOLOGIA TERRITORIAL

XVI.1. UN ANTECEDENTE: LOS CLUBES DE CAMPOS

El proceso de subdivisión de inmuebles en la provincia de Buenos Aires esta marcado por dos grandes periodos: antes y después de sancionarse la Ley nacional 13.512 de Propiedad Horizontal.

En el primer período solamente era admitida la subdivisión de la tierra siguiendo para esto las reglamentaciones vigentes de ese momento.

Frente a la aparición de los clubes de campo, compuestos de unidades sobre las que se construían viviendas de uso transitorio, que se ubicaban en zonas rurales distantes de las urbanizadas, contaban con grandes espacios dedicados al esparcimiento y a las actividades deportivas y cuyas calles de circulación interna se mantenían en el dominio publico, pero solo sus habitantes podían hacer uso de ellas. Se establece la posibilidad de aplicar por “tensión analógica” la ley 13512 donde se regulaba que los distintos pisos de un edificio o distintos departamentos de un mismo piso o departamentos de un edificio de una sola planta, que sean independientes y tenga salida a la vía publica directamente, o por un pasaje común, puedan pertenecer a propietarios distintos. (art. 1 ley 13512).

El régimen horizontal aprecia una vía adecuada porque, además de mantenerse la inescindibilidad entre lo privativo y lo común, con arreglo a lo que dispone el ultimo párrafo del art. 3 de la ley 13.512, estaba prevista la vía consorcial para resolver las cuestiones relativas a la administración de lo que era común.

XVI.2. LA LEY 13.512 DE PROPIEDAD HORIZONTAL: SU APLICACIÓN AL TEMA

Jorge R. Causse¹⁶⁷ nos indica que a tales efectos y a fin de hacer posible la celebración de actos jurídicos con relación a las unidades resultantes, se estableció la obligación de producir un elemento cartográfico previo.

La redacción de este elemento (plano de mensura para la subdivisión horizontal de edificios construidos) es encargada al profesional que tuviera atribuida esa incumbencia quien, a su tiempo, lo registraría en el organismo competente, (Dirección de Catastro).

la redacción y registración de esta plano es condicionante para el otorgamiento del Reglamento de Copropiedad y Administración al que se refiere el art. 9 de la ley 13512.

Registrado aquel plano e inscripto por el Registro de la Propiedad Inmueble el testimonio de la escritura que contiene el mencionado reglamento se podrán otorgar actos jurídicos respecto de las unidades graficadas en el plano e identificadas en el reglamento.

En el año 1963 el gobierno provincial sanciona el decreto reglamentario de la ley 13.512 que lleva el N° 2489.

Por decreto se admite que la subdivisión horizontal se cumpla en dos etapas: una provisoria en la que puede haber unidades en proceso de construcción meramente proyectadas, juntamente o no con unidades terminadas -lo que así deberá resultar del plano respectivo y consignarse en el Reglamento de Copropiedad que podrá otorgarse e inscribirse-; y una definitiva que ocurre cuando la totalidad de las unidades están construidas.

El dictado de este decreto permitió que los clubes de campo pudieran quedar sometidos al Régimen Horizontal, lo que posibilitaba que las calles de circulación interna dejaran de ser del dominio y usos públicos.

Advertidas las autoridades de gobierno en su tiempo sobre la necesidad de organización del ordenamiento territorial protegiendo valores socioeconómicas, culturales, de medio ambiente y de razonable aprovechamiento de las tierras aptas para la explotación rural, se dicta en el año 1977 el dec. ley 8912, por el que se dispone cual debe ser la medida

mínima de todo predio que formara parte de la división amenazada en cualquier parte del territorio.

Además se establecía el cumplimiento de una serie de requisitos que tenían por finalidad alcanzar los objetivos esenciales que se plasmaron en sus fundamentos.

En el Cap. V de esta decreto ley se fijaron directivas particulares para el emplazamiento de los clubes de campo.

XVI.3. LO PREVISTO POR LA LEY 8.912

Se lo define en el artículo 64, que dice: Se entiende por club de campo o complejo recreativo residencial a un área territorial de extensión limitada que conforme a un núcleo urbano y reúna las siguientes características básicas:

- a) esté localizada en área no urbanas;
- b) una parte de la misma se encuentre equipada para la práctica de actividades deportivas, sociales o culturales en pleno contacto con la naturaleza;
- c) la parte restante se encuentre acondicionada para la construcción de viviendas de uso transitorio;
- d) es clave en el planteo de la regulación jurídica del club de campo;... el área común de esparcimiento y el área de viviendas deben guardar una mutua e indisoluble relación funcional y jurídica, que las convierte en un todo inescindible.

El uso recreativo del área común de esparcimiento no podrá ser modificado, pero podrán remplazarse unas actividades por otras, pero tampoco podrá subdividirse dicha área ni enajenarse en forma independiente de las unidades que constituyen el área de viviendas...

El todo inescindible existe en todas las formas jurídicas que hemos comentado.

Por el artículo 65 de la ley 8912 la creación de clubes de campo estará supeditada al cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Contar con la previa aprobación municipal y posterior convalidación técnica de los organismos competentes del Ministerio de Obras Públicas. A estos efectos los municipios

¹⁶⁷ Jorge Raul Causse, "Urbanizaciones Privadas: Btrios Cerrados. Regimen legal en la Provincia de Buenos

designarán y delimitarán zonas del área rural para la localización de clubes de campo, indicando la densidad máxima bruta para cada zona. Es decir que se requiere una declaración de *factibilidad* del anteproyecto elaborado y, una vez obtenido el mismo, se está en condiciones de presentar los planos definitivos. Este certificado es otorgado con intervención de la Dirección de Ordenamiento Urbano dependiente del Ministerio de Obras Públicas. Debe presentarse un legajo integrado por distintos elementos; entre ellos: a) memoria descriptiva de integración y funcionamiento de complejo habitacional y deportivo; b) una memoria técnica referida a características topográficas, generales del suelo, función a la que estaba destinado (cultivos, tambos, etc.); servicios públicos existentes en el predio o en sus cercanías; abasto de agua para el consumo humano, forma en que ha de realizarse la eliminación de líquidos residuales; c) relevamientos a escala conveniente donde consten los principales accidentes topográficos, cauces, vaguadas, etc.; d) construcciones civiles existentes o proyectadas; e) instalaciones deportivas; f) pavimentos, etc. Y además es necesario conformar el encuadre legal.

Ejemplo de la factibilidad de creación de club de un campo.

XVI.4. EL DECRETO PROVINCIAL 9.404/86

En el año 1986 se sanciona el decreto provincial 9.404 que es reglamentario de lo que dispone ese Cap. V sobre clubes de campo.

Este decreto crea una nueva figura jurídica dentro del régimen de subdivisión, el que permite, mediante el derecho real de servidumbre, originar parcelas que tienen salida por medio de calles, las que son de uso exclusivo de los titulares de las parcelas que integran el club de campo o de quien ellos autoricen.

Una de sus notas distintivas es la que establece que será una entidad jurídica la titular del dominio de las áreas recreativas o de esparcimiento y responsable de la prestación de los servicios generales.

Hasta que se sancione aquella reglamentación los clubes de campo continuaban subdividiéndose por el régimen horizontal aprovechando las previsiones del dec. 2489/63

que antes mencionamos.

En efecto, en algunos de estos emprendimientos la aplicación de la Ley de Propiedad Horizontal era imposible, puesto que las distintas unidades que lo conformarían no iban a contar con la edificación que obligatoriamente debía servir de soporte objetivo para la división por el régimen de la aludida ley.

De ahí que fuera necesario apelar a los que dispone el dec. 2489/63 para operar sobre unidades en construcción o solamente proyectadas, esto es cuando no se habían concluido la construcción del edificio a dividir.

No obstante ello, y esto lo señala la reglamentación, se advirtió que era inapropiado aplicar las modalidades del régimen horizontal par resolver las necesidades de un club de campo caracterizado por tratarse de un complejo de acceso restringido, áreas comunes de propiedad de todos los copropietarios y administración común, y la posibilidad de mantener calles o espacios circulatorios en el dominio privado.

XVI.5. LOS BARRIOS CERRADOS

Antes de dictarse el dec. 27/98 que es objeto de examen en esta obra, los barrios cerrados se implantan en el territorio provincial mediante la aprobación por parte del Municipio respectivo de un plano de obra donde se proyectaban, repetitivamente, viviendas mínimas.

El objetivo perseguido con este procedimiento era el de lograr la subdivisión bajo régimen de la Ley de Propiedad Horizontal -en carácter de proyecto, conforme lo previsto por el dec. 2489/63-.

Una vez terminadas las obras comunes comprometidas con el Municipio, se procedía a solicitar el cumplimiento del art. 6 del referido decreto.

Mientras estos emprendimientos se ubicaran en zonas urbanas o extraurbanas y no tuvieran grandes dimensiones, no existían mayores inconvenientes para que se obtuvieran su aprobación.

Pero no contaban con una regulación básica general que impidiera, aunque fuera en casos excepcionales, un uso indiscriminado del suelo con fines especulativos en su aprovechamiento, en detrimento de la calidad de vida de los adquirentes en predios dentro

del emprendimiento.

Tanto estos barrios como los clubes de campo son en definitiva urbanizaciones cerradas y por lo tanto, con respecto a su lugar de emplazamiento, deberían calificarse en que medida coadyuvan o restringen el desarrollo de las estructuras urbanas

Veamos entonces el decreto que para paliar la situación que estamos comentando dictó el poder ejecutivo.

XVI.6. EL DECRETO 27/1996

La Plata, 7 de enero de 1996.

Visto las necesidades manifiestas y requerimientos formulados por diversos municipios de la Provincia, especialmente del Conurbano Bonaerense y cercanos a este y

CONSIDERANDO:

Que el art. 70 del Decreto Ley 8.912/77 establece que la responsabilidad primaria del Ordenamiento Territorial recae en nivel municipal;

Que en el Art. 3° del Decreto Ley 8912/77 se establecen los principios rectores en materia de Ordenamiento territorial por los que la Provincia está obligado a velar,

Que la dinámica del mercado ha generado nuevos fenómenos urbanísticos de gran significación en términos de inversión económica con consecuencia y efectos positivos en materia de empleo;

Que asimismo, el fenómeno urbanístico resultante de estas emprendimientos genera una demanda acorde a nuevas realidades socioculturales,

Que los emprendimientos en cuestión están dirigidos a sectores sociales con diferentes niveles de ingreso.

Que el fenómeno social resultante de este tipo de urbanizaciones ha cobrado gran desarrollo en corto tiempo con tendencia a una evolución creciente:

Que no obstante la incitativa ya plasmada por algunos municipios de normar mediante ordenanzas de excepción u ordenatorias de carácter general no puede quedar circunscripta al [ámbito municipal sino que requiere de precisiones provinciales que enmarquen el accionar municipal dentro de los lineamientos del Decreto Ley 8.912/77 en lo que hace al Ordenamiento

territorial y Uso del Suelo como imperativo del presente y preservación para el futuro,

Que ha dictaminado la Asesoría General de Gobierno (fs.16/16 vta) ha intervenido la Contaduría General de la Provincia (fs.27/28) y ha tomado vista el señor Fiscal de Estado (fs. 30/30 vta).

Por ello,

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
DECRETA:

Art. 1° Se entiende por Barrio Cerrado (B.c.) a todo emprendimiento urbanístico destinado a uso residencial predominante con equiparamiento comunitario cuyo perímetro podrá materializarse mediante cercamiento.

Art. 2° Podrá localizarse en cualquiera de las áreas definidas por la ordenanza municipal de ordenamiento territorial (urbana, complementaria o rural). En los casos en que corresponda, el municipio deberá propiciar el cambio normativo pertinente a fin de dotar al predio de los indicadores urbanísticos, mediante estudios particularizados.

Art. 3° La implementación de un Barrio Cerrado estará condicionada al cumplimiento de los siguientes requisitos sometidos a aprobación municipal y convalidación provincial:

a) La localización debe resultar compatible con los usos predominantes,
b) Las condiciones de habitabilidad, tanto en los que hace al medio físico natural como a la provisión de infraestructura de servicios esenciales, deben estar garantizadas.

c) La presentación de un estudio de impacto que deberá incluir los aspectos urbanísticos, socioeconómicos y físicoambientales.

d) El emplazamiento no ocasionará perjuicio a terceros respecto de la trama urbana existente ni interferirá futuros ejes de crecimiento, garantizando el uso de las calles públicas de acuerdo a lo prescrito por los Arts. 50 y 51 del Decreto Ley 8.912/77, Art. 1° del Decreto Ley 9.533/80 y Art. 27 del Decreto Ley 6769/88.

d) El cerramiento del perímetro deberá ser transparente y tratado de manera que no conforme para el entorno un hecho inseguro, quedando expresamente prohibida su ejecución mediante muro aun en condiciones de retiro

respecto de la línea municipal.

f) En caso de forestar el cerramiento de perímetro, aún en condiciones de retiro respecto de la línea municipal, deberán respetarse las condiciones establecidas en el inciso anterior.

g) Deberá prever su integración con el entorno urbano en materia de redes, accesos viales, servicios generales de infraestructura y equipamiento comunitario, con carácter actual o futuro. En todo supuesto, deberán respetarse y no podrán ocuparse por edificaciones, las proyecciones de avenidas y otras vías principales (y los retiros de líneas de edificación vigentes). Deberán asimismo construirse veredas perimetrales de acuerdo a las disposiciones municipales vigentes.

h) Se exigirá un compromiso de forestación del emprendimiento y de tratamiento de la red circulatoria, incluyendo la calle perimetral, mediante mejorado o pavimentación.

i) El equipamiento comunitario, los servicios esenciales y de infraestructura así como los usos complementarios propuestos, deberán adoptarse en relación a la escala del emprendimiento.

j) En las Areas Complementarias y Rural deberán localizarse en Zona Residencial Extraurbana (ZRE) y/o club de Campo.

k) Los emplazamientos de Barrios Cerrados deberán...

Art. 4º El cumplimiento de los requisitos señalados en el Art. 3º deberá ser formalizado a través de un estudio Urbanístico del terreno y su área de influencia, al cual se le adjuntarán las certificaciones técnicas pertinentes emanadas de los Organismos Municipales y Provinciales en función de las características del emprendimiento y sometido a aprobación ante la Secretaría de Asuntos Municipales e Institucionales del Ministerio de Gobierno y Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

Art. 5º La propuesta de Barrios Cerrados que sin afectar el trazado de las calles públicas y mayores de 4 has. para el Área urbana o 18 has para las Areas Complementarias o Rural, será acompañada de un Estudio Urbanístico referido al emprendimiento y su área de influencia que justifique su razonabilidad y/o alto valor paisajístico y/o la condición de predio de recuperación y/o su ecuación económica financiera.

Art.6º Los Barrios Cerrados deberán cumplimentar lo establecido en el art.

56 del Decreto Ley 8.912/77, en lo referido a la cesión de Espacios Verdes y Libres Públicos y Reservas para Equipamiento Comunitario que se calculara de acuerdo a la tabla contenida en el artículo mencionado donde el Municipio determine.

Art. 7º La circulación perimetral del Barrio Cerrado deberá ser en todos los casos el resultado de un estudio pormenorizado que será dispuesto y aprobado por el Municipio. La trama circulatoria interna, en cualquiera de las áreas o zonas, deberá responder a los requerimientos de la estructura urbana propuesta mediante el diseño de espacios circulatorios que tengan como mínimo los siguientes anchos:

Trama interna: calle de penetración y retorno: once (11) metros hasta una longitud de ciento cincuenta (150) metros, trece (13) metros hasta doscientos cincuenta (250) metros y quince (15) metros para mayor extensión.

Art. 8º Para el análisis de la propuesta y la obtención de la Convalidación Técnica Preliminar (Prefactibilidad) así como Convalidación Técnica Final (Factibilidad) se deberá dar cumplimiento en lo pertinente a los requisitos establecidos por los Arts. 6º y 7º, respectivamente, del Decreto 9404/86.

Art. 9º. La Convalidación Técnica Final (Factibilidad) habilitará la aprobación de los planos de subdivisión. Las obras en los predios que pudieren ejecutarse o iniciarse antes de la obtención de la Convalidación Técnica Final (Factibilidad) serán responsabilidad exclusiva y solidaria del proponente y del comprador del predio.

Art. 10º. Los barrios Cerrados deberán gestionarse a través de la Ley Nacional 13.512 de Propiedad Horizontal sin vulnerar los indicadores contenidos en el Art. 52 del Decreto Ley 8.912/77 u optar en lo pertinente por el régimen jurídico establecido por el Decreto 9404/86.

Art. 11º. La propuesta del Barrio Cerrado que constituya una ampliación del existente deberá dar cumplimiento en lo pertinente a lo prescripto en los Arts. 3º y 8º del presente.

Art. 12º. La propuesta de Barrio Cerrado que por su escala y volumen de

Inversión constituya un emprendimiento a ser ejecutado en más de una etapa deberá cumplir con lo prescrito en el Art. 3° del presente con referencia al conjunto o al total de la propuesta que será sometida a evaluación hasta la obtención de la C.T.P. (Prefactibilidad). Ello habilitará a que el trámite de la primera etapa a ejecutarse prosiga hasta la obtención de la C.T.F. (Factibilidad) adoptándose igual criterio para las etapas sucesivas hasta el completamiento del conjunto.

Art. 13°. La falta de cumplimiento de lo establecido en la presente normativa hará pasible a los responsables de las sanciones previstas en los Arts. 94 al 97 del Decreto Ley 8.912/77...

Art. 14°....

Art. 15°. Las disposiciones de este Decreto resultan de aplicación prevalente a cualquier otra normativa que se oponga a la presente.

Art.16°. El presente Decreto será refrendado por el señor Ministro Secretario en el Departamento de Gobierno y Justicia.

Art. 17°. Regístrese, notifíquese al señor Fiscal de Estado, comuníquese, publíquese, dése al Boletín Oficial y remítase al Ministerio de Gobierno y Justicia, a sus efectos.

- Como podemos observar este instrumento legal esta tratando de paliar una nueva conformación que se instala con todas sus connotaciones patológicas desvirtuando la morfología territorial de la ciudad. Ello ha dado lugar a variados análisis que desde el aporte de diversas disciplinas vienen alertando sobre las connotaciones que sugieren estas configuraciones que van en vías de constituirse en verdaderas “ciudades satélites”.

Entre el variado análisis que ha merecido el tema destaca a nuestro criterio por su singularidad el planteado por el prof. **Rafael L. Irizarry** que en un ensayo titulado “La Ciudad en el borde” plantea la sugerente cuestión de la segregación social y la privatización del espacio como dos de los efectos inmediatos que producen este tipo de nuevas modalidades de asentamiento.

El tema se remite a la experiencia habida en particular en los últimos años en los suburbios de la ciudad de New York pero las distintas aristas concausales que advierte en el análisis tienen una particularidad alertadora susceptible de ser trasladada a las previsiones que deben regir este tipo de actuaciones.

Una vez más nos encontramos frente a la necesidad de la intermediación del Estado en cuyo control, regulación y planificación se encontrarán los límites y continente para emprendimientos de esta naturaleza. De lo contrario los hechos consumados seguirán rigiendo la inercia de la vida colectiva, ya no planteados en una dimensión puntual de interés urbanístico sino en la nueva conformación colectiva de *un tipo de ciudad* que en su multiplicación vendrá a generar no solo diferenciaciones sociales, políticas y económicas irreversibles sino también un marcado deterioro y segregación de la ciudad tal cual la concebimos como el hecho colectivo más representativo de nuestra propia civilización.

A tenor de estas consideraciones nos remitimos a algunos fragmentos de este trabajo con la seguridad de que su lectura ilustrara las bondades que aquí hemos intentado inferir.

XVI.7. EL EXHURBIO COMO UNA CONFIGURACION ESPECIAL

En el fenómeno urbanista de las postrimerías del siglo XX se ofrece por característica de Ciudad borde. Esta nueva forma de diseño, así como reconfiguración social de la urbe (o asentamientos humano) culmina el proceso de suburbanización. La formación de suburbios iniciadas en el perímetro de los centros de la ciudad mercantil e industrial del siglo XX y su extensión masificada a partir de la década del 1950 en los Estados Unidos, desemboca en la formación de un nuevo tipo de ciudad. Deja de ser suburbio, pues este es un dependencia radial de la vieja ciudad y se constituye en un asentamiento que cumple -formal o virtualmente- con los criterios y características que definen la ciudad. Garreau argumenta que estas nuevas formas de urbe realizan las funciones que se ha adscrito a las ciudades en los pasados ocho mil años: a saber:

* industria.

* gobierno.

* comercio.

- * seguridad.
- * cultura.
- * convivencia.
- * religión.

XVI.7.1. HACIA UNA NUEVA FORMA DE "CIUDAD DE SATELITES"?

Según los elementos y actividades de estos asentamientos ya no son ciudades dormitorio como generalmente fueron tipificadas hace unas décadas. Además de funciones residenciales con diversidad de tipos unicelulares o terreras, y multipisos de baja y mediana densidad y altura, contiene plantas industriales, parques de edificios de oficinas, hoteles, centros comerciales (o malls) tiendas, teatros de cine, restaurantes.

Estas nuevas urbes se han proliferados en la periferia rural de las principales ciudades de los Estados Unidos y suman mas de doscientos. Estas se ha formado en el periodo de 1960 al presente. Para el año 1991, dos terceras partes de las instalaciones para oficinas estaban ubicadas en estas urbes.

Jonathan Barnett las ha designado **ciudades accidentales** por el carácter no planificado, desparramado e informe, o sea, sin configurarse espacialmente dentro de las formas urbanas tradicionales.

XVI.7.2. LA INFLUENCIA DE LA NUEVA TECNOLOGIA

En 1985, **Manuel Castells** ya advertía las transformaciones en los modos de producir, consumir, organizar, vivir y morir, y los cambios en las ciudades y regiones que han acaecido como resultado de la revolución tecnológica.

Estas transformaciones se conforman con la tipología de la sociedad poscapitalista esbozada por **Peter F. Drucker**, quien centraba la economía posindustrial emergente como una centrada en la información. Este elemento habría de permear todos los procesos productivos tradicionales, así como las nuevas formas de servicios generales por la informática y las telecomunicaciones. La información cada vez mas compleja y con base en las ciencias fisico-matemáticas y biogenéticas se aplican al mejoramiento y agilización de

los procesos productivos tradicionales de mercancías; a la aplicación de su explotación o mercadeo; y a la innovación.

Este cuadro expuesto por Drucker es importante para tener claro que las nuevas tecnologías no se circunscriben a los nuevos productos de servicios en la informática, telecomunicaciones o la banca. Ejercerán una transformación en los procesos de manufactura de los productos o mercancías tradicionales que requieren un mayor componente o valor agregado de información. Los nuevos y diversos diseños de los productos, su empaque, su mercadeo a los diversos nichos o segmentos diferenciados del mercado global constituye una ruptura con la producción en masa con diseños uniformes.

En la producción de mercancías y de los servicios, la empresa se organiza en dos polos -desconcentración metropolitana hacia los bordes o perímetros de la vieja ciudad y otro, la reintegración de diferentes funciones en ubicaciones céntricas de la vieja ciudad. *Estas corresponden a actividades que aún no pueden organizarse electrónicamente en flujos y requieren aun una contigüidad espacial.*

XVI.7.3. LA EXPERIENCIA EN NUEVA YORK

El movimiento en conjunto de firmas, oficinas, plantas industriales, comercio y población hacia suburbios y mas allá de esta; la exurbia:, ha ido configurando una nueva urbe, que ostenta la hegemonía económica, demográfica y social y por lo mismo, mayor poder político.

Los datos ilustran que en los sectores suburbanos la población ha crecido de un 23 por ciento de la población total en el año 1950 a 60 por ciento en 1995. En la ciudad de Nueva York, la población residente en los suburbios excede en un 60 por ciento a la población de la ciudad. A su vez, en las urbes se encuentran 60 por ciento del total de los empleos: el 70 por ciento del sector de manufactura, 60 por ciento de los empleos de oficinas y el 70 por ciento de los negocios.

A estas urbes se has desplazado también los residentes de mas altos ingresos; mayormente de los grupos del cuarto y quinto quintilo más alto en el ordenamiento por rango según el ingreso de las unidades familiares.

XVI.7.4. LA SEGREGACION COMO DETERIORO

Mientras las unidades familiares de más alto ingreso, los centros urbanos de la vieja ciudad retienen mayormente a unidades familiares de más bajos ingresos.

La segregación espacial esta enlazada con la separación social y distanciamiento cultural. En los centros urbanos se concentran pues los sectores poblacionales más pobres y necesitados de servicios y apoyo.

La migración de la población de mayores niveles de ingresos y el traslado de las plantas industriales y de oficinas y de ventas al por mayor hacia la periferia desangra al centro urbano de la base impositiva para financiar la construcción y renovación de la infraestructura, de las plantas industriales, de los edificios de viviendas y de servicios públicos.

El impacto de los puestos de empleos es desbastador en los residentes de los centros urbanos con bajos niveles educacionales. En la ciudad de Nueva York los puestos de trabajos asalariado en el sector manufacturero descendieron de 1 millón en 1961 a 300 mil en 1996; una tercera parte de éstos se perdieron en 1985 a 1995.

Las grandes ciudades tradicionales usualmente tiene una proporción de sectores pobres y desempleados que es el doble o más en comparación con la región circundante.

Los salarios predominantes tienden a empeorar las condiciones de vida de deterioro de los residentes, y exacerbar los problemas sociales, el consumo de drogas, y la criminalidad. Se acentúa la necesidad de mayores servicios públicos y sociales y la obsolescencia y deterioro de la infraestructura e instalaciones publicas y los servicios de educación, salud y seguridad. Se requiere mas inversión en infraestructura y servicios en una economía con baja capacidad de acumular riqueza, generar ingresos y extraer los ingresos fiscales requeridos. He ahí que las tasas impositivas son más altas y recaen con mayor peso en los reducidos sectores de ingresos medios y altos. Estas condiciones de deterioro físico, empobrecimiento social y amenaza a la seguridad por la alta incidencia criminal y los altos costos fiscales, abonan a la fuga de los grupos profesionales y de ingresos mas altos hacia las urbes en los bordes.

La creciente desigualdad en los ingresos familiares de las urbes en los bordes y en el centro crean polos de repulsión. Los pobladores de los bordes apenas visitan la ciudad y los

residentes de los centros no disponen de los medios económicos para acceder a los suburbios ni siquiera para viajar a los puestos de empleo.

Abona además a este dualismo y bipolaridad el desplazamiento, reubicación y expansión de las empresas -sean industriales o de servicios a parques de oficinas- en los bordes. La vieja ciudad no dispone de los espacios ni infraestructura actualizada y modernizada para el funcionamiento eficaz de las empresas. El atractivo de más bajas tasas impositivas, menores costos de los terrenos mayormente baldíos y de desarrollo de infraestructura, en contraste con los altos costos en los centros urbanos, intensifican más aún los asentamientos en los bordes extendidos sin limite alguno de hinterland de la ruralía de tiempos pasados. No hay incentivos que logren revertir el proceso aún cuando algunos pobladores de los bordes retornan a la ciudad, el flujo neto entre los que regresan y dejan la vieja ciudad tiene siempre un saldo negativo.

- La tendencia de las corporaciones a establecerse en los bordes es también firme e irreversible. Para la firma posindustrial y global la vieja ciudad es obsoleta e inadecuada para su funcionamiento. La empresa ya no esta restringida por el requerimiento de proximidad a otras firmas y gobiernos, ni contigüidad de las diversas operaciones de la firma. La telemática y las telecomunicaciones en sus diversas modalidades prácticamente han eliminado las distancias en el espacio físico. Las operaciones productivas y de oficina pueden ser fragmentadas y localizadas en diversos nodos del globo.

En buena medida, la norma referente de la calidad de las condiciones de trabajo, están relacionados con los espacios internos de las edificaciones de tipo posmoderna; amplias áreas de oficinas interconectadas, con iluminación natural y vistas a escenarios externos de verdor natural. Esto es un contraste a espacios cerrados y oscuros, y los escenarios limitados a edificaciones y pavimentos y tráfico en la vieja ciudad. Los espacios naturales y contruidos del exterior constituyen elementos vitales de las condiciones del ambiente de trabajo, que se extiende e integra con los demás aspecto de la vida cotidiana.

XVI.7.5. LA CIUDAD POSINDUSTRIAL

Irizarri¹⁶⁸ nos dice que a diferencia de la urbe industrial y mercantil la nueva urbe es el escenario espacial de la economía posindustrial. Su localización no son las grandes confluencias de las rutas de navegación marítima o lacustre, o de las vías ferroviarias. Las autopistas y en el futuro trenes o vehículos computarizados de alta velocidad constituyen sus principales redes espaciales de transportación. Su instrumento principal, el vehículo motorizado privado y los enormes camiones de arrastre.

Los hilos telegráficos y cablería telefónica son sustituidos por la cablería óptica y las comunicaciones por satélite.

La ciudad posindustrial es la ciudad de la era de la información cuyos polos de crecimiento no son las grandes industrias de materias básicas (acero, derivados de petróleo), sino la producción de información, en sus múltiples formas de conocimiento técnico y especializado y sus aplicaciones para resolver problemas, y para la producción de nuevas mercancías y su distribución y mercadeo, y las innovaciones en los procesos de producción de artículos y de servicios. La información y conocimiento per se es también uno de los productos para venta de consumo, desde la educación básica a la post-secundaria, así como los programas de vídeo y programas de computación.

Estos procesos de formación y crecimiento de estas urbes se indujeron mayormente por los desarrollos en la tecnología de producción, construcción, transportación, viajes, comunicaciones y comercio, vinculadas a la base de información.

Estas tendencias y proyecciones fueron objeto de amplio estudio por un equipo de peritos y representantes de diversas especialidades y sectores empresariales y agencias de sector público reunidos por el Office of Technology Assessment (Evaluación de Tecnología) del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica. En su informe, señala que dichas transformaciones reducirán más aún las restricciones de tiempo y espacio a la actividad económica, por lo cual se ampliarán las opciones de ubicación de las empresas y de aquellos grupos de la población que son móviles y tecnológicamente sofisticados.

El informe anticipa que el crecimiento del número de empresas y los empleos

¹⁶⁸ Irizarri, Rafael. La ciudad al Borde. UNLP. 1995.

vinculados a estas, se concentrará en los suburbios de las metrópolis y áreas adyacentes lo cual inducirá a estos tornarse más aún dispersos y descentralizados.

En este trabajo hemos concentrado la exposición sobre estas urbes en los Estados Unidos de Norteamérica, puesto que en este territorio es donde se inició y ha tenido su desarrollo mayor. Pero el fenómeno se ha desplegado en otros territorios de países industriales y tecnológicamente avanzados como Canadá, Francia, Inglaterra, Japón y Australia. En algunos países de América del Sur (México) y de Asia se han iniciado los elementos germinales de estas urbes (Ver numero especial de *Landscape and Urban Planning*, dedicada al tema *La ciudad descentrada*:. Vol. 36 No. 4, de mayo de 1997, y el Joel Gareau (1991). *Edge City*, pp. 234-238)

PARTE CUARTA

AREA METROPOLITANA

CAPITULO XVII

EL AREA METROPOLITANA

XVII.1. AREA METROPOLITANA

Tratar el tema del Área Metropolitana es ingresar frente a un fenómeno que sintetiza los problemas de la modernidad, estableciendo un espacio de comportamiento y organización social que por sus características definen uno de los mayores conflictos que pueda presentar la morfología territorial de un país.

Indudablemente el tema desborda una visión particularizada y se inscribe en una complejidad sistemática de difícil resolución.

En este ensayo intentamos desarrollar algunas de sus particularidades más significativas incluyendo especialmente el tema de nuestra propia configuración.

Para ello es necesario coincidir en algunos puntos comunes.

Nos encontramos frente a conurbaciones que reflejan un proceso de concentración universal, cuyos componentes y causas tendrán las peculiaridades del país y reconocerán como fuente al proceso de industrialización y las otras reformas simultáneas y consecuentes.

Sin perjuicio de lo aludido, los países subdesarrollados, ofrecen localizaciones más dimensionadas y frecuentes, agudizado por la escalada de irregularidades en los asentamientos, déficit de los servicios, y deficiencias económicas que subrayan con una tipología especial esta inclinación.

Hace más de dos décadas **Martín Mateo** en su libro *Problemática Metropolitana*¹⁶⁹ expresa: El surgimiento relativamente reciente, violento y espontáneo de las áreas metropolitanas, ha planteado y sigue planteando serios problemas de organización. Desde que se detectaron ya institucionalmente por la oficina del Censo de los Estado Unidos en

¹⁶⁹ "Problemática Metropolitana". Ed. Montecorvo, Madrid, España, 1974.

1910, a lo que surgió después su reconocimiento expreso en Inglaterra en 1915 con el soporte doctrinal de las obras de Wells, Geddes y Munford, han venido chocando abruptamente con los modelos organizatorios tradicionales sobre todo con los entroncados en el sistema uniformista y generalizador y más o menos standard que había hecho fortuna a través de la obra de la Ilustración y de los hombres políticos franceses. El sistema napoleónico apoyado en las simples bases cartesianas que crearon los revolucionarios, iba a encajar muy difícilmente con el poliformismo y con la violencia explosiva de las nuevas comunidades industriales...

Sucedió así, que al margen de la organización establecida, irrespetuosas con los trazados administrativos centralmente decididos y con la costumbre de organización comunitaria, las áreas metropolitanas expandieron sus tejidos por jurisdicciones, condados, municipios, términos, provincias, distritos e incluso Estados. Ello produjo conflictos de autoridades e inevitables colisiones a la hora de decidir situaciones conflictivas, pese a que se buscó y se siguen buscando soluciones sin que hasta la fecha se hayan encontrado fórmulas decisivas y satisfactorias

XVII.2. EL TEMA EN LA REGION

Se calcula que en el año, 2000 habrá en el mundo unas 375 ciudades de un millón de habitantes y la mayor parte de ellas, unas 200, estarán en los países pobres.

La tasa de crecimiento urbano en los países latinoamericanos es actualmente del 4,4% anual, incluyendo el crecimiento demográfico natural y la migración del campo, que es la cifra global más alta. El efecto de ese crecimiento será el que en el año 2000 más de las tres cuartas partes de la población latinoamericana estará viviendo en ciudades. Numéricamente la población urbana pasará de un poco menos de 200 millones de personas, a más de 450 millones al finalizar el siglo.

La realidad latinoamericana nos señala que los grupos de ingresos bajos son ampliamente mayoritarios en la América Latina (el 5% de la población percibe 1/3 del total). Además, hay fuertes desigualdades entre los medios rurales y urbanos. Es posible sostener que el 35% de la población latinoamericana vive en estado de pobreza crítica. La mayoría de ella se ha concentrado en lo que se denomina asentamientos marginales, o sea,

los barrios, pueblos y aldeas que por muchas características se encuentran al margen de las normas y logros de la sociedad.

De esta manera, la marginalidad se manifiesta de diversas maneras: en el campo jurídico, por la ocupación y división ilegal de la tierra, en el urbanístico, por las implantaciones y trazados no planeados ni controlados, y la infraestructura y servicios inexistentes; en el sanitario, por la insalubridad ambiental; en el habitacional, por las viviendas que no cubren las normas mínimas; en lo económico, por la desocupación y subocupación; en lo social y cultural, en fin, por lo que se denomina fenómenos de segregación.

XVII.2.1. LAS CAPITALES DEL INFIERNO

Así lo subraya **Mac Margolis**¹⁷⁰ en un ensayo cuyo valor testimonial rescatamos y reproducimos en parte desde el sugerente título que lo enuncia.

México, San Pablo y Shangai ya figuran entre las ciudades más grandes y congestionadas. Se espera que en los próximos veinte años, estas urbes ,y muchas otras, duplicarán con creces su tamaño, generando problemas socioeconómicos mil veces peores que cualquier experiencia conocida.

Las ciudades bullentes y gigantescas, con más de 20 millones de habitantes, actuarán como punta de lanza y provocarán profundos cambios en el modo de la vida humana. Hace apenas tres décadas, la población urbana mundial sumaba 700 millones de habitantes; hoy llega a 1800 millones y a fines de siglo alcanzarán los 3000 millones, o sea, más del 50% de la población mundial estimada.

Esta marejada no inunda a los países más ricos, sino a los más pobres. Se calcula que para el año 2000 unos 650 millones de personas se apiñarán en 60 ciudades, cada una con 5 millones de pobladores o más; 45 de ellas pertenecerán a países en vías de desarrollo. Se espera que sólo una ciudad del Primer Mundo figurará entre las cinco mayores: Tokio, con 24 millones. Londres, que en 1950 era la segunda ciudad del mundo con 10 millones, ni siquiera estará entre las 25 urbes más grandes del año 2000.

¹⁷⁰ Margolis, Mac, "Las Capitales del Infierno", Revista "La Nación" págs. 6,7,18 y 19. 21 de abril de 1985.

Los especialistas en demografía pronto han descubierto qué fuerzas impulsan este crecimiento fenomenal.

- Una de ellas es la explosión demográfica; allí donde el índice de crecimiento demográfico natural supera el 3 % anual (o sea, en buena parte de Tercer Mundo), basta por sí solo para duplicar la población de la ciudad en apenas dos décadas.

- Otra fuerza poderosa es la afluencia de campesinos esperanzados que se apretujan en las villas de emergencia y las calles urbanas de todo el mundo. Muchos no tienen otra alternativa han sido desposeídos por la sequía, la creciente mecanización agraria, o porque hay muy poca tierra para demasiada gente. Empero, parecen ser más los que acuden simplemente atraídos por el señuelo (real o imaginario) de una metrópolis atestada que ofrecería mayores posibilidades económicas.

Por un lado, se trata de un simple problema de escala: nunca ha habido una ciudad con más de 30 millones de habitantes, y mucho menos que dependiese de redes camineras, cloacales y de agua corriente apenas adecuada para una décima parte de su población. Ciudades tan ricas como Londres, y Nueva York están deteriorándose lentamente por falta de fondos para mantener los servicios existentes. A un costo mínimo de 200 dólares por persona, se necesitarán 60.000 millones de dólares, sólo para dar vivienda a los 300 millones de habitantes ilegales que ya atestan las ciudades del mundo.

La desocupación en masa podría constituir una amenaza mayor. El gran auge industrial urbano producido en Europa y América durante el siglo pasado y comienzos de éste, sostuvo a las ciudades que él mismo había contribuido a acrecentar. En cambio, hoy en día, la afluencia de inmigrantes a las ciudades del Tercer Mundo supera con mucho la oferta de empleos.

En suma, será prácticamente imposible encontrar empleos permanentes para la inmensa mayoría de los nuevos habitantes urbanos -estimados en 1000 millones para el año 2000-.

Otras ciudades famosas sufren problemas similares. Se calcula que Londres necesitará 7000 millones de dólares para reemplazar miles de kilómetros de cañerías victorianas a punto de desintegrarse. Pero esto no es nada comparado con el Tercer Mundo. En el Cairo 500.000 personas viven entre las tumbas de su cementerio principal y

otros cientos de miles de habitantes en las azoteas. En la capital mexicana, millones de niños no pueden concurrir a las escuelas. En Lagos, una vivienda de estilo occidental cuesta 75.000 dólares anuales de alquiler, pagaderos por adelantado y con contratos por 3 a 5 años de ocupación. En los atestados ferrocarriles de Bombay se registran más de 12 muertes diarias promedio.

Indiscutiblemente las ciudades crecen. Es un fenómeno fácilmente visible para cualquiera que observe cómo se expanden los anillos de hogares ilegales que rodean a casi todas las ciudades importantes del Tercer Mundo. Hace 19 años, Netzahualcoyotl era el lecho de un lago seco; hoy es la ciudad perdida más grande de México, con 3 millones de habitantes.

En otros países sucede lo mismo: la gente se apretuja en las favelas de Río de Janeiro, los bidonvilles (ciudad de bidones) de Africa Occidental, los barong -barong de Manila, etc.. Los nombres cambian, pero su significado es idéntico: míseras barriadas superpobladas. Aunque es imposible determinar si vivir en uno de esos barrios, con 30 millones de habitantes, será peor que residir en otro con 2 millones, no hay duda de que la miseria humana en semejante escala presenta perspectivas aterradoras.

XVII.3. LA SINGULARIDAD DE LA MEGALOPOLIS

Esta impresionante semblanza sobre los problemas de concentración urbana en la ciudad, nos enfrenta al tema de las megalópolis como una singularidad.

Es impensable detenerse hoy en el desarrollo urbanístico como si estas conformaciones fueran islotes acotados; muy por el contrario los índices más concluyentes demuestran que la tendencia urbana tiende a generar una fuerza centrípeta donde estas áreas no pierden su criterio de atracción constituyendo ejes en sí mismos.

Tal relevamiento demuestra que a pesar de los intentos, algunas veces mínimos y coyunturales, para limitar e inhibir esta afluencia¹⁷¹, la misma sigue una proporción

¹⁷¹ Brasilia, que hace apenas una generación fue el sueño de los urbanistas, es en realidad una colección de edificios voluminosos y estériles, rodeados de complejos habitacionales superpoblados. En París, los planificadores estimularon durante 20 años la construcción de "ciudades nuevas" monótonas y ordinarias; resultado: la Ciudad Luz se ha rodeado de un cinturón suburbano sombrío y doloroso.

progresiva que paradójicamente se agudiza en los países de menores recursos, exhibiendo consecuencias políticas, sociales, económicas, institucionales de mayor gravedad e influencia en el contexto todo.

Veamos un catálogo de los problemas más típicamente metropolitanos que han sido descriptos por la doctrina como los siguientes:

XVII.3.1. LOS PROBLEMAS TÍPICAMENTE METROPOLITANOS

Los problemas típicamente metropolitanos han sido descriptos como los siguientes¹⁷²:

- a) uso inadecuado e intensivo del suelo urbano;
- b) excesiva concentración poblacional y de actividades que entorpece la fluidez de las comunicaciones, limitando la principal ventaja de una aglomeración urbana cual es la rápida relación de los agentes económicos;
- c) pronta saturación de la infraestructura y servicios de equipamiento urbano;
- d) deterioro acelerado de los bienes inmobiliarios, ya sean edificios, sistemas varios, espacios verdes y libres públicos, etc.
- e) envejecimiento prematuro o pérdida de funcionalidad de extensas zonas centrales o intermedias que requieren programas de reestructuración;
- f) formación de áreas periféricas carentes de servicios apropiados y donde se asienta población de escasos recursos;
- g) congestión, deterioro o agotamiento de recursos naturales, que exhiben un alto grado de contaminación ambiental;
- h) necesidad creciente de realizar grandes obras y atender costosos servicios urbanos;
- i) incapacidad de los modelos de gobiernos y estructuras administrativas habituales para resolver los requerimientos metropolitanos.

La "descentralización" y las "ciudades satélites" han sido otros tantos conceptos idealizados, manejados por los planificadores urbanos desde comienzo de la década de 1950, cuando la política británica de "Nuevas Ciudades" formó un cinturón verde alrededor de Londres y alentó a las nuevas industrias a establecerse fuera de la capital. Hoy en día, buena parte del Tercer Mundo promueve estos "imanes del desarrollo", junto con el control de la natalidad y el mejoramiento de la vida rural, pero no lograrán frenar la inundación en esta época de estancamiento económico general.

¹⁷² DR. Scotti, Edgardo; "carácter Jurídico y Régimen Institucional de las Regiones Metropolitanas", Congreso latinoamericano de Areas Metropolitanas, 1986.

XVII.4. EL CASO SAN PABLO: UN CLÁSICO EJEMPLO¹⁷³

XVII.4.1. EL DINAMISMO DEL SECTOR PRIVADO

Pretendiendo establecer los antecedentes del problema metropolitano de San Pablo, se partirá del registro de una situación de hecho: históricamente, el Poder Público de San Pablo no ha tenido una posición directiva en el desarrollo urbano de la metrópoli, pues éste se orientó preferentemente por el dinamismo del sector privado de la economía que ha organizado parcialmente el desarrollo urbano, según sus intereses.

¿Cómo se manifiesta esta carencia relativa de acción pública frente al dinamismo de la ciudad?

La respuesta tiene que ver con lo que se advierte en cualquier sector de la vida urbana, pero que se manifiesta sobre todo, y con más intensidad, en el uso del suelo. Durante la fase de mayor y más intensa ocupación urbana-período que coincide con la fase desarrollista de la ciudad, de 1940 en adelante- la Municipalidad paulista (como también las de las demás ciudades de la región) no contaron con instrumentos eficaces para orientar el progreso de ocupación del suelo en la zona considerada rural de la ciudad de San Pablo.

Es demostrativo de la carencia de instrumentos legales en el período de mayor crecimiento de la ciudad, el hecho de que más de una vez el Municipio fuese defendido de las depredaciones por la ley que reglamentaba los ruidos. Era ésta la única ley zonal, además de ser indirecta y parcial.

¹⁷³ Si los problemas metropolitanos denotan necesidades metropolitanas, se puede afirmar que estas serán las que demanden funciones gubernamentales que exigen para su ejecución., coordinación e integración entre varias entidades y órganos públicos. Por esa razón es que el Plan Metropolitano de Desarrollo Integrado del Gran San Pablo, alcanza una definición de función gubernamental metropolitana desde el punto de vista operacional, trazando las condiciones exigidas para hacer frente a la ejecución de esa función. Las funciones metropolitanas, en la expresión del referido plan, son las "actividades y servicios urbanos, o parte de estas, que, por la naturaleza de su disciplina, implantación u operación resulten en conexión e interferencia recíproca entre los diferentes municipios, exigiendo acción unificada y planeada que pasan sus límites institucionales".

De esta ausencia de control de la Municipalidad sobre la ciudad, nacieron los principales problemas de los habitantes y motivos de reivindicación, pues los intereses ligados a la especulación inmobiliaria parcelaron la ciudad según criterios propios, sin que la Municipalidad tuviera medios para oponerse.

La principal característica de este tipo de parcelamiento ha sido la transferencia al Poder Público (y el aplazamiento), de la instalación, de la casi totalidad de bienes, servicios y equipamientos urbanos, imprescindibles para la manutención de un patrón mínimo en la vida de sus habitantes.

Hasta ahora, la lucha por suplir estas deficiencias constituye aún una prioridad en el presupuesto municipal; absorbe montos considerables en cualquiera de las ciudades del área metropolitana.

XVII.4.2. EL PAPEL DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PUBLICO

La comprensión de la forma en que ha sido ocupado el suelo puede facilitarse si se discute el papel del sistema de transportes colectivos: éste favoreció la ocupación desordenada y deficiente del suelo, ejerciendo un fuerte papel inductor sobre la expansión de la ciudad, como fue registrado posteriormente por los urbanistas.

No sería posible explicar el fenómeno sin recurrir a la influencia de algunos factores nacionales actuantes sobre San Pablo. Entre ellos se destaca el fuerte papel de las corrientes migratorias, creando una presión sobre el espacio que facilitó el tipo de ocupación del suelo descrito anteriormente.

El intenso deseo de propiedad, propio de la sociedad brasileña, y la inestabilidad de la Ley de Arriendos durante la fase aguda del proceso de expansión de la ciudad, llevaron a los habitantes del Gran San Pablo a colocar la propiedad de la casa como un factor prioritario en sus vidas. Resultado: más del 65% de los jefes de familia en San Pablo son

Considerando, pues, la comunión de intereses que los problemas comunes metropolitanos presuponen, cabe señalar la necesidad de respetar pautas muy claras y precisas, especialmente, teniendo en cuenta evitar conflictos y la intromisión indebida en el campo competencia municipal. Además, los municipios metropolitanos deben gozar de una instrumentación institucional adecuada que les permita de algún modo un acceso permanente y efectivo en las esferas de gobierno de nivel superior, e influir en sus decisiones cuando los problemas demandaren soluciones conjuntas. Esas pautas abrirían la perspectiva de implantación de un verdadero federalismo de cooperación; ellas no podrían atenerse sólo al momento organizativo de la autoridad metropolitana, es preciso ir más allá, principalmente en los asuntos relacionados con las partidas de rentas públicas, de conformidad con las tareas distribuidas a cada una de

dueños de la casa donde habitan, y esta cifra alcanza el 80% en otras ciudades del área metropolitana.

De esta forma se ha creado un hábito: *la inamovilidad del domicilio*.

Hay otro factor que ha creado un segundo hábito, opuesto a éste por sus consecuencias en la vida urbana. La expansión de la estructura industrial y el nivel relativamente bajo de la especialización profesional en la etapa inicial de la industrialización sustitutiva (por lo menos hasta la industria automovilística) crearía la *movilidad en el empleo*

Estos dos procesos divergentes, ocasiona consecuencias directas sobre el sistema de transportes colectivos de la ciudad, el cual pasa a ser el servicio más requerido de la población. Este conjunto de factores, actuando sobre la ciudad, determinó un sistema de transportes bastante caótico.

La propiedad de la casa - primera elección del migrante- llevó a la población a aceptar cualquier condición de ocupación urbana, siempre que contara con una línea de ómnibus, trazo de unión entre el hábitat improvisado y la ciudad representada en este caso por el trabajo.

XVII.4.3. LA ESPECULACION INMOBILIARIA: EL LOTEO Y EL VALOR DE LA TIERRA

El sistema de transporte no actuaba solo; por el contrario, era impulsado por la especulación inmobiliaria, que adoptó un método propio para parcelar la tierra de la ciudad. Tal método consistió en lo siguiente: nunca se hacía un nuevo loteo en las cercanías inmediatas del anterior, ya provisto de servicios públicos. Por el contrario, entre el nuevo loteo y el anterior, ya equipado, se dejaba un área desocupada de tierra sin lotear. Completado este nuevo loteo, la línea de ómnibus que lo atendería sería necesariamente una prolongación del último centro equipado. Una vez extendida la línea de ómnibus, su paso por áreas no loteadas traía una inmediata valoración de éstas.

Lo mismo ocurría con los otros servicios: para atender a los puntos extremos

loteados pasarían por áreas vacías, beneficiarias inmediatas del mejoramiento público.

De esta manera era transferido el beneficio público al valor de la tierra, de modo directo y generalmente anticipado.

Imposibilitado de controlar este tipo de especulación en forma preventiva, el Poder Público tampoco ha conseguido reglamentar la Ley de Contribución al Mejoramiento, con la cual podrían disminuir los costos sociales de esta forma especulativa de ocupación de la tierra.

Una vez loteada el área y funcionando la línea de ómnibus, surgía el tercer componente del cuadro: el comercio del congestionamiento.

Entre el nuevo loteamiento y el más próximo al centro, surgía una vía de comunicación. Esta tendería a ser ocupada por el comercio que, partiendo de los dos centros, crearía lo que hoy los técnicos llaman pasajes comerciales. Se agravaba así la tendencia radiocéntrica de la ciudad, transferida ahora a su periferia.

De aquí nace el profundo interés de los comerciantes por el tráfico de la ciudad. Estacionamientos permitidos, itinerarios y paradas del transporte colectivo, constituyen fuertes reivindicaciones de este sector.

XVII.4.4. LOS GRUPOS DE PRESION E INTERES

El loteador, el empresario de transporte colectivo y el comerciante, formaron así la base sobre la cual se ha asentado la actividad reivindicadora de la ciudad con respecto a la expansión urbana de esta fase.

Podría parecer extraño que siendo San Pablo una ciudad industrial, prácticamente no se note la presencia del empresariado industrial o del obrero en la definición y conducción de las reivindicaciones urbanas.

En comparación con los otros tipos de empresarios que señalamos anteriormente, la acción de los industriales en el poder municipal de la región metropolitana es modesta.

Así, en cuanto al aspecto que aquí nos interesa -el de las presiones para la expansión y mejoramiento de los servicios urbanos-, la mayoría de los habitantes de San Pablo se mantuvieron políticamente al margen de la vida municipal. Sus representantes directos, los

regidores, sufrían la presión de los intereses particulares organizados, sin la contraparte de la presión de los usuarios.

XVII.4.5. EL PAPEL DE LA MUNICIPALIDAD

En cuanto al papel de la Municipalidad en el cuadro político administrativo de la ciudad, es necesario analizarlo partiendo de la caracterización de la división político-administrativo brasileño. El municipio es el eslabón más débil de la estructura gubernamental del país y resulta poco apto para realizar algunas de las funciones básicas que formalmente le son asignadas. Bajo estas perspectivas se pueden comprender las dificultades que han encontrado las administraciones del área del Gran San Pablo.

Metrópolis y no gran ciudad; ciudad industrial y no exclusivamente de servicios, San Pablo encuentra dificultades para adecuarse a la legislación brasileña. Y en la estructura tributaria está el punto crucial de sus dificultades en este campo, con profundas repercusiones en la construcción de la infraestructura física urbana.

La reforma tributaria de 1966 aumentó los recursos financieros y constituyó un importante estímulo a la acción del Poder Público.

Sin embargo, hasta entonces, la situación contradictoria de una ciudad industrial que se convertía en metrópoli desprovista de recursos y dinamizada urbanísticamente por la especulación inmobiliaria, tuvo grandes repercusiones políticas sobre toda el área metropolitana.

La primera de ellas: el Poder Público -en particular la Municipalidad paulista- tuvo un papel extremadamente reducido. La iniciativa particular, sin la injerencia coordinadora del sector público, ha moldeado la ciudad según los planes particulares aislados, como se ha descrito.

El tiempo se ha encargado de elaborar la filosofía política administrativa de aquí resultante: la Municipalidad, si es que puede y cuando puede, hace un poco de lo mucho necesario, resolviendo los problemas originados por la forma de expresión urbana suscitada por el sector privado. Esta filosofía -que posee reflejos obvios en la cultura metropolitana- se expresa en la frase el precio del progreso, usualmente usada para justificar situaciones evidentemente negativas.

Técnicamente, la reducción del papel del Poder Público introdujo en el método administrativo empleado una pérdida relativa de la importancia del criterio de prioridades y de búsquedas de alternativas, que hubiera resuelto los obstáculos creados por el crecimiento desordenado de la ciudad.

Fue excluida también la investigación. Situaciones que podrían haber tener soluciones más simples y/o más baratas, fueron superadas engrosando inmediatamente la lista de obras necesarias. Así, la obra pasó a ser la primera solución en una ciudad que debería haberla confrontado siempre con otras alternativas, ya que es la más cara de todas. Mirada bajo esta perspectiva, una calle congestionada, por ejemplo, no puede tener otra solución que no sea un ensanchamiento. Investigar la causa del congestionamiento, descubrirla, indicando si es o no eliminable, se ha tornado imposible. El estereotipo de ensanchar las calles o construir carreteras -para hablar de soluciones aplicadas al sistema vial- ganó la conciencia de toda la población, haciendo disminuir la diferencia entre la opinión del técnico y la del transeúnte corriente.

Así, por motivos institucionales, por falta de un pensamiento claro respecto de las funciones metropolitanas e industriales de San Pablo y por la ausencia de otras fuerzas sociales además de las mencionadas, las Municipalidades de la región carecieron, hasta hace poco, de la posibilidad real para impulsar un planeamiento adecuado e integrado de la región metropolitana.

CAPITULO XVIII

ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES PARA LA ORGANIZACION DE LAS AREAS METROPOLITANAS

XVIII.1. LOS DISTINTOS SISTEMAS PROPICIADOS

La realidad metropolitana, con sus ventajas, beneficios y problemas, torna indispensable el enfoque institucional con vistas a organizar sistemas de administración o de gobierno adecuados a su solución.

En tal sentido hay varios sistemas que procuran lograr el gobierno de eficacia para estas aglomeraciones urbanas; algunos mantienen la organización municipal aún con el sistema de autonomía o municipios de convención y otros suprimen totalmente el municipio.

Así tenemos:

a) **Sistema de acuerdos, Consorcios o Convenios** entre los distintos gobiernos integrantes de la región. Se mantiene la autonomía municipal y en consecuencia hay gran participación vecinal.

Estos acuerdos pueden ser para cumplir varios servicios o para un servicio público determinado. Sería el sistema, el de la Constitución de Río Negro y el de la Constitución de Ecuador.

b) **Sistema de Unión o Federación de Municipios**, desapareciendo los municipios agrupados para constituir otro distrito, puede ser también este sistema de Federación manteniendo los Municipios su personería y su origen popular. Es el caso de la Constitución de Cuba de 1940.

c) **Sistema de Anexión a la ciudad principal**; pudiendo perder su jerarquía el municipio como la Constitución de Colombia o manteniendo su autonomía, siendo es este

último caso una especie de federación, como el indicado en el punto b).

d) **Creación de una provincia** con los municipios del área manteniendo su autonomía para asuntos locales.

e) **Sistema de coordinación** de los municipios como el caso de Venezuela y Ecuador, exigiendo este último la existencia de un organismo de carácter técnico.

f) **Sistema de Distritos Especiales**, que significa la agrupación de municipios como el caso de Venezuela como otra variante del sistema de coordinación.

g) **Sistema de Asociaciones de Municipios**, ya sea en forma permanente o transitoria; sería una modalidad del sistema de acuerdos. (Constitución de Ecuador).

h) **Sistema de transferencia de funciones**. Se transfieren ciertas funciones municipales a la Nación o a la Provincia, funciones que en forma manifiesta son más de la región que de la localidad. En este sistema el municipio mantiene su jerarquía despojándose de aquellas funciones que con evidencia no pueda cumplir.

i) **Sistema de un Órgano** para los asuntos comunes de la región pero manteniendo la existencia del municipio y sus correspondientes facultades para los asuntos locales.

XVIII.1.1. LA POSICION DE VERGARA

Ricardo Alberto Vergara¹⁷⁴ dice: En general, el elenco de soluciones preconizadas por el derecho comparado y la doctrina, puede sintetizarse del siguiente modo:

1) Sistema de Anexión de los Municipios Circundantes. Consiste en la agregación de las unidades municipales menores al núcleo central, es decir, a la organización político-administrativa de la ciudad nuclear o principal; **2) Sistema de Predominio del Municipio Central**. Dentro de este sistema la ciudad principal ejerce un predominio sobre el área de manera tal que sus instituciones de gobierno asumen las competencias municipales de toda el área; se da principalmente en aquellos espacios cuyo desarrollo metropolitano es mononuclear, es decir en aquellas áreas en que el proceso se caracteriza por la migración centrípeta, o sea de la periferia hacia la ciudad central; **3) Sistema de Cooperación**

Intermunicipal, sin Creación de una Entidad. Consiste fundamentalmente en convenios de cooperación celebrados entre los distintos municipios componentes del área; **4) Sistema de Cooperación Intermunicipal mediante la Creación de Entes para Fines Específicos.** Para lograr operatividad dentro del sistema, se acude a la formación de entes o empresas colectivas para el cumplimiento de determinados servicios que son comunes al área (transporte, salubridad, etc.); **5) Sistema de Entidad Ad-Hoc de Composición Estatal y Local.** Este sistema ha sido adoptado en España y consiste en que el gobierno del área es entregado a una entidad creada al efecto, en cuyo seno se integran representantes del Estado Nacional y de los municipios radicados en el área; **6) Sistema de Incorporación a la Administración del Estado Nacional.** Consiste fundamentalmente en anexar el gobierno de la ciudad al Estado Nacional cuando aquélla sea la capital del país de que se trate.

XVIII.1.2. LA POSICION DE CAFFE ALVES

Alaor Caffé Alves en el libro “Planeamiento Metropolitano y Autonomía Municipal”¹⁷⁵, analiza el carácter autónomo de los municipios y su coexistencia con los gobiernos metropolitanos.

Claro, ahí está el desafío. No debemos aludir a gobiernos metropolitanos para agudizar un centralismo o una actitud de gestión y ejecución que suponga el avasallamiento de la autonomía.

El desafío es equilibrar, ponderar, la coexistencia y alcance de los gobiernos locales autonómicos para el ejercicio de sus propios intereses, con los indudables temas supra municipales que hacen a la razón de ser de su constitución metropolitana.

Cuando se habla de los sistemas metropolitanos, el autor refiere sobre: reconocemos cinco en el derecho comparado.

1. La creación de un ente político-administrativo autónomo sin eliminar los entes locales.

¹⁷⁴ Ricardo Alberto Vergara, en el trabajo “El gobierno de las áreas metropolitanas”, presentado al Primer Congreso Nacional de Derecho y Asuntos Municipales, llevado a cabo en la Universidad de Belgrano, Buenos Aires, en octubre de 1977; citado por

Vale decir, la creación de un ente, que constituya un gobierno metropolitano cuya figura pública jurídica (vr. consorcio público estatal), actúe en definitiva sin perjuicio de los intereses locales.

2. La fusión de municipios.

Lo que **Pedro Frías** llama la federalización municipal, lo que otros autores la mancomunidad municipal.

En definitiva la voluntad de varios municipios que deciden fusionarse para la atención de aquellos intereses que reconocen y plantean como comunes.

3. La creación de unidades metropolitanas sectorizadas con autonomía administrativa y financiera, que implica ya no un gobierno metropolitano, sino la creación de unidades metropolitanas sectorizadas.

Una unidad metropolitana para el manejo del transporte público automotor de pasajeros, una unidad metropolitana para el manejo de los desagües cloacales de la zona, una unidad metropolitana para la electrificación de los ramales comunes, etc., sectorizadas con aptitud jurídica, económica y financiera.

4. La cooperación voluntaria entre los municipios de la misma región por convenio, que es la más difícil, deja librado a los municipios metropolitanos una cooperación que se traduce en la firma de convenios y, por lo tanto, absolutamente librado a la voluntad transaccional –llamámosle- del “negocio metropolitano” de los municipios integrados.

5. Atribución legal de responsabilidad de decisión respecto a problemas metropolitanos a esferas gubernamentales intermedias.

Vale decir, cuando en vez de crear una instancia un gobierno metropolitano le delegamos a una esfera jurisdiccional intermedia atribuciones metropolitanas, para actuar

¹⁷⁵ Alaor Caffé Alves, “Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro”, José

en esa zona.

Sería el caso de los niveles intermedios territoriales (las diputaciones provinciales, las comunidades autónomas, los condados, etc.) donde hay entre los distintos escalonamientos jurisdiccionales otras instancias de actuación.

En general estos niveles intermedios acercan las realidades entre el escalón superior jurisdiccional y el municipio.

XVIII.2. UNA PONDERACION SOBRE LOS SISTEMAS PROPUESTOS

Como vemos, en lo que se refiere a la organización de las regiones metropolitanas, existen diferentes posiciones adoptadas por diferentes países, de conformidad con sus respectivas estructuras político-administrativas. Los diferentes modelos consagran básicamente en función de mayor o menor autonomía de los entes políticos locales y regionales, como también sus relaciones con los poderes nacionales, conforme a la forma federativa o unitaria del Estado considerado.

Asimismo, existen diferentes alternativas institucionales para solucionar el problema de la organización básica de las regiones metropolitanas. Para los efectos de esta apreciación, cuyo enfoque es realizado especialmente desde el punto de vista del federalismo, tales alternativas pueden ser agrupadas en tres sistemas fundamentales: a) gobierno o sistema de administración metropolitana al margen de los municipios; b) gobierno o sistema de administración metropolitana integrado con los representantes de los municipios; c) gobierno o sistema de administración metropolitano mixto o coordinado, integrando algunos o todos los niveles de gobierno.

El primer sistema implica o la creación de un centro administrativo personalizado, vinculado al poder central o al poder local-regional, o la creación de un gobierno de nivel intermediario entre el ente territorial político local y el Estado-miembro. Cualquiera que sea la solución política o administrativa, el factor fundamental es siempre el mismo, esto es, suprimase parte de los poderes locales, concentrándolos en mayor o menor grado en la autoridad metropolitana, especialmente cuando aquellas parcelas de poder que envuelven

necesariamente el posicionamiento político administrativo y financiero de las entidades y órganos locales frente a los problemas metropolitanos.

A favor de esta alternativa se argumenta que constituye un mecanismo efectivo para asegurar uniformidad en el mando y la existencia de una sola línea directriz para el empleo de recursos destinados al desenvolvimiento urbano. Entretanto, es preciso notar que la administración metropolitana presenta características propias y supone el empleo de técnicas, conocimientos e instrumentos diferenciados de las inherentes a la administración federal y local. *Sin embargo se deja de lado toda una organización especializada en asuntos urbanísticos, como es la organización municipal.* Además se pierde la posibilidad real del contacto directo con los municipios, el que se hace con mayor facilidad y propiedad a través de la administración municipal, factor éste de gran importancia para la elaboración y cumplimiento de los planos urbanísticos.

- El segundo sistema, referente al gobierno y la administración metropolitana fundado en una asociación federativa de municipios o en una asociación administrativa convenio, abarca apenas los entes políticos locales. Se tiene en cuenta el alineamiento horizontal de los gobiernos municipales, sin la intervención de esferas político-administrativas de nivel territorial superior. En este caso se reconoce una sola organización superior para la región metropolitana que puede ser de carácter gubernamental, pero estable y de cierto modo impositiva a los entes locales o de carácter administrativo, menos estable y de base consensual. Se diferencia del primer sistema porque la administración no estaría en el poder federal o estadual, sino sobre un comando integrado por delegados de los municipios metropolitanos.

Este segundo modelo presenta distintas variantes, desde el establecimiento de un órgano gubernamental o administrativo que venga a absorber o excluir algunas atribuciones de los propios municipios que le ha dado origen, hasta aquella en que la suma de atribuciones metropolitanas corresponde a los del municipio, absorbiendo al resto de los municipios o reservándoles sólo tareas ejecutivas relativas a los planos y programas, elaborados por aquella.

Este modelo cualquiera sea la forma de que se revista, ofrece la gran ventaja de

asegurar también la máxima uniformidad en la gestión de los negocios metropolitanos, especialmente en cuando al empleo de recursos, segundo las prioridades establecidas en la planificación global metropolitana sin perjuicio de la participación efectiva de los municipios.

Entretanto concurren ciertos factores que perjudican esta perspectiva ideal, porque prescinde injustificadamente del poder real y el necesario compromiso de los niveles de gobierno superior, teniendo en cuenta su interés directo en el desenvolvimiento de las regiones metropolitanas. Obviamente estas regiones no son indiferentes a los niveles de gobierno estadual y federal, en virtud de la trascendencia que el desenvolvimiento metropolitano tiene dentro del desenvolvimiento general del país.

Hay muchos problemas de carácter metropolitano que, por la amplitud de sus efectos, exceden la esfera propiamente municipal para convertirse en problemas verdaderamente nacionales. La marginalización de esferas de gobierno más abarcativos en la solución de los problemas metropolitanos puede acarrear situaciones de inequívoco perjuicios para toda la comunidad nacional. Por otro lado, la envergadura propia de esos problemas, la compleja máquina administrativa que ellos requieren y los grandes recursos exigidos, inducen a considerar la posibilidad de serios conflictos entre órganos y entidades públicas de distintas esferas del gobierno, con acciones paralelas, sin integración o coordinación, con todas las consecuencias desfavorables para la comunidad.

- El último sistema, que se expresa en el esquema de un gobierno o sistema administrativo metropolitano mixto, integrando algunos o todos los niveles político-administrativos, puede presentarse desde distintas formas. Desde el punto de vista de la solución de gobierno, la cuestión es bastante compleja, visto que implicaría la creación de una cámara legislativa especial, donde tuvieran asiento representantes de las unidades político-administrativas envueltas, con las facultades de dictar normas a los respectivos cuerpos legislativos, relativamente a la materia de intereses estrictamente metropolitanos. Eso, entre nosotros resulta inviable ya que exigiría una profunda reforma constitucional que alteraría radical y extensamente nuestra estructura organizacional.

El modelo se torna más fecundo y realista, en lo que hace a nuestro ordenamiento

jurídico, cuando es enfocado desde el punto de vista administrativo, o sea, generando una entidad personalizada, destinada a la elaboración del planeamiento, implementación, operación, coordinación y gestión de los servicios metropolitanos, con la participación complementación de todos los niveles de gobierno. Ese esquema no excluye la indispensable conjugación de actividades de todos los órganos y entidades gubernamentales actuantes en la región, incluyendo aquellas no directamente vinculadas a los intereses metropolitanos.

- De acuerdo a esta referencia se torna imperioso buscar, para hacer frente a los problemas comunes, las fórmulas administrativas que pueden asegurar, de un lado, la acción integrada de las tres esferas del gobierno –Nación, Provincia y Municipios-, y, de otro lado, una acción coordinada de los diferentes municipios entre sí. Esta fórmula debe ser suficientemente flexible para ajustarse a las condiciones y características institucionales de cada país y a la naturaleza y dimensión de los problemas que presentan las regiones metropolitanas.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Importa hacer una referencia respecto de la naturaleza y dimensión de los problemas que ocurren en las regiones metropolitanas. Esas son básicamente de tres tipos: a) aquellas que por su naturaleza, y amplitud trascienden inequívocamente al ámbito local, teniendo problema de carácter estadual o nacional; b) aquellas que, por su naturaleza, extensión y contenido, son de interés específicamente local; c) aquellas que pueden ser localizadas dentro de un campo común, pues afectan y comprometen de un modo directo tanto los municipios como los entes de gobierno de nivel territorial más abarcativos que actúan en la región.

CAPITULO XIX

LA NECESIDAD DE INSTITUCIONALIZAR

EL AREA METROPOLITANA

XIX.1. LA INSTITUCIONALIZACION DEL AREA METROPOLITANA

Ahora bien, podemos coincidir que de estas alternativas que recoge el derecho comparado, el aspecto más sobresaliente es –más allá de la modalidad asumida– la **institucionalización del Área Metropolitana**.¹⁷⁷

Por su relevancia histórica nos detendremos someramente en el caso Gran Bretaña y en la metrópolis de Toronto-Canada coincidiendo aún por sobre las formas de organización de cada una ellas en la evolución y caracterización que han presentado estas megalópolis en

¹⁷⁷ La creación de un órgano gubernamental de nivel regional ha sido recepcionada en disposiciones constitucionales que dan jerarquía de existencia a las regiones y a las áreas metropolitanas .

Entre las Constituciones Americanas las que utilizan el término distrito metropolitano y área metropolitana son las de Cuba y Venezuela; otras se refieren a la anexión de los municipios del área central o a la coordinación entre varios municipios.

Constitución de Cuba de 1940. De régimen unitario, establece en el art. 230 “la ley podrá crear el Distrito Metropolitano de la Habana, federando con la ciudad capital de los municipios que la circundan, en el número que la propia Ley determine. Los municipios federados tendrán representación directa en el Municipio del Distrito Metropolitano, conservando su organización democrática y popular”.

Constituciones de Venezuela de 1961. Que constituye un estado federal, establece en el art. 11 “... Una ley especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal”. Art. 28 “Los Municipios podrán ser agrupados en Distritos. También podrán los Municipios constituir mancomunidades para determinados fines de su competencia”.

Constitución de Panamá de 1945. Unitaria. Art. 5 : “El territorio de la República se divide en municipios autónomos agrupados en provincias. La ley podrá crear comarcas sujetas a regímenes especiales y establecer otras divisiones del territorio por razones de conveniencia administrativa o de servicios públicos”.

Constitución de Ecuador 1945. Forma de gobierno unitario, establece en los arts. 104 y 105: “Cada Consejo Cantonal...está obligado a tener un plan estable de organización... Se creará un organismo técnico de carácter nacional para coordinar estos planes” Art. 105 “Las Municipalidades de una o mas provincias podrá asociarse, transitoria o permanentemente para realizar sus finalidades comunes”.

Constitución de Colombia de 1945. De gobierno unitario, establece en el art. 199: “La ciudad de Bogotá, capital de la República será organizada como un distrito especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley; la ley podrá agregar otro y otros Municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los Concejales del respectivo Municipio”.

México, Artículo 115: Cuando dos o mas centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demografica, la Federacion, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ambito de sus competencias, planearan y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

[VENEZUELA]

su tratamiento institucional.

Sin perjuicio de ello una vez más, nos interesa particularmente las soluciones aportadas por la Constitución de Brasil para poner en evidencia el atraso que tenemos en esta materia.

La cuestión adquiere actualidad frente al acuciante diagnóstico que nos ofrece el área metropolitana de Buenos Aires, en el rebasamiento operativo de los límites municipales y la afinidad de problemas comunes que consecuentemente expresa¹⁷⁸.

XIX.2. EL TEMA EN GRAN BRETAÑA

Odilia E. Suarez, en su trabajo "La Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, Reflexiones desde un punto de vista territorial"¹⁷⁹ subraya las etapas fundamentales que caracterizaron la autoridad para el gobierno y ordenamiento del gran Londres.

Extensión y consolidación de la ciudad central (1837-1944)

- En 1837 fue convocada una Comisión Real sobre el tema metrópolis; En su informe esta Comisión consideró que era necesaria una única autoridad para el total del área de urbanización ininterrumpida y, tentativamente, sugirió extender la jurisdicción de la ya existente Corporation of the City London pero lo esencial se centró en si el gobierno de toda el área daba ponerse en manos de una municipalidad metropolitana o del gobierno central y nada se decidió

- En 1854, otra Comisión Real se expidió en contra de extender la jurisdicción de la Corporación of the City of London y recomendó la creación de siete Municipal boroughs en torno a ella. No se aceptó, pero se instrumentó la creación de un Metropolitan Board of Works que tenía competencia para manejar las obras públicas de utilidad metropolitana general (principalmente drenaje y aguas servidas). Después de 1880 el organismo cayó en

Artículo 11, Segundo Párrafo: Una ley especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal.

¹⁷⁸ La regionalización, es una necesidad y una intermediación entre los temas de naturaleza supra municipal, que como veremos son muchos, y la tensión de la autonomía. Este no es un tema para intelectualizar, éste es un tema operativo para solucionar porque la realidad del tema que entre un municipio y otro no hay vacíos jurisdiccionales, que hay un continuo edificado, que hay una intercomunicación constante, que hay una funcionalidad y afinidad de intereses, no requiere de mayor agudeza en el diagnóstico de la situación.

descrédito acusado de corrupción.

- En 1884 el gobierno propone al Parlamento ampliar la jurisdicción de la Corporation of de City of London bajo una sola autoridad que atendiera el total del área urbanizada. No fue aceptado por presión de la Corporación que no quiso cargar con los problemas de áreas periféricas.

- En 1889, finalmente, se crea el London Couty Council con jurisdicción sobre toda el área del Metropolitan Board of Works (se reservaron los derechos de la City). El intento de amalgamar el London Couty Council con la Corporati6n of the City of London fracas6; en cambio, se acept6 la propuesta de consolidar otros gobiernos locales dentro del área del L.C.C. Y y fueron creados 28 Metropolitan boroughs que luego persistieron.

- 1921 fue creada otra Comisi6n Real para aconsejar sobre el gobierno del Gran Londres (que haba excedido los lmites del L.C.C.) y el dictamen no fue un6nime. Por mayoría se recomend6 establecer un Comit6 Asesor (en transporte, planeamiento urbano, vivienda y drenaje). Una minoría favoreci6 la idea de crear una sola autoridad para el Gran Londres (responsable de: planeamiento urbano, grandes conjuntos de vivienda, educaci6n, salud, aguas y prevenci6n de incendios). Otra minoría aconsej6 dividir el área edificada del Gran Londres en un número de County Boroughs reservando cierta cuestiones a una autoridad central.

La concepci6n metropolitana (1944-1964)

- En 1939, por el desarrollo de la red de ferrocarriles el6ctricos suburbanos comenzados en 1918, Londres se haba extendido hasta 18 y 23 kil6metros, desde el centro. En ese a6o un acta del Parlamento Brit6nico (Green Belt Act) fija un entorno de campo abierto alrededor de la urbanizaci6n ya existente. En 1944 se publica el Grater London Plan, de Patrik Abercrombie, que confirma ese cintur6n verde y propone canalizar el crecimiento de Londres creando New Tows m6s all6 del mismo, tomando como base peque6os n6cleos urbanos ya existentes y absorbiendo en ellos el crecimiento industrial.

- Desde entonces ha ido surgiendo un nuevo Londres, m6s complejo, que fue

¹⁷⁹ Centro de Documentaci6n Urbanística y Secretaría de Investigaci6n en Ciencia y T6cnica. Facultad de Arquitectura, Dise6o y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires.

englobado por el Ministerio de Vivienda y Gobierno Local como la London Planning Región en un radio aproximado de 65 kilómetros del centro y una superficie de 4.412 millas cuadradas incluyendo el área metropolitana que representaba 3.037 millas cuadradas.

- En el Greater London Plan Abercrombie recomendó la creación de una autoridad de planeamiento para la región (que era algo menor que la posteriormente definida por el Ministerio) y, finalmente, en 1957 se convoca una Comisión Real con la misión de asesorar respecto a los cambios de gobierno local en el Gran Londres. La Comisión comenzó reseñando la gran cantidad de autoridades especializadas existentes, algunas con poderes ejecutivos y otras meramente asesoras; luego realizó numerosos análisis y consultas y pasó a considerar cuatro opciones:

- 1) el control asumido por el gobierno central;

- 2) Formación de autoridades ad hoc para ciertas cuestiones metropolitanas;

- 3) Instituir, entre distintos gobiernos locales, comités conjuntos (Joint boards) para temas comunes;

- 4) Crear un nuevo nivel de gobierno local para toda el área metropolitana.

- En 1964 fue constituido el Greater London Council (acorde con las recomendaciones de la Royal Commission) como autoridad local sobre toda el área metropolitana, con miembros electos por votos directos de los habitantes.

Predominio de la dimensión regional y la local (1964-1986)

- El Greater London Council, creado en 1964, nunca llegó a constituir una agencia de desarrollo regional sino, más bien, un gobierno local metropolitano. Esta agencia alcanzó gran desarrollo burocrático (más de 10.000 agentes) y, sin embargo, los aspectos de la circulación y el transporte nunca quedaron enteramente bajo su jurisdicción, ni tampoco las operatorias concernientes a la creación y planificación de las New Towns (que habían sido emprendidas bajo la responsabilidad del gobierno central según las políticas recomendadas en el Plan Londres de 1944)

- En abril de 1986, por disposición del gobierno central, el Greater London Council fue disuelto. Algunos de los principales argumentos contenidos en el documento preparado por el Department of the Environment, que fue presentado al Parlamento en octubre de 1993

fueron:

- La abolición de la autoridad local metropolitana, en síntesis, removerá una fuente de conflictos y tensiones, ahorrará dinero y proveerá un sistema que será más fácil de entender para el público ya que la responsabilidad por virtualmente todos los servicios locales descansara en una sola autoridad: el Borough.

En realidad no todas las funciones del GLC pudieron ser transferidos a los Borouhs por lo cual para muchas de ellas se aconsejó la formación de *joint boards* entre diferentes autoridades locales (policía, bomberos, cloacas, residuos, aeropuertos) y, en otros casos, a autoridades espaciales como ser: drenajes y protección de inundaciones a la Thames Water Authority; educación a la *Inner London Educaction Authority*, y el transporte. Por último, con respecto a la función esencial que es el planeamiento, se aconsejó mantener el Greater London Development Plan hasta que los Boroughs, con el acuerdo del Secretario de Estado de Medio Ambiente, emprendan la revisión de los mismos. También se estableció una London Planning Commission que asesore al Secretario de Estado en los aspectos estratégicos. El mismo secretario de Estado tendrá poderes para asegurar que los planes estructurales sean producidos en forma simultánea y expuestos a consulta pública en conjunto, y podrá requerir que esos planes sean sometidos a su aprobación cuando aparezcan en conflicto con políticas nacionales o regionales o con los planes de Boroughs vecinos.

- Los estudios regionales no son una novedad en Gran Bretaña y la importante región del Sudeste, que incluye la propia región de Londres, fue estudiada por Comisiones diversas especialmente designadas (1967, 1970, 1974, 1976) a cuyas proposiciones el gobierno central respondía con sus observaciones. La estrategia desarrollada consistía en desviar fuera de Londres tanta población como fuera posible mediante la creación de contrapolos de atracción entre los cuales se incluían tres ciudades nuevas: una próxima a Southampton, otra en Newbury y la tercera en Bletcheley. A partir de 1978 fue el gobierno central con sus propios cuerpos técnicos quien elaboró el documento que fija las políticas generales a seguir bajo el nombre de Strategic Plan for the South East cuya principal preocupación, últimamente, ha sido prever los impactos que en esa región ocasionaría el ya inaugurado túnel bajo el Canal de la Mancha que lo liga vialmente con el continente.

XIX.3. EL TEMA EN CANADA

XIX.3.1. LA REGION METROPOLITANA DE TORONTO¹⁸⁰

Canadá es el segundo país del mundo en extensión, con una superficie de unos 9.980.000 kilómetros cuadrados y una población relativamente reducida -24,35 millones aproximadamente en 1981-, de orígenes y razas diversas y con divisiones culturales importantes. En 1980, el 59% de la población era anglófona, el 28% francófona y el resto (4,3) se repartía entre los emigrantes de origen italiano, alemán, polaco e hindú.

La población rural representa el 20% del total. El resto se concentra en los grandes centros urbanos. El 47,5% vive en ciudades de mas de 100.000 habitantes, situadas casi todas en el sur del país. Esta parte del territorio, el 12% de la superficie total de país, concentra el 90% de la población (75% en la costa atlántica y 25% en el oeste). Canadá ha conocido, desde la segunda posguerra, fuertes movimientos migratorios e inmigratorios. Entre 1965 y 1971, Montreal aumentó su población en 306.000 habitantes y Toronto en 470.000, llegados, en ambos casos, tanto de Canadá como del resto de mundo.

El estudio de las instituciones locales del área metropolitana de Toronto se debe a que esta ciudad fue una de las primeras en institucionalizar el fenómeno metropolitano, con el establecimiento, en 1954, de la municipalidad metropolitana de Toronto. El éxito de esta institución en la resolución de los problemas derivados del crecimiento incesante del área metropolitana y de las desigualdades entre la capital y los municipios circundantes, han convertido a Toronto en un modelo de articulación de los problemas metropolitanos

XIX.3.1.1. MARCO INSTITUCIONAL

La distribución de competencias entre la Federación y las Provincias se rige esencialmente por convenciones constitucionales que asignan, a una y otras, sectores de una misma materia. La definición del régimen local corresponde, en cambio, exclusivamente a

las Provincias. La Federación solo se ocupa del régimen local en los territorios del norte.

XIX.3.1.2. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

El Canadá se organiza territorialmente en 10 Provincias, dotadas de autonomía legislativa y ejecutiva, y en 2 territorios, gobernados y administrados por el Gobierno Federal.

Cada Provincia puede organizar su territorio con plena libertad, pero casi todas se estructuran en condados y municipios. **Cinco de las diez Provincias canadienses han institucionalizado de una u otra manera las 9 grandes concentraciones urbanas -más de 500.000 habitantes-, estableciendo regímenes metropolitanos especiales.** Con frecuencia, también se establecen sistemas locales especiales en las zonas muy densamente pobladas, articulados en dos niveles institucionales. El primer nivel recibe en general la denominación de gobierno regional.

La Provincia de Ontario, donde se encuentra la ciudad de Toronto, se estructura de forma diversificada en las zonas urbanas y rurales. Las zonas rurales se articulan en dos niveles: Condados y Ciudades *-townships-*. El gobierno y la administración de la ciudades corresponde a organismos *-Councils-* directamente elegidos por las comunidades respectivas. Los órganos de gobierno de los condados son elegidos indirectamente por la población de los condados.

las zonas urbanas se organizan en un único nivel institucional: los Municipios *-cities y towns-* que asumen todas las competencias locales en su ámbito jurisdiccional¹⁸¹.

XIX.3.1.3. REGIMEN LOCAL

La Constitución canadiense no garantiza la autonomía local. La configuración de las entidades locales como instituciones dotadas de autonomía para la gestión de los interés de sus colectividades depende de lo establecido por la legislación de cada provincia.

¹⁸⁰ Monserat Cuchillo y Francesc Morata. "Organización y funcionamiento de las areas metropolitanas. Ministerio para las Administraciones Públicas, Colección Estudios, Serie Administraciones Territoriales. Pags. 47 y ss.

La definición del régimen local corresponde en exclusiva al Parlamento provincial. Sus disposiciones pueden ser concretadas y especificadas por el Gobierno provincial. Las autoridades locales disponen, a su vez, de facultades reglamentarias para precisar y desarrollar las normas gubernamentales.

XIX.3.2. AREA METROPOLITANA DE TORONTO

Como dijimos, el área metropolitana de Toronto se encuentra en la provincia de Ontario¹⁸².

La municipalidad metropolitana de Toronto es la segunda conurbación de Canadá, con una extensión de 384 kilómetros cuadrados, y 2.137.400 habitantes (24,8% de la Provincia en 1986). Su entorno físico es la zona mas poblada y urbanizada de la Provincia de Ontario y recibe la denominación de región metropolitana de Toronto. En la misma existen, además de Toronto, 4 regiones -Durhan, Peel, York y Halton- articuladas en dos niveles locales; regiones y municipios. La población conjunta de estas zonas es de 1.380.000 habitantes. El total de la región metropolitana es de 3.417.700 (39,6% del total de la Provincia de Ontario).¹⁸³

Toronto y su entorno experimentaron un crecimiento fenomenal en los años 50 y 60. Entre 1950 y 1970, la población tuvo un crecimiento del orden de las 50.000 personas anuales. A partir de los años 70, la cifra se situó en torno a 7.000 emigrantes anuales. Este descenso responde el proceso paralelo de desplazamiento de la población hacia los suburbios residenciales, situados mas allá del área metropolitana de Toronto, que solo

¹⁸¹ Sin embargo, desde las reformas implantadas a finales de los años 60 y 70, las 9 áreas mas pobladas se estructuraron en dos niveles: Municipios y Regiones. las áreas con poblaciones superiores a 500.000 habitantes - Toronto, Hamilton y Ottawa/Hull (en la frontera con la provincia de Quebec, y sometida a las jurisdicciones de Ontario y Quebec)-, tienen también una organización especial, asimismo de dos niveles. Un primer nivel, metropolitano elegidos indirectamente por la población del área metropolitana, y un segundo nivel, constituido por la municipalidades del área, gobernadas y administradas por organismos directamente representativos de la colectividad municipal.

¹⁸² La Provincia de Onatario tiene una superficie de 1.068.582 kilómetros cuadrados. Es la provincia mas rica de Canadá; segunda en producción agrícola, primera en minería y producción forestal (5% de la población activa), primera en industria manufacturera y construcción (33% de la población activa), primera en comercio y servicios (62% de la población activa). También es la mas poblada, con 8,625 millones de habitantes, que representan el 35,4 del total canadiense.

¹⁸³ Toronto es la sede del gobierno provincial de Onatario, y el centro comercial, financiero y de servicios del Canadá, a menos de una hora del vuelo de Nueva York y Chicago. La población de Toronto es básicamente anglosajona (80% en 1931, 70% en 1980), pero cuenta con una comunidad italiana importante (250.000 aproximadamente) y colectivos numerosos de alemanes, polacos y ucranianos. No obstante, y contrariamente a lo que sucede en muchas ciudades americanas, no hay ghettos y concentraciones de inmigración en centros urbanos degradados.

seguirá creciendo marginalmente.

XIX.3.2.1. ESTRUCTURA Y MARCO INSTITUCIONAL.

Los límites territoriales de la ciudad de Toronto se mantuvieron casi intactos desde su configuración como municipio hasta 1883. Entre este año y 1900 dobló su extensión mediante la anexión de municipios adyacentes. En 1920 volvió a duplicarse su tamaño.

La gran depresión originó problemas en las zonas suburbanas e imposibilitó la cobertura de los servicios públicos esenciales. El Departamento de la Provincia de Ontario para Asuntos Municipales -*Ontario Municipal Board*- recomendó la realización de una serie de estudios e investigaciones para resolver la problemática del área metropolitana de Toronto.

La solución finalmente adoptada proponía la federación de Toronto y las 12 entidades municipales de su entorno, y la creación de la Municipalidad Metropolitana de Toronto. **La Municipality Metropolitan Toronto Act de 1953 sancionó el establecimiento de esta institución.**

El gobierno local del área metropolitana de Toronto se estructuró pues en dos niveles institucionales: un primer nivel metropolitano, integrado por 25 miembros electos de las municipalidades del área, y un segundo nivel integrado por el municipio de Toronto -*Toronto City*- y 12 municipios más, directamente representativos de la población.

En 1967, coincidiendo con el proceso ya comentado de reforma local iniciado en las zonas más pobladas de Ontario, se procedió a una reorganización de las instituciones metropolitanas de Toronto. Esta consistió en la fusión de los 13 municipios existentes en 6, en la modificación y ampliación del Consejo Metropolitano, y en la extensión de las competencias de la municipalidad metropolitana.

XIX.3.2.2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Los servicios administrativos de Metro Toronto están coordinados por el *metropolitan Clerk*,

Los servicios se estructuran en departamentos generales y técnicos, y departamento de servicios. La institución metropolitana ha intentado limitar al máximo la estructura administrativa, aprovechando siempre que ello es posible los servicios administrativos de

los municipios metropolitanos. Pero aún así, el número de departamentos de servicios es bastante elevado.

Los servicios centrales o generales y técnicos se organizan a través de los departamentos siguientes; Evaluación de la Propiedad (*Assessment*), Control Contable (*Audit*), Secretaría (*Clerk's Department*), Asesoría Jurídica, Hacienda (*Treasury*), Patrimonio y Personal.

XIX.3.2.3. COMPETENCIAS

Los municipios metropolitanos, por su parte, se reservan las siguientes competencias:

- imposición local y contribuciones especiales, planes urbanísticos locales y normas de edificación, actividades culturales y recreativas y centros sociales;
- construcción u mantenimiento de calles y caminos locales, alumbrado, alcantarillado local, suministro de agua y recaudación de tarifas para la distribución y recogida de basuras;
- gestión de servicios educativos mediante la *School Boards*, servicios sanitarios, subvenciones a hospitales y servicio de bomberos, y concesión de licencias de apertura de establecimientos distintos a los reservados a Metro Toronto;
- estadística, puertos, aeropuertos civiles, aparcamiento y registro electoral.

XIX.4. EL TEMA EN LA CONSTITUCION DE BRASIL

La proliferación de los núcleos poblacionales y el crecimiento de las ciudades existentes en proporciones gigantescas forzaron al gobierno del Brasil a tomar medidas con el objeto de ordenar racionalmente el desarrollo urbano del país, lo cual trajo como consecuencia la institucionalización de 9 regiones metropolitanas.

Estas se llevaron a cabo de conformidad con lo dispuesto en el art. 167º de la Constitución de 1967, el cual dispone:

“La unión, mediante ley complementaria podrá para la realización de los servicios comunes, establecer regiones metropolitanas, constituidas par municipios que independientemente de su vinculación administrativa formen parte de la misma

como unidad socio-económica.”

En función del art. 167 de la Constitución de Brasil, las leyes complementarias del 14 de julio de 1973, establecen las regiones metropolitanas de San Pablo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belén y Fortaleza.

El análisis para la selección de estas regiones metropolitanas se basó en las siguientes consideraciones:

- Las nueve metrópolis abarcan alrededor de la mitad de la población urbana lo que representa un 25% de la población total de la Nación.

- Existen 2 megalópolis: San Pablo y Río de Janeiro, las mismas representan la mitad de la población total de las regiones metropolitanas.

- Para el año 2000 las nueve metrópolis duplicaron la población que poseían en 1970.

- La gran mayoría de las metrópolis se localizan en el litoral.

En este campo, **Adolfo Ziulu** nos describe¹⁸⁴:

A los efectos de implementar las regiones metropolitanas y de proponer directrices, estrategias e instrumentos de la política nacional de desarrollo urbano, surgieron por decretos la Comisión Nacional de las Regiones Metropolitanas de la Política Urbana que luego se transformó en Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

También se determinó la necesidad de imponer un gobierno intermedio entre el Municipio y los demás niveles (nacional, estadual), creándose el gobierno metropolitano, el cual resolvería los problemas inherentes a las regiones metropolitanas sin perjuicio de los municipios, además de ser integrante del gobierno del Estado.

La Constitución de las regiones metropolitanas se estructuró a través de 2 consejos:

El **Consejo Deliberativo**; que tiene por objeto promover la elaboración del plano de desarrollo integrado de la región metropolitana y la programación de los servicios públicos; como así mismo la coordinación en la ejecución de programas y proyectos de la Región Metropolitana, tendiendo a la unificación de los servicios comunes.

Consejo Consultivo: tiene por finalidad opinar a solicitud del Consejo Deliberativo

¹⁸⁴ Dres. Ziulu, Adolfo y otros, “Algunos aportes y reflexiones sobre el problema del área metropolitana”, Primer Congreso para el Área Metropolitana CONARME I, 16 al 20 de septiembre de 1985, organizado por Cámara de Diputados de la Pcia. de Buenos Aires.

sobre cuestiones de interés del área además la de sugerir a éste la elaboración de planes regionales y la dotación de recursos relativos a la ejecución de los servicios comunes.

Las leyes complementarias que implementaron este Instituto, disponen que son de interés metropolitano los siguientes servicios que integran la Región:

Planificación integrada del desarrollo económico-social.

Saneamiento básico (abastecimiento del agua, redes de cloacas y drenajes, servicio de limpieza pública).

Uso del suelo metropolitano.

Transporte y sistema vial.

Producción y distribución del gas combustible.

Aprovechamiento de los recursos hídricos, y control de la polución ambiental.

Otros servicios incluidos en el área de competencia del Consejo Deliberativo.

Participación de los municipios en la ejecución de la planificación integrada y de los servicios comunes de la región metropolitana.

CAPITULO XX

LA REGION METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

XX.1. EL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

La ausencia de mecanismos de comportamiento no sólo exhibe una llamativa deficiencia política y una conciencia atenuada sobre la significación del fenómeno, sino que también plantea la falta de un diagnóstico ya que no se analiza en su conjunto, sino en la dispersa estadística de los Entes Públicos y Privados con actuación en el sector y el relevamiento que realizan los municipios integrantes del Área.

Nos encontramos así con la dificultad de concebir el tema como “Unidad funcional compleja” que promueva antecedentes y criterios de actuación, que pongan de manifiesto la necesidad de su organización.

Para ello creemos conveniente comenzar por considerar la composición y evolución del Área Metropolitana.

XX.1.1. CARACTERISTICAS DEL AREA

Se entiende por área metropolitana el sistema espacial conformado por los territorios jurisdiccionales de la Capital Federal y los 19 partidos del Conurbano Bonaerense, a saber: Alte. Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Gral. San Martín, Gral. Sarmiento, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero, y Vicente López, que constituyen sin lugar a dudas una unidad física funcional.

Representa el 0.1% del territorio nacional y en él habita el 35% de la población total del país, y el 63,19% de la población de la provincia de Buenos Aires. Esto demuestra que se ha producido un desequilibrio poblacional muy agudo respecto al resto de la Provincia y del país, que tiende a agravarse día a día.

- Al principio era La Gran Buenos Aires¹⁸⁵ que abarcaba la ciudad Capital y sólo nueve partidos de la Provincia; después el Gran Buenos Aires comprendiendo la Ciudad de Bs. As. Y 19 partidos de la Provincia, que son: A. Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Gral. San Martín, Gral. Sarmiento, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López.

Estos 19 partidos representan el 2,5 de la superficie provincial (3.700 km²) y concentra el 65% de su población. La ciudad de Buenos Aires tiene una superficie de 200 km². Es el 0,1% de la superficie total del país con un 48% de población (Censo 1980).

La denominación **Área Metropolitana** comprende los 19 partidos citados, la ciudad de Buenos Aires y el Gran La Plata. Concentra el 67% de la población del país, según censo de 1970. Actualmente residen en ella aproximadamente nueve millones de personas (1980 antes del censo).

También se usa la expresión **Región Metropolitana** compuesta por el área metropolitana y además 21 partidos del área rural en el contorno. Finalmente el denominado **Eje Metropolitano** que se extiende desde el Gran La Plata hasta San Nicolás, incluyendo 51 partidos y la Ciudad Capital.

Este Eje Metropolitano forma una megalópolis atento la continuidad de su urbanización y ocupa el 12,7% de la superficie de la Provincia, comprendiendo como límites, en el borde interior de los Partidos de Magdalena, Chascomús, Monte, Lobos, Navarro, Suipacha, Carmen de Areco, B. Mitre, Ramallo y San Nicolás.

Sobre la evolución de las ciudades entendemos de importancia el libro *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*¹⁸⁶.

Este asunto ya fue planteado hace años por el distinguido urbanista Carlos M. Della

¹⁸⁵ Aprenda Picone, Eduardo, "Creación de un CONSEJO para el Área Metropolitana", Primer Congreso para el Área Metropolitana CONARME I, 16 al 20 de septiembre de 1985, organizado por Cámara de Diputados de la Pcia. de Buenos Aires.

¹⁸⁶ Romero, José Luis, "Latinoamérica: las ciudades y las ideas". Siglo Veintiuno. Editado en 1976.

XX.1.2. LA REGION EN EL SISTEMA DE LAS METROPOLIS MUNDIALES

La ciudad de Buenos Aires, -Capital Federal-, conjuntamente con 26 partidos¹⁸⁸ que integran el conurbano de Buenos Aires, forman parte de una realidad de alta complejidad, constituyendo una unidad funcional la Región Metropolitana Bonaerense.

La región metropolitana de Buenos Aires manifiesta una situación dual, al igual que la mayor parte de la megalópolis mundiales¹⁸⁹. Por un lado implica un espacio polifuncional altamente especializado, es el territorio más rico en información del país, la puerta de entrada de innovaciones, el asiento del sistema de control y decisión nacional, y por otro lado sufre los graves desajustes derivados de la excesiva concentración y el crecimiento desordenado.

- El alto nivel de centralidad manifestado a través de indicadores cuantitativos (36% de la población total, 48% de la población urbana, 39% de los establecimientos industriales, 57% de la población activa, 20 millones de viajes diarios de pasajeros y 60 millones de viajes de carga) ha llegado a un punto de saturación, generando diseconomías de escala que internamente se expresan a través de deficitarias condiciones de calidad de vida de la población, de infraestructura y equipamiento, usos conflictivos del suelo, congestión, hacinamiento y contaminación. Por ejemplo, el 96 % de la viviendas de la Capital Federal posee agua corriente, por contrapartida el suburbio oeste solo cubre el 13% en el sur alcanza el 60%. En cuanto a los desagües las cifras son 83% en la Capital, el 14% en el oeste y el 8% en el sur.

En relación al resto del país la desmesurada concentración de actividades en la

¹⁸⁷ Della Paolera, Carlos, "El Gran Buenos Aires", Diario La Nación, 10 de octubre de 1936 expresaba: "Debemos admitir que el verdadero Buenos Aires extiende hoy día sus gigantescos tentáculos hasta 30 kilómetros de la plaza del Congreso, y que, como todas las grandes aglomeraciones modernas, los rápidos aumentos de población se producen en los barrios exteriores, que en nuestro caso se hallan en su mayor parte en la zona de influencia de la provincia de Buenos Aires. Estos hechos prueban que no es posible disociar el municipio federal de las extensas zonas edificadas en sus alrededores, que cubren una superficie dos veces mayor que la de los barrios internos de Buenos Aires."

¹⁸⁸ En el Censo de 1980 se incorporan parcialmente al aglomerado siete partidos, que no estaban comprendidos en los que tradicionalmente se denomina Gran Buenos Aires (Cañuelas, Escobar, General Rodríguez, La Plata, Marcos Paz, Pilar, San Vicente).

aglomeración se ha realizado a expensas del desarrollo de otras regiones y se manifiestan por la acentuación de las desigualdades regionales y la inexistencia de un sistema estructurado de ciudades que debería permitir la dispersión de innovaciones en el resto del territorio.

Esta situación se hace crítica en un país caracterizado por un reducido volumen poblacional y gran desarrollo territorial, en efecto, una hipótesis moderada de crecimiento demográfico llevaría a atribuir a esta región urbana una población de 13 millones de habitantes en el año 2000.

La problemática expuesta derivada de la excesiva centralidad compromete el rol que a escala nacional e internacional desempeña el área.

Es pues necesario afianzar el rol del centro de irradiación del Area Metropolitana de Buenos Aires, y afirmar su inserción en el sistema mundial de ciudades.

A nivel mundial existe una fuerte interdependencia entre las grandes áreas metropolitanas lo que han llevado a visualizar su integración dentro de un sistema organizado jerárquicamente, en cuya cúspide se encuentran la Megalópolis Atlántica de América del Norte y los Ejes Urbanos Europeos integrados por las metrópolis de Londres, París y el Rin Rhur, los cuales constituyen los centros decisivos a nivel mundial.

La Región metropolitana de Buenos Aires ocupa el 10º lugar dentro del sistema integrado por las grandes áreas metropolitanas mundiales con poblaciones de más de 5 millones de habitantes. En ellas se generan e irradian las grandes innovaciones científicas, tecnológicas y culturales y se localizan los más importantes centros financieros y las instituciones de relevancia mundial.

Estas condiciones del Area Metropolitana de Buenos Aires constituyen hechos revitalizadores para el desarrollo nacional y para la inserción del país en el mundo.

Dentro del subsistema metropolitano de Latinoamérica, Buenos Aires, constituye un centro gravitatorio que contrapesa el rol ejercido por las metrópolis de Río de Janeiro y San Pablo. La calidad, el grado del desarrollo cultural y científico alcanzado por nuestro país y localizado en el área metropolitana, le permiten desempeñar el rango de centro de

¹⁸⁹ El dilema metropolitano radica, por lo tanto, en aprovechar los beneficios socio-económicos derivados de la concentración de actividades urbanas y al mismo tiempo reducir los costos que requiere la

irradiación y capital del continente sudamericano.

La necesidad de potenciar el rol del Area metropolitana de Buenos Aires, ya mencionado, impone activar su ordenamiento interno, a fin de mejorar su funcionamiento, así como descentralizar aquellas actividades capaces de relocalizarse en otras áreas receptoras del país.

De nada valdría promover la descentralización de actividades de la aglomeración de Buenos Aires si, a la vez, no se incrementa la capacidad receptiva de los otros centros urbanos que podrán acogerlas. Simétricamente, sólo una mayor oferta de empleos y un mejoramiento de la calidad de vida en las metrópolis del interior podrán actuar como factores disuasorios de las migraciones que hoy tienen como destino final el Area Metropolitana.

Ahora bien, desacelerar el pernicioso crecimiento de Buenos Aires no significa en modo alguno restringir su poder de metrópolis nacional ni disminuir su capacidad de irradiación internacional. El mantenimiento –y aún mejoramiento– de ambas aptitudes son objetivos prioritarios de todo esfuerzo de desarrollo, dado que el eficiente cumplimiento de sus específicas funciones urbanas se identifica con los fundamentos del ordenamiento territorial.

Suele definirse el Area Metropolitana como el espacio compartido por la Capital Federal y un número variable de partidos (19 a 26 de la Provincia de Buenos Aires). Esta definición soslaya el hecho de que, aparte de las mencionadas jurisdicciones, la Nación misma ocupa una parte considerable del espacio metropolitano – puertos, ferrocarriles, aeropuertos, instalaciones militares, organismos de la Administración, reparticiones descentralizadas, empresas estatales, área de esparcimiento, etc.- y que el Estado realiza una inversión pública global de singular significación. Ello no obstante, en todos los intentos de coordinación técnica y administrativa se omite la presencia nacional, desconociéndose su gravitación decisoria en el área.

A pesar de que en la actualidad se efectúan alrededor de 3 millones de viajes diarios hacia la Capital Federal –de los cuales la mitad tienen como destino el reducido polígono del área central de actividades terciarias– se sigue ignorando el hecho de que el Area

administración de los servicios, mantener la calidad de vida como los recursos naturales y mejorar la

Metropolitana constituye una unidad funcional urbana. En efecto, se la considera como una mera yuxtaposición de jurisdicciones y, por ende, las acciones que se encaran en cada una de ellas carecen de correspondencia en las otras. Ello vuelve dificultosas las incitativas tendientes a ordenar su espacio interno y le impide cumplir apropiadamente sus funciones urbanas y su rol de centro nacional.

La interdependencia existente entre los distintos partidos y la ciudad capital hacen sumamente necesario compatibilizar los distintos proyectos relativos al equipamiento de la salud, habitacional, a la infraestructura de servicios, proyectos e inversiones que localizados en un punto del espacio afectan y modifican la situación social, económica y espacial de la región.

Dos grandes objetivos aparecen, afianzar el rol del Area metropolitana y mejorar la calidad de vida de su población, teniendo en consideración el país total y la complementariedad regional.

XX.1.3. ANTECEDENTES DE PLANIFICACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA

La necesidad de ordenar el uso del suelo, organizar el transporte y distribuir equilibradamente la población en el Area Metropolitana de Buenos Aires, constituye una necesidad que ha sido prevista desde hace casi cuatro décadas, sin que se haya consolidado un accionar concreto. A los efectos de visualizar esta situación, se ha desarrollado cronológicamente las propuestas y objetivos perseguidos por los distintos organismos que han encarado.

Año 1942

Propuesta: proyecto de creación de la Comisión del PLAN REGIONAL de Buenos Aires y sus alrededores (Consejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires).

Objetivo: Formular recomendaciones y propuestas que afectan a los usos de tierra y a los medios de comunicación y que orienten la preparación de los planes reguladores vecinales.

Conclusión: quedó en propuesta el proyecto.

AÑO 1944

Propuesta: Decreto ley 9434

Objetivo: Autorizar a la Municipalidad de Buenos Aires a establecer restricciones al dominio con fines urbanísticos, prevé un principio de regulación conjunta del Area Metropolitana, a través de la facultad para celebrar convenios con los municipios de la Provincia de Buenos Aires. La previsión se limita sólo a la zonificación.

Conclusión: El decreto ley se limitaba en lo que concierne al Area metropolitana, a la celebración de acuerdo jurisdiccionales. Acuerdo que nunca se celebraron.

AÑO 1953

Propuesta: Anteproyecto de ley orgánica de la Gobernación del Distrito Federal.

Objetivo: la gobernación desarrollará su actividad conforme a criterios de planeamiento y regulación previa. Creará los organismo que sean necesarios a tales efectos. Cuando sea preciso unificará criterios respecto a la solución de problemas derivados de la existencia del núcleo territorial y humano del Gran Buenos Aires.

...La Gobernación podrá celebrar acuerdo con otros organismos estatales (art. 72)

Conclusión: no se concretó

Año 1958

Propuesta: Ordenanza de la Municipalidad de Buenos Aires n° 14627. Creación del Plan Regulador.

Objetivo: propones los puntos básicos sobre los cuales establecerse relaciones y celebrar convenios con: municipios limítrofes con la Provincia de Buenos Aires, Ministerios Nacionales, Organismos descentralizados y autárquicos, Institutos Universitarios y Empresas del Estado (art. 7)

Conclusión: Aquí continúa insinuándose el criterio planificador, que no se atreve aún a manifestarse como texto legal para accionar sobre el Area Metropolitana.

En 1958 la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires creó la Organización del Plan Regulador (OPRBA). Esta repartición logró adquirir una buena acepción técnica-política dentro de la administración y produjo el primer plan para la ciudad (aprobado en 1962), el que estuvo acompañado con recomendaciones para el área metropolitana y para el área regional de contorno (fijada en un radio de 100 km. Desde el centro urbano). Ese plan municipal dio origen al Código de Planeamiento Urbano que, (con algunas simplificaciones y el agregado de una red de autopistas) fue aprobado en febrero de 1978 y, con modificaciones, subsiste hasta la fecha.

Año 1960

Propuesta: Ordenanzas 16014 y 16015 que autorizan a la Intendencia de Buenos Aires a proponer acuerdos a la Provincia y al Gobierno Nacional

Objetivo: Coordinar sus actividades en el Area Metropolitana. El acuerdo con la Provincia de Buenos Aires tendía a determinar un área común de planeamiento a los efectos del ordenamiento y el desarrollo conjunto del núcleo territorial y humano formado por la Capital Federal y sus adyacencias en la Provincia. Proponía como área de planeamiento común el conglomerado metropolitano urbano y rural que incluía a la ciudad de Buenos Aires, 17 partidos vecinos a la Capital Federal y la integración con el Area Metropolitana de La Plata- Ensenada- Berisso

Conclusión: las propuestas fueron realizadas, pero no se concretaron

Año 1959/60

Propuesta: proyecto del Plan Director para la Ciudad de Buenos Aires (preparado por la Organización del Plan Regulador)

Objetivo: crear la Junta Metropolitana de Buenos Aires como organismo de coordinación y asesoramientos en materia de planeamiento y desarrollo urbano.

Tal junta estaría formada por:

- Representante de la Municipalidad de Buenos Aires.
- Representante del Gobierno Nacional.
- Representante de la Provincia de Buenos Aires.

- Representantes de los Municipios comprendidos en el Area.

Conclusión: no evolucionó positivamente.

Año 1966

En 1966 se instituyó en todo el país el Sistema nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo para lo cual se crearon Oficinas Regionales en cada una de las ocho regiones en que fue dividido el país, las que respondían ante la respectiva Junta de Gobernadores. Una de ellas fue la oficina Regional del Area Metropolitana (ORDAM) que, después de dos años de labor dio a publicidad (en 1969) el “Plan Director año 200”. Sus propuestas estructurales para la metrópolis difieren de las elaboradas por la OPBA en la MCBA, pero ninguno de los dos planteos logró principio de aceptación oficial y, mucho menos, de instrumentación. Sin embargo, por haber sido estudios oficiales seriamente encarados ambos son, aún hoy, referentes obligados.

En el Esquema Director Buenos Aires 2000 de la ORDAM-CONADE-1969, si bien sus propuestas estuvieron limitadas al área metropolitana, ya se había advertido la fuerte tendencia al desarrollo regional en sentido paralelo a la costa del Río de la Plata y del río Paraná en lo que se calificó como Eje Fluvial Industrial. El estudio realizado en 1975.77, Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB) confirmó y amplió esa visión regional, que hoy cobre nueva e insospechada actualidad en razón de los acuerdos del Mercosur.

Año 1976-80

La Secretaría de Planeamiento y Desarrollo (SEPLADE) de la provincia de Buenos Aires realizó un interesante estudio regional sobre toda la provincia, en el cual asignó a la metrópolis de Buenos Aires un amplio territorio que comprendía 51 Partidos y que denominó **Eje metropolitano**. De tal modo se seguía y ampliaba la forma de delimitación de la región que inicialmente había adoptado el Plan Regulador de MCBA, en 1962¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Hasta 1983, el organismo encargado de la política urbana dentro de la Municipalidad de Buenos Aires –el Consejo de Planificación Urbana (CPU)- se ocupó de implementar el Código de Planeamiento, aprobado en 1977.

Hubo diferentes períodos, según las definiciones político-técnicas del Consejo Directivo del CPU. El primero de ellos tiene su concreción en la Convocatoria “20 ideas para Buenos Aires” que se realiza en 1986, con el objetivo de realizar, a través de un concurso público, una estrategia proyectual para Buenos Aires contemporánea. Los objetivos son definidos desde la producción material de la ciudad, desde las formas físicas que ella posee.

Año 1977

El gobierno de la provincia de Buenos Aires sanciona la ley 8912 la cual precisa la responsabilidad que deben tener los Municipios en formular sus propios planes de desarrollo urbano y en racionalizar el desmedido proceso especulativo en la subdivisión del suelo urbano; pero, sus disposiciones no convocaron a una coordinación recíproca sobre el área.

Año 1984-89

El gobierno nacional dispone el estudio del traslado de la Capital Federal al área de las ciudades de Viedma, Carmen de Patagones. En esa instancia fue delimitado un Distrito Federal que abarcaba 4.900 kilómetros cuadrados (más de 24 veces el área de la actual Capital Federal).

Año 1990

El Poder Ejecutivo nacional crea la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente cuyo cometido también se ejerce dentro del AMBA, aunque respondiendo a planes propios¹⁹¹.

Año 1994

Se promulga el texto de la reforma de la Constitución de la Nación Argentina por la cual se otorga un gobierno autónomo a la ciudad de Buenos Aires debiendo asegurarse los intereses del gobierno nacional en el área

Entre los objetivos explicitados interesa mencionar: recuperación de la identidad urbana; reconstrucción del paisaje urbano; integración en cambio de dispersión, recuperación y formalización del espacio público: determinación y diseño de los bordes del fragmento urbano, recuperación de la urbanización barrial, integración del tejido urbano periférico. Merece mencionarse en el marco de los instrumentos de regulación el de creación de instrumentos de regulación adecuados, entre los cuales se encuentra la creación de una estructura jurídica regulación del uso del suelo y tratamientos de la plusvalía urbana, y la creación de un Banco de Tierras Urbana. Se propone, también, la desburocratización de las acciones de planeamiento urbano.

¹⁹¹ Ese mismo año también se crea la Cooperación de Desarrollo Puerto Madero, producto de un acuerdo entre el gobierno nacional y la municipalidad de Buenos Aires en un intento de dotar de organicidad y ejecutividad a las intervenciones urbanas las que, sin embargo, siguen huérfanas de un plan estructural consensuado para la ciudad.

XX.2. LAS DISTINTAS ALTERNATIVAS PROPUESTAS PARA EL AREA METROPOLITANA

Una de las causas básicas de los problemas metropolitanos se localiza en el campo institucional administrativo, la inexistencia de una coordinación intersectorial de acciones en el área conlleva el enfoque sectorial de los problemas metropolitanos.

La actuación sectorial de las distintas jurisdicciones y administraciones en el área producen en muchos casos situaciones conflictivas y que atentan a la funcionalidad de la misma.

Reiteramos que resulta necesario establecer medidas específicas dirigidas a focalizar los problemas y diseñar una estructura operacional adecuada que permita enfrentar la multiplicidad de situaciones y de jurisdicciones convergentes en el Área y articularse con el sistema decisional y administrativo existente.

Sin perjuicio de ello, realizamos los distintos emprendimientos sobre el tema.

XX.2.1. PROVINCIALIZAR EL AREA METROPOLITANA

Esta opción ha sido planteada en el transcurso del tiempo por distintos sectores, que en general consideraban que la gran concentración de actividades en la metrópolis era debida a la concentración de poderes políticos del Área.

Sin embargo, analizando el comportamiento de distintas áreas metropolitanas de diferentes países, se evidencia que la coexistencia de la capital con el área metropolitana constituye un elemento más, y que los problemas de aceleración de la metropolización son en buena medida independientes de la capitalidad. Por ejemplo, en el caso de Washington, capital del estado americano, su condición de cabeza política no ha sido acompañado por un proceso de metropolización, por lo opuesto aparece el caso de San Pablo cuya acelerada metropolización no es el resultado de una capitalidad nacional.

XX.2.2. EL AMBA

Ahora bien, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, y la municipalidad de la

Ciudad de Buenos Aires firmaron un convenio (8 de noviembre de 1984) con fines de llevar a cabo acciones mancomunadas, tendientes a mejorar las condiciones de funcionalidad y habitabilidad del área metropolitana.

Por el art. 4 de este convenio, los organismos involucrados definían la organización para implementar el acuerdo, y por el art. 3, la Provincia se comprometía a gestionar la adhesión de los municipios de su jurisdicción territorial.

El Ministerio del Interior de la Nación por resolución n° 1312/85, declaraba de interés la realización de estas acciones coordinadas, reconoce el convenio y lo hace suyo a través de la designación de un representante.

Por decreto n° 577 de fecha 22 de abril de 1986, el Poder Ejecutivo Nacional dispone la adhesión a los alcances del referido acuerdo. Ello en la práctica, implicó una progresiva institucionalización del A.M.B.A. Entre otros aspectos este reconocimiento, comprendió la facultad otorgada al Director del CEAMSE, para firmar un convenio de colaboración con el A.M.B.A.¹⁹²

En una palabra, se formalizó un Ente regional de planeamiento y coordinación, denominado A.M.B.A., comprensivo de los municipios que integran el conurbano. Este acuerdo, tiene entre otros objetivos la elaboración de normas de uso, ocupación, subdivisión y desarrollo del suelo, que requieran estar referidas a criterios básicos comunes entre las diversas jurisdicciones.¹⁹³

Se preveía igualmente, que hasta tanto se resuelva la confirmación institucional del A.M.B.A., se hacía necesario celebrar un acuerdo complementario de gestión para establecer el marco de las relaciones establecidas con el CEAMSE¹⁹⁴.

Para el cumplimiento de las misiones y funciones del Ente, se prevé la integración de una asamblea metropolitana como órgano no deliberativo, formada por los intendentes y un representante de los Consejos Deliberantes de cada uno de los partidos del conurbano bonaerense, y un órgano ejecutivo de carácter permanente, a cargo de un comité

¹⁹² De acuerdo a lo previsto en el art. 367 de la ley 19550 con sus modificaciones.

¹⁹³ Prevista en el punto e) del convenio 443/84.

¹⁹⁴ Cinturón Ecologico Area Metropolitana Sociedad del Estado.

coordinador político, con representantes de las tres jurisdicciones¹⁹⁵.

En la revista "Ciudad y Territorio" se expresa¹⁹⁶:

"...Hacia fines de 1984, se constituye el AMBA con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los once millones de habitantes del área, a través de una tarea conjunta que propugna la desconcentración económica, la descentralización del aparato decisorio y administrativo, la preservación ecológica y el desarrollo social (AMBA 1987)

...Estos objetivos no han podido ser cumplidos, debido a que los directivos del organismo no habían realizado un análisis real del peso político del AMBA desde su constitución, y el que hubiera necesitado tener para implementar algunos de los objetivos – transformados en instrumentos de políticas- que se explicitaron al inicio de su gestión. Solo basta señalar, para ilustrar el escaso peso que poseía, que recién en abril de 1986 se incorpora al mismo Gobierno Nacional –hasta ese momento, solo lo integraba la provincia de Buenos Aires y la Capital Federal.

El enfoque técnico propuesto se basa en principios sistémicos. A partir de una crítica de lo realizado en planificación urbana, desde los años treinta, se propone una nueva forma de acción que supone auspiciar proyectos inductivos, surgidos desde las iniciativas locales. Se plantea la realización de un modelo articulado, probabilístico, complejo pero realista. Se propone el logro de objetivos generales y a partir de ellos a detectar metas particulares, sobre las que AMBA trabaja, a través de los Programas de Acciones Ejecutivas –PAE-. Estos programas incluyen la consolidación urbanística y mejoramiento social de asentamientos irregulares; un estudio sobre sistema de espacios abiertos metropolitanos, y

¹⁹⁵ Decíamos en esa oportunidad: "...En nuestra opinión cabría preguntarse: ¿Puede reformularse una ley orgánica comprensiva de todos los municipios de la provincia, ajenos a la iniciativa de un Ente regional de la naturaleza del comentado, que agrupa a 19 municipios de relevancia?.

El tema adquiere singular importancia a la luz de lo preceptuado por el art. 183 inc. 8 de la Constitución Provincial, el que expresa: constituir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de superursinas generadoras de energía eléctrica, y del art. 43 de la Ley Orgánica que dice: para la prestación de servicios públicos y realización de obras publicas, podrán formarse consorcios intermunicipales de una o más municipalidades con la provincia, la nación o los vecino.. ...asimismo cuando dos o más municipios convengan entre sí para realizar planes comunes de desarrollo, podrán aplicar un gravámen destinado al sólo y único efecto de financiar la ejecución de esas obras o servicios..

Vemos que tanto la Constitución Provincial como la Ley Orgánica no prevén mas que en estos casos la agrupación municipal y menos aún la constitución de órganos que se subroguen para la coordinación de los intereses supramunicipales.

Desde ya adelantamos que la idea de coordinación regional nos parece correcta y no dudamos que existe la necesidad de implementar medidas al respecto, pero pensamos que el problema metropolitano requiere de alternativas institucionales sólidas para su organización. Cuando decimos institucionales, no solo nos referimos a la conformación legalizada de un Ente fiscalizador y regulador, sino también a su consagración en la Constitución Provincial y en la Ley Orgánica..." Reza, Ricardo Pablo. Libro "Jornadas sobre Régimen Municipal Bonaerense". Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires. 1986.

¹⁹⁶ Ciudad y Territorio. Ob. citada.

una red de monitoreo de calidad del aire. De todos ellos, el que interesa a los fines de mejoramiento de la población de bajos ingresos, es de regularización dominical y urbanización. A partir de 1987, el mismo es encarado desde la provincia de Buenos Aires, en el ámbito de la Dirección Provincial del Conurbano Bonaerense. Es decir, que el AMBA realiza la propuesta y la ejecuta la provincia de Buenos Aires, debido a que el primero es un órgano no ejecutivo.

XX.2.3. EL CONAMBA

A partir de las elecciones provinciales de 1987 y el cambio de autoridades en la provincia de Buenos Aires, el AMBA se transforma en un órgano dependiente de la Presidencia de la Nación, el CONAMBA. Desde ese momento hasta 1989, realiza un diagnóstico del Área y una propuesta de acción que define seis líneas de políticas: descentralización de decisiones y desconcentración de actividades; reactivación económica en sectores compatibles con el área, optimización de los servicios, mejoramiento del hábitat, preservación ecológica y del patrimonio ambiental, y promoción social, cultural y de la participación política. Pero, debemos señalar que el CONAMBA no posee gravitación política para llevar adelante estas líneas a través de los organismos de gestión urbana que la componen.

Dado que los organismos nacionales no poseen directivas sobre la planificación del Área Metropolitana, y el AMBA, luego CONAMBA, no es un órgano ejecutivo, la planificación urbana está en manos de la provincia de Buenos Aires, la Capital Federal y los municipios que integran el Gran Buenos Aires.

XX.2.4. LA DIRECCION DEL CONURBANO BONAERENSE

En los primeros años de la década pasada se crea un organismo encargado de la problemática del Conurbano Bonaerense: la Dirección del Conurbano Bonaerense, cuya finalidad es estudiar y solucionar especialmente los problemas de servicios urbanos, entre ellos el tema de la tierra. Comienzan, por esos años, los primeros planteos de regularización de la tierra pública, y se explicita la necesidad de crear un banco de tierras para poder llevar

adelante una política social en materia de vivienda. La mayoría de estas iniciativas no llega a implementarse, o su concreción es muy parcial, pero aun así permite ampliar el espacio para que los gobiernos democráticos que suceden en la administración a partir de 1983, puedan implementar sus políticas la respecto.

Para poder llevar adelante el objetivo de regularización, es imprescindible contar con un instrumento legal sobre el régimen de los inmuebles del dominio municipal y provincial: la Ley 9533, sancionada y promulgada el 23 de mayo de 1980¹⁹⁷. Se propone, asimismo, vertebrar el principio de subsidiariedad del Estado provincial en lo que hace a la municipalización de los bienes o transferir al sector privado las actividades que pueda cumplir con mayor eficacia.

XX.3. ALGUNAS EXPERIENCIAS QUE MERECE MENCIONARSE EN NUESTRO PAIS

Como hemos visto en los capítulos anteriores, nuestra respuesta jurídica ha sido pobre en esta materia. La reciente Constitución Nacional no ha recogido principios al respecto y menos aún lo ha hecho la Pcia. de Buenos Aires.

Por eso valernos de algunas experiencias en este sentido –dejando de lado la regionalización propuesta por la Ley 19.964– es señalar el proyecto de la Prefectura del Gran Rosario, lo propuesto por la Ley de Ordenamiento Territorial Bonaerense y la propuesta del Cinturón Ecológico Área Metropolitana (CEAMSE), que por sus contenidos ilustrativos nos detendremos.

Por Ley N° 6551, de la Provincia de Sante Fé, en el año 1969 se instituyó la Prefectura del Gran Rosario como ente responsable del planeamiento del área metropolitana de Rosario, segunda ciudad por su población en el país. La misión de este organismo era elaborar el plan de desarrollo de la estructura del área, controlar su ejecución y efectuar las actualizaciones correspondientes. Tal tarea debía ser llevada a cabo en coordinación con los

¹⁹⁷ Los puntos más importantes que plantea la mencionada Ley son: traspaso a los municipios de los espacios de uso público como plazas y calles, y las reservas públicas para uso público o equipamiento comunitario, así como otros bienes no ocupados por la provincia. Ciudad y Territorio. Ob. citada.

planes del Gobierno Provincial y del propio Gobierno Nacional. El área se consideraba configurada con la ciudad de Rosario, el Departamento de Rosario y parte del Departamento de San Lorenzo, admitiéndose la posibilidad de ampliar su jurisdicción. Los órganos de gobierno de la Prefectura eran: el Directorio, la Asamblea de Intendentes y Presidentes de Comunas, la Secretaría Técnica de Planificación y el Prefecto. Este proyecto no tuvo oportunidad de ejecutarse plenamente y por ley sancionada en el año 1976, fue derogada la norma que lo instituyó.

La Ley N° 8912 de la Provincia de Buenos Aires, de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, que data del año 1977, prevé la posibilidad de dar instrumentación legal concreta a la solución de los problemas que afectan a más de uno de los municipios del área, cuando en su artículo 3°, inciso c), señala: En las aglomeraciones, conurbaciones y regiones urbanas será encarado (el ordenamiento territorial) con criterio integral, por cuanto rebasa las divisiones jurisdiccionales. Los municipios integrantes de las mismas adecuarán el esquema territorial y la clasificación de las áreas, a la realidad que se presente en su territorio. Esta acción deberá encararse en forma conjunta entre los municipios integrantes de cada región, con la coordinación a nivel provincial. Por otra parte, el artículo 81° señala: Los planes de ordenamiento podrán tener escala intermunicipal cuando así se determine a nivel provincial o por iniciativa municipal, abarcando las jurisdicciones de aquellos partidos que teniendo límites comunes y problemas afines deben adoptar soluciones integradas. Las mismas se concretarán de acuerdo con los mecanismos técnicos administrativos que se establezcan a nivel provincial y comunal.

Con similares alcances sectoriales, y dentro del marco de la Ley Nacional N° 20705, de Sociedades del Estado, en enero de 1977 se firmó entre la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, el convenio que contiene las políticas a desarrollar por Cinturón Ecológico Area Metropolitana Sociedad del Estado, y cuyos objetivos fundamentales son: 1) Creación de un sistema regional de parques recreativos a escala metropolitana, teniendo en cuenta las necesidades de la población y su crecimiento previsible; 2) Considerando el alto costo de la tierra urbana, las reservas necesarias para la

implantación de dicho sistema deberán afectuarse eligiendo tierras de escaso valor ubicadas preferentemente en zonas bajas e inundables; 3) Para la recuperación de dichas tierras, elevando su cota de nivel se organizará a escala regional el relleno sanitario resolviendo por este método la disposición final de residuos sólidos en la región; 4) Las reservas de tierra preverán asimismo la localización de equipamientos de interés público a nivel regional, tales como: autopistas, aeropuertos, hospitales, cementerios, parques, etc.; 5) Las partes declaran su intención de completar la adquisición de una franja destinada a espacios verdes de uso público que rodeará el área metropolitana y que se denominará Cinturón Ecológico de Buenos Aires.

XX.4. EL MUNICIPIO Y EL AREA METROPOLITANA

Si concebimos la necesidad de interpretar estas conurbaciones como regiones urbanas, si recogemos las experiencias comparadas sobre las bondades de institucionalizar estas Áreas, debemos hacer especial hincapié en las potestades de los municipios involucrados, ya que no es la supresión de estos donde descansa la riqueza del sistema propuesto.

Una de las últimas iniciativas que se han implementado en la Provincia de Buenos Aires, supuestamente para resolver el tema de la región metropolitana, ha sido la segregación y consecuente fusión de los municipios que forman parte de esta conurbación.

Ello nos merece la más decidida crítica, en consecuencia, nos abocaremos por su actualidad a esta cuestión.

XX.4.1. EL FUNDAMENTO TECNICO

Por decreto 1690/93 del poder ejecutivo provincial, se ordena la realización del análisis integral del conurbano bonaerense. Para ello la Provincia firmó un convenio con el Consejo Federal de Inversiones (C.F.I.), organismo que financia el proyecto denominado *Génesis 2000*¹⁹⁸. Dicho análisis abarca cuatro ejes fundamentales: *infraestructura, socio-económico, jurídico y financiero*.

- Area Socio-Economica

Dice el documento:

El problema de la densidad poblacional es uno de los factores inspiradores de la decisión de reestructurar la región.

En la provincia de Buenos Aires no pueden existir municipios que por su

¹⁹⁸ "Proyecto Génesis 2000", informe elaborado por el Dr. Carlos Raúl Alvarez. Representante de la Provincia de Buenos Aires ante el Consejo Federal de Inversiones. Unico documento con que contó la legislatura al momento de tratar los proyectos aquí citados, como consta en la nota de elevación del informe y se acredita en cita 4.

característica superen los 300.000 habitantes. Ello nos lleva a reflexionar que no podemos seguir teniendo sobre nuestra base territorial un promedio de casi 100.000 habitantes por municipio.

En este sentido queda perfectamente establecido que la cuestión poblacional es un elemento determinante al momento de definir o no la creación de un nuevo municipio.

Con este criterio se piensa en una estructura municipal cuyas autoridades estén más cerca de la gente, de manera tal que se pueda convocar a la participación de la ciudadanía vecinal, para dar satisfacción a los requerimientos que la comunidad plantea. De esta manera se orienta toda decisión a:

- Jerarquizar la institución municipal en sus aspectos políticos, económicos, financiero, sociales y culturales.
- Mejorar la calidad de vida de los habitantes del conurbano bonaerense.
- Aumentar la participación del ciudadano en el contralor de la gestión municipal.
- Fortalecer el rol de los ejecutivos municipales a los efectos de generar mayor eficacia en la gestión de gobierno.

- Area Infraestructural

En esta área el informe cita que se han analizado los siguientes ítems:

- 1-Población¹⁹⁹.
- 2-Uso del suelo.
- 3- Medio Natural.
- 4- Estructura Vial.
- 5- Infraestructura Sanitaria.
- 6- Infraestructura Hidráulica.
- 7- Energía Eléctrica, Gas y Telefonía.
- 8- Equipamiento.

¹⁹⁹ Según el informe: "...Cada propuesta de división cuenta con el respectivo mapa que individualiza la fracción censal correspondiente que equivale a una determinada cantidad de población. La sumatoria de las cantidades de dichas fracciones dentro de los límites propuestos permite saber la cantidad de habitantes del municipio a crearse..."

9-Recolección de residuos.

10-Área jurídico-institucional.

- Área Jurídica

Atendiendo a los aspectos legales señala:

El área jurídica lleva a cabo un trabajo de investigación profundo que permite un análisis en referencia a la organización político-institucional, administrativa y territorial.

Los datos relevados de las experiencias nacionales e internacionales han servido para determinar las distintas posibilidades que esta área de estudio evalúa a los efectos de optimizar y modernizar las instituciones de los nuevos municipios.

Se efectúa un relevamiento de la normativa vigente a nivel nacional, provincial y municipal detectando posibles superposiciones en materia administrativa y buscando la forma de simplificar las estructuras locales con un criterio descentralizador que disminuya la burocracia y aumente la eficiencia (el subrayado nos pertenece).

- Propuesta

En este ítem, los puntos que entendemos más sobresalientes son:

a) Se propone que la división de partidos forme parte de un conjunto de acciones destinadas a producir una transformación estructural en la organización-funcionamiento de la región.

b) Se propone generar instrumentos útiles para las tareas de emprender una transformación global del área metropolitana de Buenos Aires en sus múltiples aspectos tanto urbanos como jurídico institucionales, económicos y sociales.

c) **Se propone un nuevo tipo de municipios, más modernos, eficaz y participativo** (el subrayado nos pertenece).

d) Así mismo, se propone la reducción del número de concejales de los municipios reformados, personal y gastos de los Consejos Deliberantes para garantizar que la incorporación de estos nuevos municipios no signifiquen un incremento del costo del Estado.

e) Destaca que las posibilidades de reordenamiento que son aplicables en la

demarcación que se establezca, pueden ser de cuatro maneras:

- 1) división interna del municipio a redimensionar (ej. Esteban Echeverría, Morón, Gral. Sarmiento);
- 2) reestructuración territorial que involucra a más de un municipio;
- 3) anexión de un sector territorial que sale de un municipio para formar parte de otro (ej. Delviso paso de Gral. Sarmiento a Pilar);
- 4) combinación entre alguna de las posibilidades anteriormente enunciadas.

Para ello el estudio habría considerado:

- Que la evaluación histórica de la institución municipal, demuestra que el incremento de la densidad y del nivel de consolidación ha llevados en otros tiempos a la subdivisión antiguos municipios, como lo demuestran el caso de Lanús (1945), Berazategui (1967) y Tres de Febrero (1960), resultantes de la subdivisión de Avellaneda, Quilmes y San Martín.

- Que se ha valorado las tendencias de desarrollo que surgen de parámetros urbanísticos, y la existencia de movimientos vecinales, elevando al Congreso Provincial un proyecto de ley por medio del cual se implementa el primer paso de esta transformación.

- **Que también, ha merecido particular atención la difícil situación del conurbano dado que a nadie escapa la necesidad de un cambio cuando se sabe que el 70% de la población bonaerense vive en el 2% de su superficie territorial. Así mismo, dicho porcentaje de población equivale al 40% de los habitantes de todo el país. De la misma situación deriva que mientras en el conurbano bonaerense viven más de 2.100 habitantes por kilómetro cuadrado, en el resto de la provincia el promedio es de 15 habitantes por kilómetro cuadrado.**

XX.4.2. LAS LEYES SANCIONADAS Y LOS NUEVOS MUNICIPIOS²⁰⁰

CREACION DEL PARTIDO DE EZEIZA

LEY 11.550 (promulgada el 14 de noviembre de 1994) artículo 1 Se crea sobre el territorio perteneciente al actual partido de Esteban Echeverría un nuevo partido que se

denomina Ezeiza.

Esta ley ofrece la particularidad de disponer en sus cláusulas (artículos 3 y 4) la *cesión* de parte del territorio del partido de Esteban Echeverría a las localidades de Cañuelas y San Vicente.

Tal disposición –motivo de fuerte rechazo en el tratamiento legislativo– suma a esta ley una irregularidad de especiales repercusiones.

CREACION DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL, JOSE C. PAZ Y MALVINAS ARGENTINAS

LEY 11.552 (promulgada el 14 de noviembre de 1994) artículo 1 Créase sobre el territorio perteneciente al actual partido de General Sarmiento los nuevos municipios que se denominarán San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas, el cual incorpora también al actual partido Del Pilar. A este último se incorporará la localidad de Del Viso.

CREACION DE PRESIDENTE PERON

LEY 11.480 (promulgada el 20 de diciembre de 1994) artículo 1 Créase sobre el territorio perteneciente a los actuales partidos de San Vicente, Florencio Varela y Esteban Echeverría un nuevo partido que se denominará Presidente Perón.

CREACION DE LA MUNICIPALIDAD DE PUNTA INDIO

LEY 11.584 (promulgada el 5 de enero de 1995) artículo 1 Créase sobre el territorio perteneciente al actual partido de Magdalena un nuevo partido que se denominará Punta Indio.

CREACION DEL PARTIDO DE TRES LOMAS

LEY 10469 artículo 1 (promulgada el 11 de enero de 1995) Créase sobre el territorio perteneciente al actual partido de .Pelegrini un nuevo partido que se denominará Tres Lomas.

²⁰⁰ También se creó el partido de Florentino Ameghino por LEY 11.071 promulgada el 21 de marzo de 1991)

CREACION DE PARTIDOS DE HURLINGHAM E ITUZAINGO

LEY 11.610 (promulgada el 11 de enero de 1995) artículo 1 Créase sobre el territorio perteneciente al actual partido de Morón, los nuevos municipios que se denominarán Hurlingham e Ituzaingó. Estos municipios formarán parte del Conurbano bonaerense.

Como consecuencia de este estudio, se adpta la resolución de segregar distintos municipios que conforman el Area Metropolitana.

XX.5. UNA ANALISIS CRITICO DEL INFORME

XX.5.1. UNA PRIMERA OBSERVACION

Lo primero que resulta necesario observar es que este estudio –*Génesis 2000*– no ha sido conocido, discutido y compartido por los interesados²⁰¹.

Su *confidencialidad* se presenta como un extremo irreconciliable en atención a los objetivos perseguidos.

El tecnicismo con que fuera elaborado, exigía su correlato en la corroborada aptitud de su diagnóstico y en la aceptación pública que el mismo pudiera generar.²⁰²

Sin estos elementales recaudos, la propuesta pareciera tener el valor escenográfico que suele adornar las decisiones políticas ya tomadas.

cuyo artículo 1 disponía: “Crease sobre el territorio perteneciente al actual partido de General Pinto, un nuevo partido que se denominará Florentino Ameghino”.

²⁰¹ “...Lamento que esta Honorable Cámara no disponga todavía de los elementos teóricamente madres de todo este proyecto de ley, tal como es la reorganización territorial del Gran Buenos Aires, que se ha anunciado públicamente como “Génesis 2.000”.

Quiero hacer referencia que pese a que en dos oportunidades nuestra Cámara sancionó, por unanimidad, sendos pedidos al Poder Ejecutivo solicitándoles la remisión de los antecedentes a los que las noticias periodísticas hacían referencia.

Me refiero a pedidos de informes sancionados el 28 de abril de 1994 cuya autoría es del señor senador Morete, y el 14 de septiembre de 1994, por parte del senador que habla, los que no han tenido respuesta por parte del Poder Ejecutivo.

Decimos esto porque en nuestra posición entendemos que impulsar la reorganización territorial de los distritos eligiendo discrecionalmente uno u otro para ser sancionado primero, seguramente generará una desigualdad entre diversas localidades del Gran Buenos Aires, en donde se impulsan proyectos de autonomías tan legítimos como los que hoy estamos considerando”. Transcripción literal de la opinión del Senador Milles Pelly al tratarse el tema en el Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires, Acta de Sesión 1994.

²⁰² Nos referimos a la necesidad de implementar trabajos de campo que permitieran ensayar la propuesta sobre casos testigos, encuestas de opinión, y naturalmente también el derecho a ser oída la comunidad involucrada y sectores representativos, también la exposición en jornadas y actividades afines que posibilitarán un debate sobre la cuestión, entre otras alternativas.

Este inadmisibles desinterés por constituirse en una formulación para el debate que sirva para la puesta en práctica de un esquema de modificación territorial y creación de municipios, alienta las primeras reservas sobre sus intenciones y alcances.

XX.5.2. LAS METAS PERSEGUIDAS

Señala el informe –área socio-económica e infraestructural- la poca original concepción que la cuestión poblacional es determinante para definir la creación de un nuevo municipio, con ello a la vez, se busca jerarquizar la institución, promover la participación, aumentar el control y fortalecer el rol del ejecutivo para eficientizar la gestión.

Como podemos observar un llamativo universo de metas, a partir de la inspirada postura que la referencia poblacional se presenta como un elemento que define el status y la tipología del municipio.

Conviene preguntarse:

- Se jerarquiza la institución reduciendo los consejos deliberantes, alterando las reglas de proporcionalidad representativa y disminuyendo los gastos del Cuerpo Deliberativo?.

- Se promueve la participación, disponiendo una desmembración territorial sin ningún tipo de consulta y sin intervención efectiva de la comunidad interesada?

- Se aumenta el control en un marco de eficientismo político donde se persigue simultáneamente el fortalecimiento del ejecutivo?.

- Y finalmente que entendemos por calidad de vida?.

Hemos expuesto en otro trabajo²⁰³ que esta aspiración-derecho está asociada a parámetros culturales (hábitos, estilos, conductas, creencias, etc.) y que la efectiva garantía de la *calidad de vida* requiere considerarlos.

El desmembramiento del territorio de los partidos que expresan una *continuidad*

²⁰³ Así Keller-Roche en su trabajo “La dimensión cultural de la calidad de vida”, reflexiona que la calidad de vida tiene una profunda dimensión subjetiva no cuantificable, puesto que responde al ser humano y a sus circunstancias concretas.

De tal manera que el autor sostiene que el término se constituye a partir de mucho más que la simple sumatoria de la satisfacción de una multiplicidad de indicadores que se estructuran a diferentes niveles de interdependencia, abarcando tanto las necesidades como las aspiraciones, al plano individual y al social, a las determinaciones inmateriales como a las materiales, a los elementos conscientes e inconscientes.

Citado en nuestro ensayo “Los problemas jurídicos de la Protección patrimonial”. Revista anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. 1996.

edilicia como ocurre con los distritos del conurbano, no es creación municipal pura, sino en principio segregación, ya que no se está creando un municipio donde no existía sino que se está generando uno del preexistente.

Esto altera los lazos de pertenencia que pudieran haberse tejido históricamente en su jurisdicción, y fundamentalmente los derechos sobre su territorio que le asisten al municipio y a su comunidad.

Y esto necesita otro tipo de tratamiento que suponga una *coherencia de conjunto*.

XX.5.3. LA NECESIDAD DE UNA PROPUESTA GLOBAL

En el área infraestructural hay un repaso de los rubros que se habrían analizado; no creemos que el uso del suelo, el medio natural y la infraestructura sanitaria, por tomar algunos ejemplos, hayan otorgado índices novedosos.

Pareciera necesario citar que las características del área y por ende de los partidos que aquí se analizan, han sido motivo de incesante estudio durante las últimas cuatro décadas²⁰⁴.

Algunos lamentables parámetros que los distinguen son los siguientes:

- déficit de los servicios.
- crecimiento amorfo y sin control.
- densidad demográfica saturada.
- altos índices de marginalidad.
- graves problemas de equipamiento básico.

En una palabra, es indispensable plantear el estudio de otra manera, es decir promover una propuesta general para el reconocimiento de municipios en la Provincia de Buenos Aires y en ese marco un tratamiento diferenciado respecto a los municipios que integran la región metropolitana.

²⁰⁴ El crecimiento demográfico del Gran Buenos Aires superó entre 1914 y 1960, en un 106% al del total nacional, siendo aún más importante en los últimos tiempos (43% entre 1947 y 1960, frente al 12% en igual período para el conjunto de la población argentina). En 1960, como dato sumamente ilustrativo de las emigraciones internas registradas, el 40% de la población del Gran Buenos Aires provenía del interior. El proceso de concentración urbana se extendió a todo el país dado que en 1960 la población de las localidades de más de 2.000 habitantes representaban el 65%, cuando en el censo anterior era del 52,7%.

Respecto a este tema, en el libro²⁰⁵ *Organización y descentralización municipal* se indica:

...Asimismo se deberán desglosar competencias en unos casos, o crear organismos técnicos de gestión o coordinación para determinadas funciones que hay que ejercer a un nivel superior en otro, puesto que es imposible crear una estructura local que responda en forma óptima a todos los requerimientos funcionales. En cualquier caso hoy se admite que es posible, por ejemplo, crear distritos urbanos más o menos metropolitanas o simplemente organismos técnicos especializados. Según como sean estas unidades servirán para una cosa u otra, pero lo más importante es *coherencia del conjunto*...

XX.5.4. EL ALCANCE DE LA DESCENTRALIZACION

Respecto al área jurídica, el informe señala que busca simplificar las estructuras locales con un criterio *descentralizador* que disminuya la burocratización y aumente la eficiencia.

No se entiende como se pretende superponer modalidades descentralizadoras para simplificar las unidades locales.

A nuestro criterio este es un propósito inconducente que desvirtúa la institución local.

En nuestro sistema, *la real y genuina descentralización la garantiza el municipio* por ende bastará con hacer efectiva esa descentralización en el reconocimiento pleno y sin reservas de sus facultades y personería.

No es cuestión de *simplificarlos* sino por el contrario de proveer a sus competencias de los medios y recursos que posibiliten hacer operativas sus finalidades.

Nos encontramos frente a conceptos que pueden ser coincidentes pero de clara diferenciación.

El municipio es el ámbito de descentralización institucional por exigencia de nuestra organización estatal, es una cuestión de poder no de funciones.

Una vez fortalecida esta *descentralización institucional*, podremos ensayar las

²⁰⁵ Borja, J. y otros, "Organización y descentralización municipal". Fondo Editorial de la Cooperación 1987.

calidades de implementar distintos modos para una *descentralización funcional*.

Aún más los datos nacionales e internacionales que habrían servido de soporte a esta aproximación que sugiere el informe, no coincide con lo que la experiencia demuestra, así resulta de la autorizada opinión de Borja que al abordar el tema de la descentralización señala:²⁰⁶

...Hay un acuerdo general sobre que las divisiones territoriales deben basarse en **unidades con personalidad social y/o cultural, con intereses comunes, que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación cívica**. Asimismo hoy no se concibe una propuesta de organización territorial que no lleve un riguroso estudio técnico aparejado en el que se analicen los ámbitos adecuados para cada función descentralizable y en el que se evalúen los costes de las distintas alternativas. Hoy tampoco se discute la conveniencia de una *organización territorial simple* (en pocos niveles) y basada en cada caso en unidades relativamente grandes y homogéneas. **La elección supondrá tener en cuenta las unidades históricas o culturales para, si es necesario, agregarlas y no partirlas....**

- En definitiva ¿que se esta privilegiando con estas iniciativas?.

¿La descentralización?.

¿La desburocratización?.

¿El control?.

¿La participación?.

¿O por eficiencia se entiende discrecionalidad técnica, subordinación presupuestaria y electoral?.

XX.5.5. LOS CRITERIOS DE REORDENAMIENTO APLICABLES

Respecto a la propuesta el informe infiere sobre las posibilidades de reordenamiento aplicables subrayando las alternativas:

²⁰⁶ Borja, J. ob. citada pag. 19.

- a) Divisiones internas.
- b) Reestructuración territorial (creemos que alude a la fusión).
- c) Anexión.

Cabe aclarar que tales posibilidades no son excluyentes prerrogativas provinciales, sino situaciones diferentes que afectan el territorio municipal y requieren, por las razones que expondremos un tratamiento especial.

Para ello reiteramos una diferencia liminar en los distintos aspectos asociados a la cuestión territorial, a saber:

1) **Delimitación territorial** como la atribución que le corresponde por *derecho e históricamente* a la Provincia.

2) **División política-administrativa** como los criterios adoptados por cada Provincia para establecer las modalidades de organización territorial. (v.gr: Regiones, Departamentos, la base territorial de los Municipios, etc.).

3) **Creación de Municipios** como la facultad que le asiste a una localidad para solicitar ser **reconocida** como municipio, una vez cumplidas las condiciones establecidas constitucionalmente²⁰⁷

4) **Límites territoriales del municipio** como uno de los elementos que forma parte de la integridad demo-política que supone en Municipio, establecidos de acuerdo al **procedimiento** sancionado por la legislatura provincial.

5) **Modificación del territorio municipal** como las distintas alternativas que puedan presentarse contempladas en la legislación respectiva.

XX.6. LA CREACION DE MUNICIPIOS

Hasta ahora hemos hecho hincapié en el análisis de la documentación que habría servido de fundamento para la sanción de las leyes que dividieron los distritos.

Tal descripción, sería de por sí suficiente para reflejar la fragilidad institucional en que se encuentra el municipio en nuestra provincia.

Sin embargo, imputar solo estas irregularidades, sería merodear la cuestión, con el riesgo cierto que futuras iniciativas afirmen esta modalidad de actuación.

Por ello nos proponemos en esta parte del trabajo intentar dirimir las diferencias que existen entre la facultad legislativa para establecer *las divisiones jurisdiccionales* con la supuesta aptitud de *segregar y crear municipios*.

XX.6.1. UNA POSICION AL RESPECTO

Las posiciones sustentadas en este trabajo –el reconocimiento al municipio y su intangibilidad territorial-, no reconocen en nuestra provincia una posición pacífica; así *Pasalaqua* sostiene que la vecindad no fue un elemento preexistente y determinante para la creación del municipio, al recordarnos que ...los partidos de Coronel Suárez, General La Madrid y Caseros/Daireaux se crearon para avanzar la frontera y con propósito colonizador, antes de la existencia de alguna ‘vecindad’ significativa, y sólo con posterioridad se crearon los pueblos cabecera, y bastante después se siguieron haciendo modificaciones territoriales sustantivas en toda la región. Y así como el ferrocarril tuvo en nuestro caso el rol central de creador de pueblos, inductor de poblamiento, a diferencia de lo ocurrido contemporáneamente en Europa –en gran medida unidos de poblaciones preexistentes- fue también distintivo el rol del Estado provincial creando municipios y armando luego los pueblos, sin ningún ‘reconocimiento’ de vecindades preexistentes...

Afirmando estos conceptos señala el autor el relativo valor que ha merecido el tratamiento de estos temas en la doctrina.

...Curiosamente, hay incluso partidarios de esa posición que luego de pasar revista a los problemas de alteración de límites, nueva formación de municipios, disolución o fusión, llegan a sostener que *en nuestro país estos problemas no existen, y en caso de producirse*

²⁰⁷ En general predomina en nuestras constituciones como condición para el reconocimiento de un municipio el parámetro poblacional así los establecen entre otras Córdoba (más de 2000 habitantes), Jujuy (más de 3000 habitantes), La Pampa (más de 500 habitantes), Rio Negro y Tierra del Fuego (más de 2000 habitantes), Salta (más de 900 habitantes), San Luis (más de 500 habitantes).

*alguno de los supuestos, ello será verdaderamente excepcional*²⁰⁸ Y cuando ha habido oposición a la erección de nuevos partidos –como cuando se crean Berisso y Ensenada a costa de La Plata- y la más calificada doctrina atacó la decisión –que, debe recordarse, fue tomada por un gobierno de facto- se basó fundamentalmente en argumentos de hecho y de prudencia política, sin acudir a ningún pretendido derecho natural de La Plata: el violentamiento del equilibrio resultado de determinantes históricas *producto no sólo de conformación sino también de sedimentación y consolidación, es empresa riesgosa de por sí, y lo es mucho más cuando se encara fragmentariamente*²⁰⁹...

XX.6.2. NUESTRA OPINION

Coincidimos en los variados móviles que tuvo la creación de pueblos en la Provincia de Buenos Aires.

Como señalara **Hebe Clementi** en su estudio *La frontera en América* toda la historia de la República Argentina de hoy puede plantearse como una verdadera historia de fronteras y muy especialmente la de la provincia de Buenos Aires.

Desde ya a este **propósito colonizador** (pensemos en las órdenes reales de construir poblaciones en las fronteras sobre la base de los soldados destacados en los fuertes); se conjugaron otro factores en la conformación de los pueblos: **razones comerciales y económicas** (donde surgen de manera espontánea nucleamientos urbanos o se fortalecen los existentes: Barracas al sur -actualmente Avellaneda-); **razones políticas** (la definición de los límites de la nueva provincia de Buenos Aires, luego de la caída del Directorio de 1820, constituye un punto de partida para que el gobierno de Martín Rodríguez pueda evaluar la situación de la frontera y elaborar después un plan de poblamiento) y fundamentalmente **razones religiosas**.

Efectivamente, cita **María Saenz Quesada** que durante el siglo XVII y la primera mitad del XVIII, la religión es el principal elemento aglutinante y ordenador en la campaña

²⁰⁸ Antonio María Hernández. Tratado de Derecho Municipal. Pág. 177.

²⁰⁹ Tomás Diego Bernard (La autonomía municipal en la Provincia de Buenos Aires y la creación de nuevos partidos. J.A. 1958 pag.57).

bonaerense²¹⁰.

Define la autora, que al producirse este ordenamiento, los límites de los nuevos partidos coinciden con los de los curatos y vicecuratos previamente formados. Se presenta así un hecho religioso-administrativo que precede a la disposición administrativa civil.

- Todas estas apreciaciones aquí solamente esbozadas, nos reflejan una dinámica histórica con sus naturales connotaciones geopolíticas.

No es el caso en este ensayo profundizar tales aspectos que por otra parte están exhaustivamente planteados en el libro *Historia de la provincia de Buenos Aires y formación de sus pueblos* que dirigiera Ricardo Levene²¹¹.

- Sin embargo, a nuestro criterio, otros dos aspectos inciden en los móviles sobre la fundación de pueblos y consecuentemente en la concepción sobre *creación* de municipios.

Nos referimos a la gravitación de la provincia de Buenos Aires en la consolidación de nuestra organización Nacional, y en estrecha vinculación a la interpretación que en esa etapa fundacional provocaba el rol del municipio como institución.

Respecto al primer tema Saenz Quesada nos indica:

...Una vez establecida la unidad nacional luego de la batalla de Pavón, la provincia bonaerense retoma sus planes de fundación de pueblos. Es durante el gobierno de Mariano Saavedra, sucesor de Mitre (1863/66), con motivo de una nueva división de la campaña al interior del Salado en 45 partidos y al exterior de esta antigua línea en 27 más, cuando se decreta la construcción de cabeceras donde sea necesario. Hay diez creaciones recientes: Castelli, Tuyú, Ayacucho, Balcarce, Necochea, Tres Arroyos, Arenales, Rauch, Nueve de Julio y Lincoln, **sin población alguna...**²¹².

²¹⁰ Las primeras parroquias rurales para españoles se establecieron en Magdalena, La Matanza y parte de las Conchas, Costa o Monte Grande, Luján, Areco y Arrecifes. Estos curatos, con excepción del de Monte Grande, limitaban al sur con el desierto y podían ampliarse a medida que la población rural avanzara sobre la frontera. En las décadas siguientes hubo, además curatos, capillas y viceparroquias, como la de Exaltación de la Cruz con sede en Capilla del Señor (1772); la del Pilar, desprendida de Luján (1784); la de San Miguel del Monte (1786) y la de San Salvador de Lobos (1803). Citado por María Saenz Quesada en su trabajo "Panorama histórico de los pueblos bonaerense". Jornadas sobre régimen municipal bonaerense publicado por el H. Senado de Buenos Aires 1986.

²¹¹ Publicaciones del archivo histórico de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 1940. El tema que nos ocupa se desarrolla en el tomo II de esta obra.

- El otro aspecto, lo atestigua entre otros documentos, el ensayo de **Julio Cesar Torres** sobre la polémica entre **Sarmiento**²¹³ y **Aberdi**²¹⁴ respecto al origen de los mismos, donde se pone de manifiesto la congénita fragilidad con que se alumbró nuestra institución municipal.

-Las apreciaciones que volcamos hasta ahora no tienen la estéril finalidad de refutar las circunstancias del pasado, sino solo el de restar al argumento su hipótesis predominante -la inexistencia de vecindad- que pareciera inspirar la tesis que la creación de municipios encuentra entre otras fuentes, en la perspectiva histórica su fundamento y justificación.

²¹² María Saenz Quesada ob. citada pag. 34

²¹³ Al comentar el artículo 5 del la Constitución Nacional, Sarmiento expone sus ideas principales respecto a la organización de las comunas. Su pensamiento, en este aspecto, puede reducirse a dos principios: 1° La imitación del régimen municipal norteamericano por cuya adopción aboga; 2° la confusión entre el elemento provincial y municipal.

Para Sarmiento no pueden coexistir legislaturas provinciales y cabildos municipales. Lo admite en los Estados Unidos para las grandes ciudades, pero lo rechaza en nuestro país. Concíbese que en Boston, en Nueva York, pueda existir una municipalidad de la ciudad, y una legislatura del Estado, porque esta última es precisamente la representación de las otras. En las provincias argentinas no sucede así. Una legislatura es una municipalidad legislando. Si se restablecieran las antiguas municipalidades con sus atribuciones, prerrogativas y restricciones según las leyes españolas, sería preciso suprimir las legislaturas que hacen doble juego en algunos puntos y cuya presencia no sospechó la legislación española. Resucitar -agrega- la legislación municipal española es establecer el caos y el conflicto de todos los nuevos poderes creados y deslindados posteriormente. Ni la palabra cabildo ha de nombrarse si se quiere evitar la confusión y el desorden.

Por todo ello es que adopta el régimen municipal de los Estados Unidos, expresando No teniendo nosotros facultad inventiva en materias tan delicadas, y hallándose nuestros pueblos en situaciones idénticas a la que nos presta el mecanismo de nuestras instituciones federales, hemos debido acudir a las fuentes vivas de la Municipalidad, para ver como sirve a los fines de la organización federal, sin chocarse con el sistema representativo, y sirviéndole de base, por el contrario.

En tal virtud Sarmiento traduce el capítulo pertinente de la legislación del Estado del Maine y propone su adopción directa para nuestro régimen municipal: suprimiendo los cabildos como cuerpos deliberativos, cuyas funciones son otorgadas en cambio a las legislaturas provinciales. "Los Municipios Argentinos. La discusión entre Alberdi y Sarmiento sobre el origen español de los mismos" Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires. Diciembre 1942.

²¹⁴ Alberdi señala: desde la formación de nuestras colonias nos ha regido un derecho público español, compuesto de leyes peninsulares y de códigos y ordenanzas hechos para nosotros. Somos la obra de esa legislación, y aunque debamos cambiar los fines, los medios han de ser por largo tiempo aquellos con que nos hemos educado. Por cuarenta años durante la revolución, hemos ensayado nuevas leyes fundamentales. No se puede decir que hayan pasado sin dejarnos algo, cuando menos usos y prácticas, creencias y propensiones. Todo eso es fuente de nuestro derecho público y base natural de sus disposiciones, si han de ser nacionales y estables. Tenemos -dice finalmente- una serie de textos constitucionales, proclamados durante la revolución que forman parte de nuestra tradición constitucional, y que sin duda alguna han entrado por mucho en la confección de la moderna Constitución y deben naturalmente servir a su comento.

En el aspecto particular de los municipios, Alberdi insiste acerca de sus antecedentes españoles, en cuando a la amplitud de sus facultades y la forma de su organización, dentro de las normas democráticas y federales de la Constitución de 1853. Cuando se habla del restablecimiento de los antiguos cabildos, ya se entiende por ellos la administración local. Este sistema, llámese capitular o municipal, como alternativamente se llama hoy en Chile, es lo que se desea ver restablecido, y no los principios en que estuvo cimentado bajo el antiguo régimen. Habiendo cambiado la base del gobierno político en todos sus ramos por la obra de la revolución americana, ya se sabe que la administración departamental o municipal tiene que acomodarse al principio democrático, distinto y opuesto al colonial realista.

Insiste, además, en los inconvenientes que para nuestro régimen implicaría adoptar un sistema que confunde en un solo cuerpo el régimen de los cabildos con el de las legislaturas, porque significaría la supresión de la independencia y autonomía de los municipios frente al gobierno provincial. "Los Municipios Argentinos. La discusión entre Alberdi y Sarmiento sobre el origen español de los mismos" Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires. Diciembre 1942.

A nuestro criterio, cuando se alude al origen del municipalismo como entidad preexistente, se asocia esta posición al antecedente organizacional de nuestra conformación como país, y no como deducción paradigmática de la población asentada en su territorio.

En definitiva, aún asumiendo el complejo inventario de las circunstancias histórico-institucionales, hoy resulta indudable que las localidades bonaerenses responden a una identidad que se ha ido conformando bajo móviles diversos en distintos períodos y en consecuencia ello afirma la idea que lo que ayer fue *creado* hoy exige ser *reconocido*²¹⁵.

- Por lo tanto no abonamos la idea de paliar los problemas del Area Metropolitana desde una posición que infiera segragar, ceder y “crear” distintos municipios involucrados en la región, desconociendo la identidad jurídico-política-institucional de estos y su consecuente jurisdicción territorial.

Por ellos sugerimos:

- UNA URGENTE ENMIENDA MUNICIPAL

Cualquier intento debe comenzar por proponer la inmediata reforma de la Constitución Provincial que posibilite plasmar la actualización del Régimen Municipal.

Este cometido resulta sustancial, ya que su formulación indicará las pautas decisivas para desarrollar la legislación básica consecuente, sin ella todas las propuestas sufrirán la falta de continente.

Por cierto, esperamos que tal propósito se cumpla a la brevedad.

Mientras tanto se deberá asumir con responsabilidad legislativa este tránsito.

- LAS LEYES COMO ANTICIPO CONSTITUCIONAL

A partir de este criterio, las leyes que se dicten, y en especial las que aquí son objeto de estudio, deberán contemplar esta expectativa.

En una palabra, es necesario que las mismas sean producto de una concepción del

²¹⁵ Este reconocimiento, se afirma aún más en los hechos si pensamos que en la actualidad el tema nos ofrece algunas paradojas que resultan de difícil aceptación, como por ejemplo asumir que un solo municipio (La Matanza) tenga más población que la suma de varias provincias. Si la vocación teleológica del derecho es el individuo, resulta como mínimo tenso admitir los diseños organizacionales que contienen a las personas en un ámbito y otro por el hecho azaroso de su sola localización geográfica.

municipio, cuyo contenido pueda ser incorporado y reflejado en una inminente reforma Constitucional.

No se pueden asumir estas iniciativas con un criterio contingente, es necesario promoverlas con la prevención que sus postulados y aportes se manifiesten como un *anticipo de la filosofía contextual* con la que se materializará el gobierno municipal en la futura reforma.

En este sentido, resulta decisivo no apremiar innecesariamente los distintos temas, sino reflejar una regulación compatible con el futuro diseño que anima al gobierno local.

- UNA ADVERTENCIA A NUEVOS PROYECTOS

Con esta precaución, es determinante suspender cualquier otra modificación que se intente con los objetivos aquí observados.

Una institucional invita a asumir los distritos ya divididos –los nuevos municipios- pero no a continuar con este proyecto.

No solo por las críticas y observaciones que el mismo merece, sino también por que la prosperidad de otras iniciativas puede inducir una descompensación definitiva del Régimen local, que imposibilite una reformulación posterior al respecto.

El hecho que estas iniciativas se hayan centrado especialmente en los distritos que componen el Conurbano bonaerense, desde alguna perspectiva atenúa los efectos nocivos, ya que en esta área la *cuestión territorial* aparece como una forzada e imaginaria división.

Pero si tal propuesta se extendiera a otros municipios, la afirmación de esta anomalía surtiría efectos de compleja y dificultosa reparación.

- LA "CREACION" DE MUNICIPIOS

No abonamos la idea de utilizar el concepto de "*creación*", lo hacemos en esta oportunidad con un mero fin ilustrativo.

Sostenemos, que el término que refleja la genuina identidad del gobierno local, es *reconocimiento*.

La diferencia aparece indubitable:

- la *creación* supone la aptitud atribuida a un órgano para generar lo inexistente.

- el *reconocimiento* supone homologar lo existente cumplidas las condiciones que

acrediten su identidad.

Claro está, que en ausencia de las normas constitucionales que provean al reconocimiento del municipio, la *creación* se presente hasta ahora como la única opción.

En consecuencia, la misión de la legislatura será *crear* las condiciones para el *reconocimiento* de los nuevos municipios.

Esta legislación debe ser la primigenia, ya que a ellas se concatenarán las otras legislaciones vinculadas al tema, y debe guardar a la vez, como ya citáramos, una vocación de diseño compatible a la futura reforma constitucional.

EL RECONOCIMIENTO MUNICIPAL

Sobre este tema, observamos que nuestro derecho público presenta una amplitud en que no goza de la singularidad institucional que merece.

Si bien la referencia tomada por la mayoría de las constituciones provinciales es la población, la misma no resuelve otros interesantes aspectos que se presentan.

La facultad de este reconocimiento de que *procedimiento* depende?

Qué otras condiciones o requisitos nos sugiere el derecho comparado?

Son algunos de los interrogantes que las Constituciones plantean de diferente manera.

- Al respecto sostenemos que la legislación a dictarse –para reconocimiento de nuevos municipios- debe contemplar algunas de las condiciones que sugerimos:

- a) El rango poblacional.
- b) Una genuina aptitud económica-financiera.
- c) Las características histórico-culturales que presente la localidad.
- d) La pertenencia e identidad con el ámbito reivindicado.²¹⁶

²¹⁶ En cuanto a la pertenencia, adelantamos que nos atrae la idea que esta aspiración vaya acompañada de un petitorio de un número significativo de los electores asentados en su territorio.

Naturalmente, para evitar confusiones, no nos estamos refiriendo a los electores del Partido –en donde generalmente se integran varios distritos o ciudades-, sino a un porcentaje de la población situada en la localidad que aspira a este reconocimiento.

Tal propósito, afirmará más allá del cumplimiento de las exigencias habilitantes, la aspiración comunitaria de darse una organización política, promoviendo un compromiso que consolida la identidad con esta expectativa.

e) La distancia que medie entre uno y otro municipio que garantice la individualidad del mismo.

- LA SINGULARIZACIÓN DEL AREA METROPOLITANA

La legislación que en el punto anterior hemos referido como necesaria a dictarse para el reconocimiento de nuevos municipios, tendrá que excluir expresamente los municipios que integran el área metropolitana, cuyas características diferenciadas, exigen una legislación especial para su tratamiento.

Esta norma deberá incorporar definitivamente un criterio de organización que garantice la participación efectiva de los municipios involucrados en un ente o instancia con competencias para la resolución de los distintos temas comunes que presenta el área.

- Para el logro de estos fines, insistimos que no debe confundirse la división política administrativa como prerrogativa de la Provincia con los límites territoriales del municipio, si bien ambos conceptos pueden coincidir en sus finalidades no se presuponen.

De esta manera, la división política-administrativa puede tener distintos móviles e intereses (descentralización de servicios; intereses económicos, electorales, etc.) que propendan en líneas generales a una mejor administración²¹⁷ y su forma se traducirá en las

²¹⁷ Luis Ortega en su trabajo "La propuesta de un federalismo de ejecución" -Serie documentación Administrativa. 1995.- nos señala: Esta propuesta de acudir a la vía de la delegación de las competencias estatales en entes territoriales no es nueva en nuestra doctrina. Un antecedente lo encontramos en uno de los trabajos de García Enterría de finales de los años cincuenta. En este trabajo se reflexiona en torno a una afirmación de Preuss realizada dentro del debate en torno a la reforma bismarkiana: "Ni conceptual ni prácticamente hay otro camino para una efectiva descentralización (y desconcentración) de la administración que el camino de la administración local".

La opción de García Enterría hacia la fórmula de la descentralización territorial antes que al reforzamiento de los gobiernos civiles, mediante una amplia operación de descentralización administrativa, referida en su momento a las diputaciones provinciales, hay que ponerla hoy en conexión con otros trabajos posteriores. Así, tras la Constitución de 1978 entiende que el eje básico de la descentralización está en las Comunidades Autónomas y sobre ellas pivota el sistema entero de las colectividades locales, puesto que, en definitiva, la salvación del principio autónomo de autogobierno sólo en el nivel de regional puede ya encontrarse y este nivel no es ya un puro nivel de gestión, sino un sistema político sostenido y animado con poderes políticos que pueden dar a ese autogobierno un respaldo efectivo, lo cual es, además, clave como ya he notado, para que la descentralización resulte efectiva. Sin embargo, para García Enterría la descentralización no significa el desmantelamiento total de la Administración periférica estatal.

Una parte importante de la doctrina española va a apoyar la vía de la descentralización territorial. Así, en uno de los primeros trabajos que aparecen sobre el tema, tras la aprobación de la Constitución Bassols Coma sostendría que en el terreno de los principios, la vía más fiel del espíritu constitucional sería que el Estado ejerciera sus competencias en el territorio a través de las Comunidades Autónomas, por cuanto la Constitución no se limita a reconocer a dichas Comunidades como un fenómeno de simple descentralización, sino una estructuración de la vida política mucho más profunda que afecta a la misma forma del Estado: como Estado regional.

distintas variantes de organización territorial (regiones, departamentos y la forma que se defina para determinar la base territorial que se le reconozca al municipio); pero otra cosa es determinar los *límites territoriales* de los nuevos municipios reconocidos.

También la idea de la descentralización territorial preside la obra de Muñoz Machado. Tanto en el volumen I de su Derecho Público de las Comunidades Autónomas, como en el volumen II, opta por profundizar al máximo la idea del ejercicio de las competencias ejecutivas estatales por servicios administrativos de las Comunidades Autónomas.

CAPITULO XXI

LA REGION Y EL AREA METROPOLITANA

XXI.1. LA NECESIDAD DE LA REGIONALIZACION

El concepto de región es nuevo en la Argentina y no responde como las provincias, a una determinación histórica. Por eso sostiene Frías que supuesto el conocimiento de la estructura regional de la Argentina, estimo que la Constitución o la legislación deben recoger la región no como una nueva colectividad territorial, sino como un nivel de decisión por ahora adjetiva. La región debe servir a la mejor integración del país pero no constituir un nuevo nivel de gobierno. En la Argentina, la provincia sigue siendo el nivel de distribución de poder que mejor se conforma a una economía de escala y no sólo a razones tradicionales. Es el cuerpo intermediario por excelencia, el único interlocutor del Estado nacional. La región es la nueva oportunidad, en cambio, de un acercamiento de escala entre la provincia y la Nación.

Romero escéptico en cuanto a la vigencia del federalismo, cree atento a la frustración federal argentina, que acaso sea conveniente ensayar la regionalización del país, partiendo de las mismas bases que se hallan en nuestra historia, necesidades y futuro de las provincias, para lo cual una próxima reforma constitucional²¹⁸ deberá acoger esa posibilidad, al modo de la ley suprema italiana de 1947²¹⁹

Hemos expuesto en otro trabajo²²⁰ el alcance que le damos a la regionalización, caracterización que ampliamos en el ensayo “La Crisis Municipal en la Provincia de

²¹⁸ La misma se plasmó en el art. 124 de nuestra Constitución Nacional.

²¹⁹ Cuando se constituyó el Estado italiano surgieron dos concepciones diversas. La federal, de la que fueron corifeos Gioberti y Rosmini y la unitaria encabezada por Mazzini. Luigi Sturzo había sido un decidido partidario de las regiones y su idea triunfó en la Convención Constituyente de 1947. Las regiones italianas poseen autonomía política y administrativa y es interesante destacar que el mecanismo de las relaciones entre el poder central y las regiones es similar al del federalismo argentino. Incluso en cuanto al contralor que ejerce la Corte Constitucional.

Buenos Aires”.²²¹

Sin perjuicio, que la acepción es aplicable a los distintos ámbitos que por sus afinidades constituyen una unidad territorial, en este capítulo nos proponemos acotar el término a la individualización en *del conurbano bonaerense*, con el objeto de enfatizar la necesidad de su tratamiento diferenciado²²².

UN BREVE RELEVAMIENTO DE LA ZONA

La población de la provincia de Buenos Aires alcanzó, para el censo de 1991, la cifra de 12,6 millones de habitantes Su densidad poblacional, triplica la del país, siendo de 41 habitantes por kilómetro cuadrado, en tanto que en la Nacional es de 12 hab/km².

En el territorio provincial la población urbana es del 94% del total de habitantes.

En esta marco el conurbano bonaerense tiene una influencia determinante en el perfil provincial, siendo que ocupa el 1,8 del territorio bonaerense, conteniendo el 69% de sus habitantes.

XXI.1.1. UN CUADRO SINÓPTICO

POBLACION ²²³	PROVINCIA	CONURBANO	PAIS
Habitantes	12.594.974	7.969.324	36.615.528
Superficie	307.571 km ²	3.680 km ²	2.780.400 km ²
Densidad poblacional	41 hab/km ²	4.165 km ²	12 hab/km ²
Población urbana	94,5 %	100%	84,4%
Variación Intercensal	1,6	1,7	1,7

Como se puede observar, la característica más sobresaliente en nuestro país, es que un

²²⁰ Cap. “La región como opción”. Pag 110 y sgtes. En el libro “Régimen Municipal Bonaerense” publicado por el H. Senado de la provincia de Buenos Aires. 1987

²²¹ “La Crisis Municipal en la Provincia de Buenos Aires”. Revista de la Función Pública. 1998.

²²² El tema lo abordamos con mayor profundidad en el trabajo “El área metropolitana de Buenos Aires”. De próxima publicación.

²²³ Las estadísticas contempladas en este cuadro llegan hasta el año 1991.

solo aglomerado urbano -el Gran Buenos Aires- con el 0,01% de la superficie del País, contiene el 35,7% de su población.

El Gran Buenos Aires, sigue siendo el gran centro de atracción en términos absolutos. Por ejemplo en el decenio de 1980-1990, ha recibido aproximadamente 800.000 migrantes..

La implicancia que tiene esto es la disparidad poblacional que hay con el interior. Los partidos más poblados, (que superan los 100.000 habitantes) tienen densidades entre 20.000 a 80.000 habitantes por km²; el otro extremo son los partidos despoblados del resto de la Provincia, con una densidad de 3 habitantes por unidad de superficie.

- El crecimiento de los partidos del conurbano tienen dos características principales: se desacelera y se concentran en la zona central, cuyos partidos ha aumentados vigorosamente, con incrementos anuales medio del 60 por mil, por ejemplo en Moreno o 44 por mil en La Matanza.

Si en 1960 la población del conurbano era más de la mitad de la provincia, en 1990 de cada 100 habitantes, 63 residen en los partidos del Gran Buenos Aires. Lanús es por ejemplo el partido de más densidad supera los 10.000 hab/km². De 6.000 a 8.000 hab/km² le siguen los 4 partidos del norte, más cercanos a Capital, junto con Avellaneda.

Los más periféricos son los de menos densidad. La más baja es San Fernando con 195 hab/km², por la influencia de las islas.

La Matanza es el más poblado, tiene casi 1.300.000 habitantes, representado el 13% de la población total del conurbano.

De acuerdo a las tasas de crecimiento poblacional actuales, en el año 2.000 el conurbano contará con una población de 9.000.000 de habitantes y la del resto de la provincia será de unos 5.000.000, aproximadamente.

XXI.2. LAS PREVISIONES LEGISLATIVAS

A pesar de este contundente diagnóstico, no contamos en nuestra Provincia con regulación sobre el tema, con excepción de lo previsto en de la ley de ordenamiento

territorial y uso del suelo, y lo plasmado en el Proyecto Constitucional de 1990, que fuera rechazado por la ciudadanía en el plebiscito del 5 de Agosto de ese año.

- LA LEY 8912/77

Así el artículo 3: principios en materia de ordenamiento territorial, define:

Inciso c) **En las aglomeraciones, conurbaciones y regiones urbanas será encarado con criterio integral**, por cuanto rebasa las divisiones jurisdiccionales. Los **municipios integrantes de las mismas, adecuarán el esquema territorial y la clasificación de sus áreas, a la realidad que se presenta en su territorio.** Esta acción deberá encararse en forma conjunta entre los municipios integrantes de cada región, con la coordinación a nivel provincial.

- EL PROYECTO CONSTITUCIONAL DEL AÑO 1990

Para encontrar otro antecedente tenemos que retrotraernos a las cláusulas contempladas en el proyecto Constitucional del año 1990, que señala:

Artículo 185: Las municipalidades podrán celebrar convenios entre si, o con la Provincia de Buenos Aires y consorcios o cooperativas de vecinos para la realización de obras públicas, prestación, prestación de servicios, cooperación técnica financiera o actividades de interés común de su competencia.

Asimismo, podrán convenir con la Provincia su participación en la Administración, gestión de obras y servicios que preste o ejecute en su territorio par lograr mayor eficacia y descentralización operativa, así como la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional. **Igualmente, podrán constituir entre si, o entre sí y con la Provincia, organismos de Gobierno o planeamiento regional cuya creación deberá ser aprobada por ley. La ley dispondrá el origen de los recursos y la atribución de competencias a favor del nuevo organismo, las que posteriormente no podrán ser ejercidas por los Municipios que lo integran.**

- EL DERECHO COMPARADO

Queda dicho que el tema en análisis lo circunscribimos especialmente a nuestra

provincia y al área metropolitana, como continente y núcleo de nuestra observación.

Con este fin, nos valemos de la Constitución de México y Venezuela, para señalar en las cláusulas constitucionales que transcribimos los preceptos que adoptan estas Cartas.

CONSTITUCION DE VENEZUELA

Artículo 11: ...una ley especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del **área metropolitana** de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal.

Artículo 28: Los municipios podrán ser agrupados en Distritos. También podrán los municipios constituir mancomunidades para determinados fines de su competencia.

CONSTITUCIÓN DE MEXICO

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de su competencia, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

XXI.3. POLITICAS A DESARROLLAR EN LA REGION

- **Mugnolo**²²⁴ dice al respecto:

En definitiva el problema de la región urbana no podrá ser tratado sino en el marco de una clara definición del conjunto al que pertenece, al proyecto del país que se quiere y también al tipo de estado que en definitiva, en él se organice.

- Nuestra segunda conclusión entonces, es que el *concepto de región* debe ser receptuado en nuestra legislación como un instrumento para la integración del espacio nacional, de universalidad relativa, en cuanto por por él no sólo se trata de crear regiones de desarrollo sino de inspirar toda la política del Estado a través de un sistema nacional de

planeamiento.

Reivindicamos así el valor de la planificación como el modo más eficiente para el tratamiento de las necesidades urbanas a la vez que rescatamos su valor como instrumento privilegiado de cambio social.

- Nuestra tercera conclusión es que el área metropolitana se distingue de todas las otras formas de asentamiento humano no sólo por sus rasgos cuantitativos, sino también por su cambio cualitativo que ha dado lugar a una nueva modalidad de vida con una problemática propia que la distingue de todas otras formas de asentamiento urbano.

Esta problemática se caracteriza por una serie de actos y situaciones en las que las necesidades y sus correlativas satisfacciones de la vida cotidiana dependen estrechamente de la organización social general, por lo que llevan ínsita una colectivización operativa de la gestión urbana.

Que ante la colectivización operativa de la gestión urbana, el mercado no tiene soluciones para la problemática que imponen las necesidades del área y que aún reconociendo valor y capacidad a la iniciativa privada para promover el bienestar material, es al Estado a quien le corresponde planificar y orientar un programa que determine el crecimiento armónico de la zona urbana y del país.

La planificación urbana es necesaria como medio técnico para hacer más eficiente el tratamiento de las necesidades del área urbana, pero que además tiene un importante valor político en tanto se constituya en un instrumento privilegiado para el cambio social.

- Nuestra última conclusión nos lleva a afirmar la necesidad de vigorizar la institución municipal a la que le reconocemos su carácter de institución natural, de existencia necesaria, que como poder del Estado debe gozar de una amplia autonomía política, administrativa, económica, financiera y social para el cumplimiento de sus propios fines.

Que con el objeto de proceder a esta vigorización ante la complejidad del fenómeno urbanista, se impone una redistribución de las competencias del órgano municipal, en orden a la eficiencia en la prestación de los servicios y satisfacción de las necesidades globales de la comunidad urbana, como asimismo, acentuar los mecanismos de participación

²²⁴ Primer Congreso para el Área Metropolitana CONARME I, 16 al 20 de septiembre de 1985, organizado

democrática de todos los habitantes en el gobierno y administración de los intereses del área.

- Gazzoli plantea algunas de las ideas sobre políticas o acciones a desarrollar en el Area Metropolitana²²⁵:

a) La solución de los problemas de mejoramiento de las condiciones de vida que impone a la población del ámbito urbano, sólo puede ser lograda con su participación. La planificación que no nos incluya como gestores y actores, está destinada al fracaso. Para lograrlo es necesario crear las estructuras de participación de la población en el ámbito municipal.

b) Instrumentar una política industrial en el nivel nacional, que involucre la totalidad de los aspectos (tipo de producción, escala, localización transporte de bienes e insumos).

c) Para racionalizar las acciones y poder planificar, se hace imprescindible que el Area Metropolitana sea manejada como una unidad y no como un conjunto de municipios independientes.

d) Para controlar su crecimiento y evitar la deteriorante dispersión urbana no basta con la regulación legal del Estado: se hace necesario que intervenga económicamente en el mercado de tierras. Así como la vivienda es hoy considerada un bien social y el Estado interviene económicamente, también lo debe hacer con respecto a la tierra urbana.

e) Instrumentar una política de transporte que haga más eficaz el sistema, reduciendo los tiempos de viaje, el gasto de combustibles y la contaminación ambiental. Para ello deberá dársele prioridad al transporte público.

f) Mejorar las condiciones de los sectores de menores recursos mediante políticas urbanas (impositivas, de abastecimiento, de infraestructura, etc) que impliquen una verdadera redistribución de la riqueza.

por Cámara de Diputados de la Pcia.de Buenos Aires.

²²⁵ Arq. Gazzoli, Rubén, "Área Metropolitana: Problema a resolver", Diario "Tiempo Argentino", pág. 9. 16 de julio de 1984.

CAPITULO XXII

EL TRANSPORTE Y EL AREA METROPOLITANA

XXII.1. EL TRANSPORTE EN RELACIÓN AL DESARROLLO URBANO

Partimos de la inteligencia que las políticas de ordenamiento y desarrollo de los asentamientos humanos y de transporte deberían fomentar patrones de desarrollo que satisfagan las necesidades de la mayoría de la población, asegurando una distribución de actividades que favorezcan el transporte masivo y reduzcan entre otros riesgos el congestionamiento y la contaminación.

El transporte es incuestionablemente vital en la economía, tanto urbana como nacional. En la Argentina representa entre un 8 y un 10% del PBI, mientras que en los países desarrollados alcanza hasta un 20%. *La importancia del transporte es tal, que la jerarquía de las ciudades, la fluidez de las vinculaciones que en ella se dan, los niveles de vida que en las mismas se determinan, la localización empresarial y la intensidad de su actividad, vienen en alto grado determinados por las condiciones de la prestación de los servicios para el traslado de bienes y personas, y en consecuencia resulta obvio que la planificación del transporte no puede ser planteada sólo en los términos del logro de la rentabilidad económica del sector, sino que debe estar incorporada dentro de los esquemas de planificación general con objetivo puestos al servicio de alcanzar simultáneamente las metas aspiradas en el terreno económico en lo social.*²²⁶

Dentro de los mecanismos que regulan el funcionamiento del Area Metropolitana como sistema de interrelaciones, el transporte y el tránsito revisten fundamental

²²⁶ Los grandes problemas que plantea la evolución del sistema de ciudades dentro de esta proceso de urbanización, escapa definitivamente a las posibilidades de la administración local.

importancia: sea por sus efectos directos al posibilitar el desplazamiento de personas o bienes, sea por los indirectos al inducir transformaciones en la estructura urbano-regional.

Martín Mateo²²⁷ reflexiona:

“...La ciudad supone un conjunto de vidas, de formas de vida relacionadas, asentadas territorialmente. **Ciudad equivale prácticamente a eso: posibilidad de rápido intercambio, de accesibilidad, factibilidad de comunicaciones, de contactos, tanto en el seno de la urbe central como con los núcleos de poblaciones que la integran y también con otros conjuntos más o menos lejanos relacionados con la ciudad. Sin un sistema de transporte no es posible pensar en una ciudad, que implica por sus propios fundamentos un universo de comunicaciones que están fundamentalmente basadas en infraestructura física, pero que también suponen intercambios espirituales o simples percepciones.**

En estos términos, la comunicación entre todos los componentes e integrantes es lo que la enriquece, lo que posibilita el crecimiento de la villa. Ello permite el que una ciudad extienda sus dominios sobre áreas circundantes en cuanto poseedora de mejores, medios, técnicas y saberes a los cuales se tiene acceso a través de intercambios y multirrelaciones. El sistema de transportes, pues, es una función básica de una ciudad; sin él, ningún gran conjunto urbano podrá plantearse como tal y desarrollar una existencia adecuada...”

XXII.2. EL ENTE METROPOLITANO DE TRANSPORTE

En este sentido al abordar el tema “La Autoridad metropolitana de transporte”²²⁸ tuvimos oportunidad de señalar:

Desde el año 1937 hasta la actualidad, los organismos con competencia en transporte han sufrido todo tipo de modificaciones. Esta desagregación constante, afecta directamente

La expansión del transporte en la ciudad se opera en un doble sentido: horizontal -haciendo posible la extensión de la ciudad sobre el territorio, al permitir en igual o menor tiempo el traslado del lugar de habitación al lugar de trabajo- y vertical -permitiendo el incremento en la utilización de los espacios centrales de la ciudad-. Así la ciudad se transforma en Area Metropolitana.

a la organización administrativa encargada de poner en marcha las pautas, planes, programas y acciones en el sector.

La discontinuidad crea incertidumbre y resta eficacia y rapidez en las labores burocráticas.

La falta de un organismo en la materia, diversifica y pluraliza las competencias en el orden nacional, con la consecuencia de una multiplicidad de responsables y afectados en las medidas a tomar.

El repaso general de esta situación nos alerta sobre esta anomalía que atenta sin duda con el desarrollo homogéneo que pretende un futuro Plan de Transporte, con las inversiones en el sector (cada organismo representa una nueva política interna) y la absorción potencial del sector transporte en un marco referencial de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

Países como Alemania Federal o Brasil cuentan con Ministerio de Transporte; México, con una Secretaría de Comunicaciones y transporte para todos los tipos de transporte (terrestre, por agua, aéreo, comunicaciones), salvo para Infraestructura, que cuenta con la Secretaría de Obras Públicas²²⁹.

En un documento de trabajo preparado por el Contrato V del Plan Nacional de Transporte, se hace referencia a la Ley n° 12.346, del año 1937, que expresa: “Coordinar todos los medios de transporte por agua y por tierra, procurando que sirvan mejor a las intereses públicos y a la economía general de la Nación”.

Esta ley y su Decreto Reglamentario Nro. 17.911/39, más que a la coordinación de medios, estuvieron orientados a la regulación del transporte automotor.

XXII.2.1. BREVE EXEGESIS SOBRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR

²²⁸ Reza Ricardo Pablo. “La Autoridad Metropolitana de Transporte”. Serie Documentos. Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación. 1983.

²²⁹ Centro de información técnica del Transporte, MOSP, 1978.

- En 1949 se crea por primera vez un organismo de alto rango en esta materia, la Secretaría de Transporte de la Nación, con directa dependencia de la Presidencia. (La Dirección Nacional de Transporte pasa a formar parte de esta Secretaría).

El Ministerio de Transporte, creado por ley N° 14303, reunió en su seno a prácticamente todos los organismos existentes en el país que estaban vinculadas directa o indirectamente, al transporte o a cualquiera de sus medios. A su vez, el Ministerio de Obras Públicas, era responsable de las obras viales y su administración.

Este Ministerio, única experiencia argentina en cuanto a la existencia de un organismo central de administración, coordinación y operación de transporte con rango de ministerio, por diversas razones, nunca funcionó efectivamente.

Mediante la Ley 14.439, de Organización de los Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, se confía al Ministerio de Obras y Servicios Públicos el planeamiento y coordinación de los servicios públicos de transporte. A tal efecto se crea en este Ministerio la Secretaría de Transporte que tendrá jurisdicción sobre el transporte terrestre, marítimo y fluvial de carácter comercial. El decreto 2614/65 formaliza la creación de una comisión asesora honoraria de Estudio y Planificación de los sistemas de transporte, dependiente del mismo Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP).

En 1966 el MOSP se disuelve, pasando las secretarías de transporte y obras públicas a la órbita del Ministerio de Economía y Trabajo.

- En 1967, mediante Decreto N° 1907, se estructura el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo del que forman parte las oficinas sectoriales para el desarrollo y se crea la oficina sectorial de desarrollo en transporte, que tenía la doble dependencia del CONADE y del Secretario de Transporte. Esta oficina sectorial fue el origen de la actual Dirección Nacional de Planeamiento de Transporte, a partir del Decreto 1841/77.

En 1968 se crea nuevamente el MOSP y la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Transporte vuelve a formar parte de él.

Por Decreto N° 586/70 se crea el Consejo Asesor del Transporte Terrestre, cuyos objetivos son la planificación a mediano y largo plazo, legislación y proyectos, y planes públicos y privados.

- Con la Ley de Ministerios N° 20524, sancionada en 1973, se vuelve a crear el Ministerio de Economía y al mismo tiempo se le asignan las funciones sobre transporte y obras públicas del desaparecido MOSP. Se crea asimismo la SETOP (Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas), constituida por la subsecretaría de Mariana Mercante, Obras públicas y Transporte.

Las empresas estatales Ferrocarriles Argentinos, Aerolíneas Argentinas y Elma pasan a depender de la Corporación de Empresas Nacionales creada por Ley 20558, mientras que lo referente al transporte marítimo y fluvial, e incluso pesca, se centraliza bajo la Secretaría de Estado de Intereses Marítimos (SEIM) creada en 1976.

La SETOP queda estructurada con las siguientes subsecretarías:

Transporte.

Coordinación y políticas.

Recursos hídricos.

Obras Públicas.

Ordenamiento Ambiental.

Posteriormente, en 1978, la ley 21800 declara en estado de liquidación la Corporación de Empresas Nacionales, transfiriendo las empresas incorporadas a la misma a la jurisdicción de las secretarías del Ministerio de Economía.

La infraestructura vial pertenece a la Dirección Nacional de Vialidad en lo que se refiere a la jurisdicción nacional y en lo respecta a las jurisdicciones provinciales, en cada provincia actúan las Direcciones Provinciales de Transporte y Vialidad.

Otros organismos con competencia en transporte.

La Comisión Nacional de Tránsito y Seguridad Vial, creada en 1973 y modificada en 1979, tiene a su cargo los estudios y programas vinculados con la seguridad en el tránsito vial de pasajeros y cargas.

Otros organismos relacionados con el sector transporte, son:

Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ministerio de Defensa (Comisión Nacional de zonas de seguridad).

Ministerio de Trabajo (fiscalización de los regímenes de trabajo e inspección de los lugares de trabajo).

Ministerio de Economía.

Secretaría de Planeamiento.

Comité Federal del Transporte (creado en 1976).

Consejo Vial Federal (1958).

XXII.2.2. EL TEMA EN BRASIL

La creación de Región Metropolitana por ley complementaria, representa la condición jurídica exigida para el reconocimiento de determinados servicios públicos o de utilidad pública, como servicios comunes metropolitanos a ser ejecutados dentro de una circunscripción territorial definida.

Así la Ley Complementaria del Estado de San Pablo n° 94 del 29 de mayo de 1974, dispone en su artículo 3°, inciso 7: *al Estado compete el establecimiento de normas generales sobre la prestación de servicios comunes de interés metropolitano y su cumplimiento y control.*

En su artículo 7°, inciso 13, dice: Al consejo Deliberativo (CODEGRAN) compete promover, por intermedio de entidades competentes, la prestación de servicios, obras y actividades locales, relacionadas con el planeamiento integrado de la región metropolitana, cuando fuere el caso.

La Ley N° 1492 del 13 de diciembre de 1977 autoriza la creación de la Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de Sao Paulo S.A. (E.M.T.U. SP).

En su artículo 1° dice: El Sistema Metropolitano de Transportes Urbanos de la Región Metropolitana del Gran San Pablo, como componente del Sistema Nacional de Transportes Urbanos, integrado al Plan Nacional de Vialidad, comprende etapas y parcelas de servicios de transportes determinados como de interés metropolitano por el Consejo Deliberativo del Gran San Pablo (CODEGRAN).

La E.M.T.U. es concesionaria exclusiva de los servicios y tiene por finalidad promover y efectivizar las directrices, condiciones y normas generales aprobadas por CODEGRAN.

Según lo establece el art. 7º, la E.M.T.U.-SP actuará en toda la Región Metropolitana en forma integrada con entidades federales, estatales, y municipales, comprendidas en la implantación de la Política Nacional de Transporte y Desarrollo Urbano.

XXII.2.3. ALGUNAS SUGERENCIAS PARA RESOLVER EL TEMA

Hecho el repaso de las dificultades jurídicas y urbanísticas que se presentan en la Región de Buenos Aires, creemos conveniente propiciar un Ente rector compatible con la situación real en el Area Metropolitana.

No observamos viable una Autoridad Unica, por los siguientes motivos:

1) La falta de un Plan Regional que integre al transporte como un elemento decisivo del desarrollo urbano.

2) La falta de un Plan Nacional de Transporte que determine el sistema nacional de transportes urbanos, definiendo el continente de actuación en la materia.

3) La falta de una organización administrativa adecuada a nivel nacional.

4) La falta de una institucionalización del Area Metropolitana, como condición jurídica exigida para el reconocimiento de determinados servicios públicos comunes.

Esta realidad denuncia: que no podemos forzar una Autoridad Unica, desconociendo la jurisdicción de cada nivel gubernamental, la competencia municipal en esta campo y la complejidad del sistema de transporte alcanzada en la actualidad.

Por lo que proponemos:

La figura del Consorcio Público Estatal²³⁰.

²³⁰ El Dr. Eduardo García de Enterría cita en su libro Lecciones de Derecho Urbanístico.

“La fórmula más razonable parece ser la de consorciar los entes locales con el propio Estado, de modo que todas las partes interesadas pongan en común sus respectivas competencias urbanísticas y sus posibilidades reales de actuación en el seno de una misma organización integrada y unitaria”

a) Porque propicia la concertación sin desconocer el papel protagónico de cada jurisdicción (los integrantes son partes pero no socios).

b) Porque alienta la mancomunidad para el tratamiento de temas comunes -v.gr. concesión, tarifas, superposición de recorridos-

c) Porque en la manifestación del Pacto Consorcial se pueden deslindar y definir las respectivas competencias, ya que cada jurisdicción mantendría en su esfera de facultades los temas privativos.

d) porque estos Entes difieren de la Corporación en que la asociación no es compulsiva por parte del Estado, sino por voluntad mayoritaria de las partes y personas integrantes²³¹

e) Porque permite su inmediata absorción por un Ente urbanístico de mayor alcance y competencia.

Sugerimos también

1) la asociación de los municipios del Conurbano Bonaerense conforme sus identificaciones económicas, demográficas, territoriales y culturales y la institucionalización de esta mancomunidad jurídica a través del dictado de una Ley Nacional que así lo consagre.

2) La participación representativa de estas asociaciones municipales en el Ente Consorcial.

3) La consideración del Área Metropolitana como una unidad funcional, que fomente un conciencia, credibilidad e interés metropolitano y determine prácticamente el concepto de Jurisdicción Unica.

Como es sabido, hay muchos tipos de consorcios. La legislación tradicional los divide en consorcios reales, consorcios administrativos, consorcios públicos, consorcios de actividad pública, consorcios privados etc... Los consorcios reales han sido los típicos y, muy principalmente, aquellos que unen las cosas o bienes (parcelas de tierra) sin confundirlas ni unificarlas.

Sin embargo, en la época moderna las organizaciones consorciales se han extendido no solo al ámbito de la economía privada -consorcios financieros- sino también en el ámbito del Estado, muy especialmente, en el ámbito de los servicios públicos.

El pacto consorcial es la exteriorización jurídica de los acuerdos, libremente consentidos, en los cuales los fundadores explicitan la forma de una instrumentación que contiene la estructura de los acuerdos y normas que habrán de sostener y regular las relaciones internas y externas. Ingresan al consorcio como partes y no como socios y la voluntad consorcial se expresa a través de las propias asambleas, lo cual confirma la independencia.

²³¹ Dromi, Roberto. "Derecho Administrativo Economico".

4) La descentralización administrativa de las competencias delegadas en el Ente Consorcial con participación de las Entidades interesadas y sectores tanto públicos como privados afectados.

5) La consideración del servicio público local, como un derecho municipal.

6) La concentración de facultades en un único organismo público nacional, como lo indica la experiencia extranjera.

7) La comprensión de que la finalidad del servicio público es la eficiencia al menor costo y el bienestar general, y que en las medidas que en su defecto adopte el Estado, debe privar el provecho del usuario-contribuyente sobre el particularismo jurisdiccional o el injustificado recelo sectorial.

CONCLUSIÓN

CONCLUSION

Preliminarmente parece necesario remarcar que en esta misión del Estado moderno, en esta vocación genuina por la integración regional, por el reposicionamiento ante el fenómeno de la globalización, cabe preguntarse si no debemos también consolidar nuestros elementos de asociación, comenzando naturalmente por el territorio.

Si las *fronteras invisibles* nos van a favorecer en el tránsito, en el comercio, en la comunicación y la conjunción de intereses afines, no cabría duda sobre el beneficio social que ello conlleva.

Tampoco sobre el alcance político, en tanto afirmación de criterios que actúen como reaseguros recíprocos –entre ellos la nada desdeñable cláusula que los miembros deben ser países con régimen democrático- y por cierto una potenciación geopolítica en el marco de las relaciones internacionales.

En una palabra, una inequívoca tendencia cuyos signos distintivos parecieran contar con el aval consensuado de una contemporánea necesidad.

¿Cuál es el papel que le cabe al territorio en este marco?

Debemos partir ineludiblemente de este elemento físico que da razón de ser a los otros, y que constituirá el ámbito para las actuaciones en común.

El ordenamiento territorial, los criterios predominantes de su estrategia de organización y desarrollo serán los que nos proveerán de mandatos explícitos y definidos para favorecer en el ámbito regional una recomendación común, que tenga por finalidad **consolidar la tendencia del conjunto en el marco de las particularidades.**

De lo contrario, no podremos aportar soluciones con esta vocación “huida hacia adelante” subestimando nuestras deficiencias en el salto “cualitativo” que las relativiza.

Para nosotros el tema de la **integración territorial**, esta íntimamente ligado con el tema de la **ordenación territorial**²³², es decir con el modelo que constituye nuestro diseño

²³² Esta reflexión pareciera reflejarse en el reciente seminario internacional, convocado por la Subsecretaría de Acción de Gobierno de la Presidencia de la Nación Argentina, que se está desarrollando en este mes de septiembre de 1998. El mismo versa “EL DESARROLLO TERRITORIAL, UN DESAFIO PARA EL SIGLO XXI” y entre otras áreas temáticas que se abordaran en este seminario destacamos:

institucional.

No será en la exclamación genérica y recurrente con que se pretende caracterizar estas cuestiones –vr. “Metrópolis de equilibrio”, “estrategia del sistema de ciudades”- como vamos a resolver la cuestión; será en el planteo previo y definido de un modelo que en su consolidación encontrará la razón y sustento para adaptarse a las revisiones y nuevos requerimientos que la integración reclama. Solo así podremos concebir el futuro de esta nueva modalidad regional.

- Nos detendremos en algunos aspectos que marcan la deficiencia de análisis, organización y ejercicio de una política territorial en nuestro país. Lo haremos desde distintos puntos de vista:

- La formulación con que la **perspectiva ambiental** se ha plasmado en nuestro país expresa una desbordante “conciencia ambientalista”, se plasma en nuestro derecho público en un abanico de temas afines: ecológicos, ambientales, recursos naturales, patrimonio cultural, etc.; que confluyen como criterios reivindicativos de la garantía constitucional a la “calidad de vida”.

Ahora bien, en este esquema de actualización constitucional, ha quedado gratuitamente desplazada la política sobre el suelo, como técnica de organización territorial y desde esta perspectiva, elemento de esencial referencia ambiental.

Valga para ilustrar lo antedicho esta curiosa paradoja:

La Provincia de Buenos Aires tiene en su Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo -ley 8912 y sus modificatorias-, quizá el marco normativo de mayor jerarquía que reconozcamos; sin embargo la Constitución Bonaerense de reciente reforma, es la más retrasada en estas áreas. Para corroborar lo antedicho, sólo necesitamos detenernos, entre otros ítems, en el capítulo municipal con sus postulados de principio de siglo y en la inocua

- “Transformaciones globales y las nuevas orientaciones en la gestión de ciudades, regiones y en la ordenación del territorio”

- “Reconversión productiva y transformación regional. El desafío de las comunidades ante la globalización y el MERCOSUR.

- “El equilibrio socioeconómico regional. La regionalización como instrumento.”

- “De las metrópolis a las regiones urbanas, administración y gobernabilidad.”

- “La dimensión territorial en el espacio comunitario del MERCOSUR”

recepción que enuncia sobre los derechos públicos subjetivos, como ya lo desarrolláramos en los capítulos precedentes.

- Por otro lado, desde una **perspectiva sociológica**, conservamos una percepción equivocada de los efectos de nuestro propio proceso de urbanización y consecuentemente de la necesidad de una política llamada a orientar, prever, y establecer sus criterios de desarrollo.

Nos ubicamos decididamente lejos de las inquietudes fácticas -superpoblación²³³, limitaciones territoriales, desertificación, etc.- que exigieron la estructuración y desarrollo de estos temas.

En nuestro caso por el contrario, el país sigue siendo un "continente desnudo en su perspectiva visual", y las grandes concentraciones que el mismo presenta, las vivimos como los inevitables e irónicos efectos de la industrialización.

Desde esta óptica, aislamos la gravedad del fenómeno con la perspectiva ilusionista de las largas extensiones de tierra que disponemos.

En consecuencia, sufrimos las "patologías urbanas" y nuestra "conciencia fóbica" con la sensación de una "elección culposa", y no como una tendencia irreversible que al concentrarse en una decena de Centros, desvirtúa nuestra densidad demográfica (8 hab. por km.2), desdibujando su realidad.

En una palabra, situados privilegiadamente lejos del fenómeno de la **superpoblación**²³⁴, asumimos el tema de la **concentración** como una expresión sociológica

- "Territorios del futuro. El MERCOSUR. La construcción compartida del espacio. La cohesión económica y social. La preservación ambiental y el equilibrio territorial."

²³³ Nuestro crecimiento demográfico es uno de los más bajos del mundo: al respecto se conjetura que en el año 2000 alcanzaremos una población de 36.000.000 de habitantes, mientras que Brasil llegará a los 200 millones, y México cerca de los 100 millones.

²³⁴ Desde Malthus hasta nuestros días el problema de la población ha sido motivo de preocupaciones. Las opiniones han oscilado siempre entre un extremo y otro. Los enrolados a la escuela malthusiana que han sostenido la necesidad de limitar el desarrollo natural de la población, ya sea por medios morales, naturales o artificiales; y los que manteniendo el criterio opuesto, sostiene un total liberalismo en dicho desarrollo y manifiestan que el mundo depende de la inteligencia del hombre para lograr los medios técnicos que permitan hacer frente al aumento constante y pronunciado de la población y evitar el agotamiento de los recursos naturales.

Marx sostiene que el problema de la superpoblación tan solo puede darse en una sociedad capitalista y mucho más modernamente y en una posición política distinta- Colin Clark se coloca en la posición opuesta a Malthus en su libro Population Growth and Land Use, en el que dice: "Los problemas capitales originados por el incremento humano no son los de la pobreza sino los del aumento del bienestar en ciertas regiones que disfrutaban de ese incremento, de la atracción por ellas de quienes emigran de otras tierras y de la incontrolable expansión de sus centros urbanos".

aislada -de ricos y diferentes matices-, pero ajenos a un **proceso de urbanización**, concebido como una dinámica generadora de actuaciones económico-sociales diferentes.

- Desde el **punto de vista organizacional**, nuestro retroceso ha sido sugerente.

Quizá la fusión del Ministerio de Obras y Servicios Públicos con Economía refleje como un símbolo estas alusiones y exponga un plano de curiosa deserción en este punto.

No es casual este aspecto, ya que tal fusión implica priorizar políticas que naturalmente desplazan los esfuerzos que en el campo urbanístico se habían realizado.

Este "estado de inauguración" desalienta la continuidad formativa y promueve una desarticulación del sector público tanto en la aplicación de normas como en su imprescindible control.

Sobre todo este último aspecto -el control²³⁵- cuya labilidad vulnera la necesaria "estatización" de la "modernización".

En este sentido recientemente en un matutino²³⁶ de nuestro país El Defensor del pueblo de la Nación, Dr. **Jorge Luis Maiorano** vierte una nota de opinión con este sugerente título "El usuario se transformo en víctima" y dice entre otros aspectos:

"...En este tema de las regulaciones y los controles hoy es evidente que la mayoría de los entes reguladores no abre sus puertas a los usuarios con la misma facilidad con que se escucha a las empresas. Y es evidente que deberíamos haber pasado de aquel

Concebimos el acto demopolítico como "la acción por medio de la cual el poder político regula o dirige la distribución de los elementos humanos en el espacio". Actividad insoslayable del Estado moderno que a su vez constituirá el objeto de la demopolítica, disciplina que estudiará la actividad del Poder en la regulación, dirección y distribución del elemento humanos en el espacio.

Es decir, que en vez de hablar de una política demográfica, que encierra un concepto estadístico, debemos hablar de demopolítica, por resultar una expresión más comprensiva del fenómeno relativo a las relaciones del poder y la población.

Refiriéndose a la intervención del poder en la población y el bienestar, Hubner Gallo dice: "Nadie puede negar la existencia y la necesidad de la política demográfica, que concebimos como una disciplina a la vez filosófica y científica, en el orden teórico, y como un arte de gobierno, en el orden práctico."

²³⁵ El control administrativo del Estado de Derecho, como nos señala Juan Francisco Linares es de legitimidad (legalidad y oportunidad), de gestión y contable-financiero, presenta problemas de singular insuficiencia; del cual se hace cargo Agustín Gordillo, al señalar "que del incumplimiento y desobediencia más o menos generalizada al orden jurídico formal surgen pautas de conducta, principios de organización, normas de procedimiento, etc, ..."

Estado empresario a un Estado con entes de control independientes e imparciales que aseguren la expresión y participación de empresas, usuarios y entidades intermedias...

...Necesitamos un Estado generador de solidaridad, profundamente involucrado en la defensa del bien común. En 1983 los argentinos exigimos la vigencia plena de nuestros derechos: humanos, políticos. En 1989 reclamamos la estabilidad económica. Y hoy la sociedad argentina quiere y tiene todo el derecho de reclamar por una mejor calidad de vida y una mayor protección del Estado...”

- Desde una **perspectiva institucional**, pensamos que las iniciativas y esfuerzos urbanísticos que tuvieron su origen en la década de los años 60/70, reflejaban movimientos confluente que los facilitaron.

Entre otros citamos, el último gran flujo migratorio de la década del 50 y la consecuente consolidación demográfica que produjo; el auge del Estado social de derecho y sus reivindicaciones colectivas; y la jerarquía de la planificación como instrumento político y de gestión.

Por cierto no podemos desconocer que estas distintas expresiones se inscribían en un marco de discontinuidad institucional y por ende axiológicamente subalterno.

Por ello creemos que la imprescindible irrupción democrática supuso paradójicamente un imperceptible rechazo al criterio de planificación en su extensión interpretativa de racionalización y orden.

Nos referimos a la antinomia que suponía esta “oferta” con la idea sustantiva de libertad, concebida ésta como una disposición autonómica y suficiente en sí misma.

Es en esta etapa donde los instrumentos planteados en la precedente ingresan al actual sistema debilitados en su “imperium” quizá como una sobredimensionada reafirmación de

²³⁶ También señala el Defensor del pueblo estos otros conceptos: “...se termino con el Estado paternalista y empresario, pero todavía no aparecio el Estado regulador en que el usuario de los servicios públicos deje de ser un tercero ajeno... Me veo en la necesidad de llamar la atención de las autoridades competentes acerca de la necesidad de que sean más sensibles y permeables a las demandas de la ciudadanía... Mientras que en 1996 las quejas de los usuarios representaban el 31,6% durante 1997 crecieron al 40,4%, creo que

una transición que así lo justificaba.

Al respecto **Odilia Suarez**²³⁷ nos comenta:

“...ha persistido en el país una fuerte corriente de pensamiento liberal que desconfía de los beneficios que puedan obtenerse de una acción planificada y, más aún, es reacia a reconocer la función social que debe cumplir la propiedad. La filosofía de la conformación del hábitat en nuestro país ha estado demasiado regida por criterios economicistas del corto plazo y por un concepto irrestricto de la libertad individual que no ha tenido adecuado correlato en la aceptación de las obligaciones sociales que esa misma libertad nos demanda...”

- Desde una **perspectiva municipal**, por esos tiempos -1984- uno de los máximos inconvenientes para la aplicación de la Ley de Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires, lo presentaba la resistencia de los intendentes a aplicar la norma.

Para ello esgrimían el origen de facto de esta Ley y las urgentes necesidades sociales que demoradas en su atención implicaban priorizarlas por sobre cualquier criterio que pudiera obstaculizarlos.

La categorización previa del suelo o el equipamiento sanitario e infraestructural como criterio habilitador para cualquier urbanización, se ofrecían como requisitos dogmáticos frente a la necesidad de legalizar los asentamientos irregulares, o permitir el acceso a lotes o viviendas en condiciones de mayor accesibilidad social.

En la revista “*Ciudad y Territorio*”²³⁸ del Instituto Nacional de Administración Pública un ensayo sobre “La planificación urbana posible en los ochenta” reseña entre otros aspectos lo siguiente:

“...A partir de 1983, los municipios realizaron políticas muy diferentes según los

la desprotección se ha acentuado...”. Diario Clarin. Lunes 7 de Septiembre de 1998.

²³⁷ Odilia Suarez, Ob. citada, Pág. 329.

intereses políticos de los intendentes y los equipos de planificación... Las acciones estuvieron más o menos dirigidas a atender las necesidades de la población más pobre de los territorios que administraban...

...En la mayoría de los municipios, se ha otorgado relativa importancia a los instrumentos globales de planificación, como el Plan Director; se ha dado énfasis a las políticas de tierra, debido a la gravedad de la situación de la población más pobre respecto de la misma...

...Hubo varios proyectos de modificación de la Ley 8912, pero se han podido concretar muy pocas variaciones...

...A nivel de la regulación de la titularidad de la propiedad se impulsa la realización de acciones tendientes a mejorar las condiciones legales de la población que ocupa tierras en diversos municipios, tanto sobre terrenos privados como públicos. Se consigue la regularización de algunos barrios, muy pocos en relación a las necesidades de la población, debido a la inexistencia de instrumentos legales ágiles para la realización de las regularizaciones²³⁹...

...En cuanto a la regularización, los municipios del Conurbano Bonaerense no tuvieron, hasta los años ochenta, políticas sobre la tierra ocupada por "villa miseria". El nuevo fenómeno de los asentamientos, que se consolida a partir del año 1981, y el

²³⁸ Ciudad y Territorio. -n| 86-87. Otoño-invierno. 4/90-1/91. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Nora Clichevsky.

²³⁹ Entre los programas que desarrolla, interesa destacar el Protierra, debido a que actúa directamente sobre la producción de suelo urbano. La creciente cantidad de invasión de tierra, especialmente en los municipios del Conurbano Bonaerense, así como el incremento de la población de "villas" tan consolidadas, define la necesidad del gobierno provincial de tomar medidas a corto plazo para mejorar la situación de la familias en tales condiciones e impedir, en lo posible, que las invasiones sigan proliferando.

El 10 de febrero de 1988, el gobierno de lanza el Programa Protierra, cuyo objetivos pueden sintetizarse en :

1) Dar respuesta a la situación de demanda insatisfecha de tierra apta para vivienda.

2) Regularizar tierra irregular desde el punto de vista de la titularidad urbana y a partir de la concreción de una política de movilización del suelo urbano, que promueva el completamiento de la trama urbana y optimice los costos de infraestructura, dada la cantidad de vacíos urbanos existentes en las ciudades de la provincia y en especial aquellas pertenecientes al conurbano Bonaerense.

Se propone un enfoque multidimensional para la resolución de la problemática que considera: plan de lotes urbanizados, estímulo a la autoconstrucción; legalización de las formas irregulares y clandestinas de ocupación; provisión de infraestructura de servicios; completamiento y mejoramiento de la vivienda; producción de nuevas unidades de vivienda.

La propuesta se centra en cuatro líneas de acción fuertemente interrelacionadas:

1) Oferta de lotes con equipamiento urbano. Producción de urbanizaciones integrales.

2) Regularización urbana y de la titularidad de la propiedad de tierra ya ocupada. En el caso de las "villas", regularización de lotes clandestinos, lotes con caución de venta o con juicios de escrituración. Se pretende entregar la tierra a sus ocupantes con títulos perfectos.

3) Impulsar medidas para mejorar la trama urbana, ocupando las tierras vacías y aprovechando mejor la capacidad instalada no utilizada de la infraestructura urbana, lo que permitía suministrar servicios a menores costos.

crecimiento de las villas, los loteos irregulares y clandestinos –productos de la agudización de la crisis económica y de las políticas específicas sobre tierra y vivienda que se implementan desde la década del setenta- definen la necesidad de actuar sobre una realidad social cada vez más pobre...

...Interesa destacar que la mayoría de las regularizaciones se realizaron en tierras anteriormente públicas y, en muchos casos, fueron los mismos ocupantes los que presionaron ante las autoridades locales para su regularización. La mayor parte de las tierras regularizadas habían sido transferidas a los municipios en virtud de la mencionada ley 9533/80²⁴⁰...”

- Desde una perspectiva política, Tampoco es casual, que el proceso reformista inaugurado en la pasada década no contenga ninguna cláusula sobre estos temas ni tampoco sobre “Área Metropolitana”, “Megalópolis”²⁴¹, etc.

Indudablemente, somos una excepción en Latinoamérica, al no contar con una legislación que reconozca estos “continuos edificados” con una singularidad institucional susceptible de competencias y actuaciones acordes.

Es lamentable reconocer que por lo menos en un aspecto –nos referimos al AMBA- ello encuentra una clara motivación política que como contrapartida se manifiesta en la modalidad asumida para la reciente división de algunos distritos del conurbano, acentuando el particular retraso en este aspecto.

Raúl Milani²⁴² nos dice:

“...El encuadramiento, le propone al proceso de la planificación caracterizaciones o maneras. Ello por cuanto, al ser la

4) Creación de una Banco de Tierras, como reserva de regulación del mercado y base de futuras políticas de crecimiento.

²⁴⁰ Después de muchos años de administrar las “tierras fiscales”, por ley 9533 de 1980 la provincia transfirió a los municipios el dominio de: los espacios circulatorios, calles, ochavas, plazas y verdes o libres públicos (art. 1); las reservas fiscales para uso público o equipamiento comunitario (art. 2 y 3); los inmuebles de dominio eminente, vacancias, excedentes y sobrantes (art. 4) y las reservas de uso público a cederse en el futuro (art. 10).

planificación una actividad instrumental, de “medios” y no de fines, queda condicionada como tal a la caracterización que le imponen la ideología de la objetivación, la estructura política y las instituciones vigentes.

En otras palabras, si bien la planificación resulta -como actitud y técnica- compatible con cualquier ideología política y, de allí, con cualquier sistema de gobierno, el diseño del proceso y los modos de sus etapas serán disímiles y particularizados según aquellos.

En suma, los medios que el proceso de planificación tiende a optimizar, no están constituidos sólo por lo material (recursos económicos, tecnológicos, demográficos, etc. –reales o potenciales-), sino también por los recursos institucionales que derivados del planteo ideológico, condicionan las políticas y consecuentemente, encuadran las estrategias...”

- También resulta evidente que la desregulación, privatización, y liberalización influyen como principios rectores que desnaturalizan cualquier proyecto que no se sustente en esta construcción.

Desde esta perspectiva, el “interés público urbanístico” se asume fragmentado y por ende ajustado a cada circunstancia que lo motiva.

Naturalmente, al quedar el tema circunscripto a cada caso el peso de la actuación pública se relativiza en beneficio del resultado buscado.

Ello no desvaloriza al proyecto en sí, pero lo hace cautivo de una puja de intereses donde los aspectos técnico-económicos prevalecen sobre los socio-urbanísticos.

Así en un artículo reciente de un diario nacional²⁴³ la editorial llama la atención sobre

²⁴¹ Odilia E. Suárez nos señala: “...En el mejor de los casos se pretende que sean los municipios los que, exclusivamente, atiendan los problemas del ordenamiento urbano, pero ello resulta bastante ilusorio porque factores poderosos en la conformación de las ciudades, como son las redes de transporte, comunicaciones, energía, servicios públicos, programas de vivienda, inversiones en industrias, son todos inducidos o determinados desde el nivel nacional o provincial con independencia de los planes que puedan estudiar los municipios...”. “Derecho y Planeamiento Urbano”, Pág. 328

²⁴² Raúl Milani, “Derecho y planeamiento urbano”, pág. 306.

²⁴³ Editorial del Diario Clarín del Sábado 15 de Agosto de 1998.

“La ciudad sin plan urbano” al señalar lo siguiente:

“...Todavía la ciudad de Buenos Aires carece de plan urbano ambiental, lo cual es particularmente preocupante dada las importantes obras que se encuentran en vías de realización. Varios meses atrás se debatió una propuesta de reforma al Código de Planeamiento Urbano. La discusión que se desarrolló entonces mostró aspectos cuestionables del proyecto pero, sobre todo, dejó en claro la necesidad de avanzar primeramente en la formulación del plan urbano ambiental...

...Dicho plan debe constituir la ley marco a la que se ajustarán el resto de la normativa urbanística y las obras públicas...

...Además, del plan urbano y ambiental debieran depender otras normas y todas las decisiones en materia edilicia y ambiental. Así, el Código de Planeamiento Urbano, las evaluaciones de impacto ambiental, las obras promovidas por el Gobierno y aun las obras privadas de grandes implicancias urbanísticas deberían ser objeto de definición y evaluación conforme con una estrategia general previamente definida por el referido plan...

...Pero la toma de decisiones en materia de obras públicas y de emprendimientos privados que afectan el funcionamiento de la ciudad se presenta como hechos consumados que van reduciendo los márgenes de acción del plan. Esto afecta, entonces, la capacidad de la autoridad para fijar los objetivos en materia de ordenamiento urbano...”

También parece oportuno recordar que se había convocado a una audiencia pública para el proyecto de ajuste y actualización del código de planeamiento urbano que se realizó el día 12 de noviembre en la Casa de la Cultura. La misma permitía que se presentara quienes deseen ser parte en la audiencia pública – persona física o jurídica, pública o privada- invocando un interés general relacionado con el tema; pudiéndose inscribir los expositores, presentar mociones, y obtener vista y copia de la documentación pertinente. Según lo acredita la convocatoria publicada por el matutino La Nación el domingo 2 de Noviembre de 1997.

- Desde una **perspectiva formativa**, por último parece necesario reiterar que esta falta de antecedentes imposibilita traducir en ejemplos el alcance del trabajo proyectado.

Si bien es cierto que ello permite un más amplio y discrecional análisis, también lo es que impide la materialización de los conceptos en los casos prácticos, lo que invita a profundizar el discurso teórico y en particular los aspectos sobresalientes del derecho comparado.

En esta línea argumental, observo que el estado de esta disciplina guarda cierta equiparación con el panorama que ofrecía la legislación laboral cincuenta años atrás, en su malla de normas e institutos dispersos hasta que se produjo su vertebración como derecho del trabajo -paradójico esfuerzo si pensamos en su eminente flexibilización-.

- En nuestro país queda por cierto mucho por hacer, entre otros tópicos fundamentales, institucionalizar el fenómeno de las áreas metropolitanas, consagrar un marco sobre una política de ordenamiento territorial²⁴⁴ y asentamientos humanos, reconociendo y adjetivando nuestras regiones²⁴⁵, consolidar la efectividad de nuestro federalismo, asegurar el ejercicio pleno del municipio como ámbito de descentralización institucional.

- Debemos entender que solamente un *marco institucionalizado* que plasme una

²⁴⁴ En el aludido seminario la conferencia de clausura abordara el tema "Argentina, el desarrollo territorial en las políticas públicas."

²⁴⁵ El art. 124 de nuestra Constitución Nacional autoriza a crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines.

Corresponde al respecto la consideración de los alcances de la norma y en especial la conceptualización de la región, teniendo en cuenta las características de nuestra norma de estado federal, que necesariamente le otorgarán al concepto características diferentes del alcance del término en sistemas unitarios.

Así debe tenerse en cuenta que el art. 126 – antiguo 108 – veda a las provincias la celebración de tratados parciales de carácter político y, en tal sentido, no pueden crearse nuevas estructuras de gobierno, con órganos propios que ejerzan competencias que se desprenden de las otorgadas a las provincias y se atribuyan a esos nuevos órganos.

El art. 124, por tanto, no ha hecho sino darle sustento al proceso de regionalización producido desde tiempo atrás y en especial a partir del 1983 por las provincias, mediante la celebración de tratados.

Se trata de crear ámbitos de concertación de políticas y acciones, órganos interjurisdiccionales a ese efecto y entes de gestión de carácter específico para determinados problemas comunes.

Fácil es advertir la conexión de la cuestión con la temática motivo del presente.

Por tanto, la región no es una superestructura preexistente, existe a partir de:

- el diseño de políticas que apunten a resolver los ejes problemáticos centrales;
- la ejecución de proyectos que favorezcan la integración;
- la actuación complementada y solidaria del sector privado y de éste con el sector público;
- el aporte de soluciones propias nacidas de los especialistas en sus ámbitos profesionales y académicos.

En tal sentido, la coordinación de acciones en materia de ordenación del territorio ha de resultar un tema fundamental en la configuración regional.

política territorial justifica una *reconversión pública* de las *técnicas de actuación* sobre la totalidad del suelo.²⁴⁶

Ello naturalmente exigirá una consagración constitucional que haga suyo este cometido, una legislación orgánica que traduzca los criterios de actuación -Principios, Institutos, Planes, Programas- y naturalmente una reconfiguración de la “ratio iuris” de la propiedad urbana en su función social.

Esta reseña, está ausente en nuestro plexo normativo institucional, y por el contrario como hemos visto es absorbida por formulaciones muchas veces ambiguas que desfavorecen el planteo.

Juan E. Duprat²⁴⁷ nos dice:

“...Hemos seguido el camino del desarrollo espontáneo basado en el menor esfuerzo y sobre los cauces abiertos por la colonización del territorio, sin prever las condiciones que encauzan ese desarrollo para favorecer el devenir del espacio comunitario. Los resultados de esta **no intervención** han distorsionado una realidad física territorial que origina y reitera muchos seudoplanes y programas de promoción o de urgente subsidio, pero olvida premisas de mayor globalidad que nos permitirían afrontar en mejores condiciones el “desafío del siglo XXI” tan publicitado y tan ignorado en el lenguaje corriente en lo que se refiere a la actualización técnica...”

El concepto de región se plasma mediante la celebración de tratados interjurisdiccionales se corresponde con el federalismo de concertación o cooperación como nueva forma de ejercicio de las competencias en el estado federal. “Bases para la formulación de una estrategia de ordenación territorial”. Presidencia de la Nación, Secretaría General, Subsecretaría de Acción de Gobierno. 1995.

²⁴⁶ En definitiva, para cumplir este cometido, debemos relegitimar sus funciones públicas y favorecer una distribución de competencias claras y definidas que no provean a una innecesaria reiteración jurisdiccional; comenzando por cumplir el expreso mandato que señala el art. 123 de nuestra Carta Magna como reconocimiento de nuestros niveles territoriales de distribución del poder.

²⁴⁷ Juan E. Duprat. “Derecho y Planeamiento Urbano”, Pág. 45

BIBLIOGRAFÍA

- ACQUARONE, ALDO. *Codigos De Ordenamiento Urbano. Facultades De Los Municipios*. Revista Fundación Pública. Año 8. N°83/84. 1995.
- ALFONSO, LUCIANO PAREJO. *Garantia Institucional Y Autonomias Locales*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1981.
- ALONSO IBÁÑEZ, MARÍA DEL ROSARIO. *Los Espacios Culturales En La Ordenación Urbanística*. Marcial Pons. Madrid. 1994.
- ARONOVICI, CAROL. *La Constitucion De La Comunidad*. Editorial Eudeba. Buenos Aires. 1965.
- ASTORI, DANILO. *Estado Y Mercado*. Revista de Realidad Económica. N° 124. Conferencia pronunciada en el IADE. 1994.
- AUTORES VARIOS. *Derecho De La Planificación Territorial En La Europa Occidental*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1976.
- AUTORES VARIOS. *Derecho Y Planeamiento Urbano*. Editorial Universidad. Buenos Aires. 1983.
- AUTORES VARIOS. *Gobiernos Locales En America Latina. Medio Ambiente Y Urbanización*. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - IIED - América Latina. Número 28. 1989.
- AUTORES VARIOS. *Organización Y Descentralización Municipal*. EUDEBA. 1987.
- AUTORES VARIOS. *Revista De Derecho Urbanístico*. Leandro A. González Editor. 1980.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, ANGEL Y OTROS. *Comentarios A La Ley Sobre Reforma Del Régimen Urbanístico Y Valoraciones Del Suelo*. Ed. Comares. 1990.
- BAREL, YVES. *La Ciudad Medieval. Sistema Social-Sistema Urbano*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1980.
- BARRANCO VELA, RAFAEL. *Creación Y Segregación De Municipios*. Ed. Marcial Pons. Madrid. 1993.
- BARRERO RODRÍGUEZ, MARÍA CONCEPCIÓN. *Las Areas Metropolitanas*. Editorial Civitas. 1993.
- BASSI, FRANCO. *Características De La Reciente Evolución Del Derecho Urbanístico Italiano*. Vol. III. Revista de la Universidad de Buenos Aires. 1980.
- BASSOLS COMA, MARTÍN. *El Medio Ambiente Y La Ordenación Del Territorio*. Revista Documentación Administrativa. N°190. Servicio Central de Publicaciones. Presidencia del

Gobierno, 1981.

BELTRÁN GAMBIER. *El Medio Ambiente Y Su Recepcion Constitucional*. Revista El Derecho. Tomo 163.

BERCAITZ, MIGUEL ANGEL. *Problemas Jurídicos Del Urbanismo*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1972.

BERTUCCI, ROSANA Y OTROS. *Mercosur Y Medio Ambiente*.. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1996.

BIDART CAMPOS. GERMÁN. *Teoria Del Estado*. Los Temas De La Ciencia Política. Ed. Ediar. 1991.

BIELSA, RAFAEL. *Consideraciones Sobre Los Problemas Del Urbanismo*. Revista de la Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales del Litoral. Santa Fé. T. 21-22. 1937.

BOTASSI, CARLOS ALFREDO. *Derecho Administrativo Ambiental*. Librería Editora Platense. 1997.

BUNGE, MARIO. *Sociologia De La Ciencia*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires. 1998.

BUSTAMANTE ALSINA, JORGE. *La Calidad De Vida Y El Desarrollo Sustentable En La Reciente Reforma Constitucional*. Revista El Derecho. Editorial El Derecho.

CAFFÉ ALVES, ALAOR Y BUSHATSKY, JOSÉ. *Planejamento Metropolitano E Autonomia Municipal*. Editor. 1981.

CAFFERATTA, NÉSTOR. *Jurisprudencia Ambiental*. Revista Jurisprudencia Argentina. 1996.

CALVO, GERMAN JORGE Y RICCI, JOSE CARLOS. *Proyecto Para El Cambio*. Ed. Socialcristiana. Buenos Aires. 1976.

CAMPS, CARLOS. *La Recepcion Constitucional De La Protección Del Medio Ambiente: Operatividad Y Eficacia*. Revista El Derecho. Editorial El Derecho.

CARDOSO, ARTURO. *La Cuestion Metropolitana*. Revista El Derecho. Tomo 120. Editorial El Derecho.

CARMONA ROMAY, ADRIANO G. *Una Tesis Polemica: El Urbanismo En La Docencia Universitaria*. La Habana. 1937.

CARRILLO BASCARI, MIGUEL. *Una Accion De Los Municipios Ante Violaciones De Sus Autonomias*. Revista El Derecho. Tomo 155. Editorial El Derecho.

CASSAGNE, JUAN. *La Problematica Politica Constitucional Y Administrativa De Los Municipios, Su Autonomia*. Revista La Ley. Editorial La Ley. 1995.

CASSAGNE, JUAN. *Principios De La Legislacion Urbanistica*. Revista La Ley. Editorial La Ley. 1986.

CASTELLI, LUIS. *La Obligación De Recomponer El Daño Ambiental En La Constitución Nacional*. Revista La Ley. Editorial La Ley. 1995.

CAUCE, JORGE RAÚL. *Urbanizaciones Privadas: Barrios Cerrados*. Editorial Ad-Hoc S.R.L.. Buenos Aires. 1998.

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE. *El Análisis Interdisciplinar Del Crecimiento Urbano*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1976.

CIVITARES, RODOLFO. *Medio Ambiente: Algunas Soluciones Políticas Y Económicas*. Revista La Ley. 1994.

CONSEJO GENERAL DE INVERSIONES. *La Capital De La Nación*. Edición del Consejo General de Inversiones. Buenos Aires. 1975.

DE DIEGO ZAMBRANO, ALVARO. *La Discrecionalidad En El Derecho Urbanístico Español*. Colegio de Escribanos de la Ciudad de La Plata. 1973.

DE SANTIS, GUSTAVO. *LA PROTECCION CONSTITUCIONAL DEL AMBIENTE*. Revista La Ley. Editorial La Ley.

DERYCKE, PIERRE-HENRI. *Economía Y Planificación Urbanas*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1983.

DI CAPUA, SEBASTIÁN. *La Protección De Los Derechos De Incidenca Colectiva En Materia Urbanistica*. Revista Función Pública. 1995.

DROMI, ROBERTO; VANOSSI, JORGE Y SUBRA, PIERRE. *Tranformaciones Del Derecho Publico*. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1994.

ECO, UMBERTO. *Como Se Hace Una Tesis*. Editorial Gedisa, Barcelona, España, 1983.

Evolución E Instituciones Del Derecho Urbanístico Argentino. Revista Notarial. Año 87 N°857. 1981.

FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO. *Planeamiento Y Vivienda*.. Universidad Nacional de La Plata. 1977.

FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO. *EL GOBIERNO MUNICIPAL EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 1988.

FERNÁNDEZ, ANTONIO CARCELLER. *Introduccion Al Derecho Urbanístico*. Editorial Tecnos. 1993.

FERNANDO DE TERÁN. *Planeamiento Urbano En La España Contemporánea*. Alianza Editorial. Madrid. 1982.

FERNANDO LÓPEZ, RAMÓN. *Estudios Jurídicos Sobre Ordenación Del Territorio*. Aranzadi Editorial. 1995.

FRIAS, PEDRO Y OTROS. *Las nuevas constituciones provinciales*. Ed. Depalma. 1989.

FRÍAS, PEDRO. *Facultades Y Rol Del Municipio*. Régimen de la Administración Pública N°199. 1995.

FRÍAS, PEDRO. *Las Responsabilidades Morales Y Politicas Del Siglo Xxi*. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. 1997.

GARAT, PABLO. *Las Cartas Organicas Municipales*. Revista Civilidad. Año 7. N°21.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y PAREJO ALFONSO, LUCIANO. *Lecciones De Derecho Urbanístico*. Editorial Civitas. 1979.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. *Apuntes De Derecho Administrativo (Derecho Urbanístico)*. Tres tomos. Universidad Complutense de Madrid. 1978-1979.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. *La Participacion De Las Comunidades Autonomas En La Formacion De Las Decisiones Comunitarias*. Revista Española de Derecho Constitucional. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1991.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. *La Revision Del Sistema De Autonomias Territoriales*. Editorial Civitas S.A. Madrid. 1988.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. *Los Ciudadanos Y La Administración: Nuevas tendencias en derecho español*. Revista de Derecho Administración. Año II. Nro. 4. Mayo-Agosto. 1990.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. *Los Principios De La Organización Del Urbanismo*. Revista de Administración Pública. N° 87. Madrid. 1978.

GARCÍA PULLES, FERNANDO. *Vias Procesales En La Protección De Los Derechos Del Ambiente*. Revista La Ley 1195 A. Editorial La Ley.

GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS Y OTROS. *La Ley Del Suelo Después De La Sentencia Del Tc De 20 De Marzo De 1997*. Editorial Civitas. 1997.

GONZÁLEZ, ROBERTO ERNESTO Y RUIS CHAPILLIQUÉN, RONALD. *Planificación Y Centralismo*. Centro de Documentación e Información Andina (CDI). Lima. 1984.

GOODALL, BRIAN. *La Economía De Las Zonas Urbanas*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1977.

GORDILLO, AGUSTÍN. *Planificación, Participación Y Libertad En El Proceso De Cambio*. Editorial Machi. 1973.

GRECA, ALCIDES. *Problemas Del Urbanismo En La Republica Argentina*. Imp. de la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fé. 1939.

HARDOY, JORGE Y GEISS, GUILLERMO. *Políticas De Desarrollo Urbano Y Regional En America Latina*. Ediciones SIAP. Buenos Aires. 1972.

HARRIS, WALTER. *El Crecimiento De Las Ciudades En America Latina*. Editorial Marymar. Buenos Aires. 1975.

HAVEL, J. E. *Hábitat Y Vivienda*. Ed. Eudeba. Argentina. 1977.

HIGHTON, ELENA; ALVAREZ JULIÁ, LUIS Y OTROS. *Nuevas Formas De Dominio*. Editorial Ad-Hoc S.R.L. Argentina. 1993.

HUTCHINSON, TOMÁS. *Prohibición Municipal De Edificar*. Revista El Derecho. Año 18 n° 4710. Buenos Aires. Editorial El Derecho. 1979.

Integración, Región Y Subregión. Mundo Nuevo. Instituto de Altos Estudios de América Latina. 1978.

JANINI TATAY, TERESA Y FONT ARELLANO, SANTIAGO. *Breviario Municipal De Protección De La Legalidad Urbanística*. Instituto de Estudios de Administración Local. 1985.

LASO MARTÍNEZ, JOSÉ LUIS. *Urbanismo Y Medio Ambiente En El Nuevo Código Penal*. Ed. Marcial Pons. Madrid. 1997.

LEFEBVRE, HENRI. *De Lo Rural A Lo Urbano*. Ediciones Península. Barcelona. 1973.

LOSA, NÉSTOR. *Reforma Constitucional Y Los Municipios*. Revista La Ley. 1995.

MADDICK, HENRY. *Democracia, Comunidad Y Desarrollo*. Ediciones Troquel. Buenos Aires. 1966.

MARIENHOFF, MIGUEL. *Expropiación Y Urbanismo*. Revista La Ley. 1981

MARQUEZ, CARLOS ALBERTO MARCELO. *El Poder Político Y La Población*. Ed. Eudeba. Buenos Aires. 1973.

MARTÍNEZ, PATRICIA. *Competencias Urbanísticas Y Federalismo*. Revista Jurisprudencia Argentina. N° III. 1985.

MARTINS, DANIEL. *El Municipio Y Su Problemática Contemporánea. Facultades Y Atribuciones Del Gobierno Municipal*. Revista El Derecho. Tomo 118.

- MENEN DESLEAL, ALVARO. *Ciudad, Casa De Todos*. Ministerio de Educación. Dirección General de Cultura. Dirección de publicaciones. San Salvador. 1966.
- MOLINA MARTÍNEZ, MIGUEL. *El Municipio En America. Su Aproximacion A Su Desarrollo Historico*. CEMCI. Ediciones Adhara. 1996.
- MONTSERRAT CUCHILLO Y FRANCESC MORATA. *Organización Y Funcionamiento De Las Areas Metropolitanas*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1991.
- MOSELEY, MALCOLM. *Centros De Crecimiento En La Planificación Espacial*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1977.
- MOUCHET, CARLOS. *Aspectos Legales E Institucionales De La Planificación Urbana*. Buenos Aires. 1972.
- MOUCHET, CARLOS. *Aspectos Legales E Institucionales En La Planificación Urbana*. Tomo 37. Revista El Derecho.
- MOUCHET, CARLOS. *La Ciudad Y El Derecho*. Diario El Derecho, Buenos Aires. Tomo 33. 23/09/70.
- MUNICIPALIDAD DE LA PLATA-FUNDACIÓN CEPA. *La Plata, Patrimonio Cultural De La Humanidad. Proyecto de candidatura. Documento preliminar*. La Plata. 1997.
- MURATORI, JORGE. *Poder De Policia Municipal*. Revista El Derecho. Editorial El Derecho.
- OATES, WALLACE. *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1977.
- ORTEGA ALVAREZ, LUIS. *El Régimen Constitucional De Las Competencias Locales*. INAP, Madrid, 1988.
- ORTEGA ALVAREZ, LUIS. *Las Competencias Propias De Las Corporaciones Locales*. Separata Capítulo IV. Tratado De Derecho Municipal. Editorial Civitas. Madrid. 1988.
- ORTEGA, LUIS. *El Sistema Politico Y Administrativo En España*. Universidad Externado de Colombia. Departamento de Derecho Público. 1991.
- ORTIZ, ANDRES. *Utopia En El 2014*. Ed. de la Universidad Nacional de La Plata. Argentina. 1994.
- P. R. EHRLICH Y A. H. EHRLICH. *La Explosion Demografica Y El Medio Ambiente*. Salvat Editores. Barcelona. 1993.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO. *Derecho Urbanístico. Instituciones Básicas*. Ediciones Ciudad Argentina. 1986.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO. *La evolucion de los sistemas urbanos. Revista de Administracion Local y Derecho*. Suplemento especial Nro.2. Abril. 1997.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO. *La Evolución De Los Sistemas Urbanos*. Revista de Administración Pública. Suplemento N° 2. 1997.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO. *Reivindicacion Del Urbanismo. Liberalizacion Del Suelo Al Servicio Del Interés General*. Instituto Pascual Madoz. 1997.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO. *SUELO Y URBANISMO: EL NUEVO SISTEMA LEGAL*. Editorial Tecnos. 1992.

PESCI, RUBEN. *La Ciudad In-Urbana*. Ambiente libros. Argentina 1985.

PIERRE, ANTONIO M. L. *Propuestas Para Garantizar La Participacion Del Vecino En La Institucion Municipal*. Derecho y Cultura. San Martín N° 1. Vól. 2. 1980.

PIGRETTI, EDUARDO. *Derecho Ambiental*. Editorial Depalma. 1993.

PIREZ, PEDRO. *Medio Ambiente Y Urbanizacion - Gobiernos Locales En America Latina*. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo –IIED. America Latina-Grupo Editor Latinoamericano. Año VII. 1989.

PONCE SOLÉ, JULIO. *Discrecion Urbanistica Y Autonomia Municipal*. Editorial Civitas. 1996.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. SECRETARÍA GENERAL, SUBSECRETARÍA DE ACCIÓN DE GOBIERNO. *Bases Para La Formulación De Una Estrategia De Ordenación Territorial*. Buenos Aires. 1995.

PRESIDENCIA HONORABLE SENADO DE BUENOS AIRES. *Jornadas Sobre Régimen Municipal Bonaerense*. La Plata. 1986.

QUADRI CASTILLO, MARIO. *La Argentina Descentralizada*. Ed. Eudeba. Buenos Aires. 1986.

QUINTANA LÓPEZ, TOMÁS Y LOBATO GÓMEZ, MIGUEL. *La Constitucion Y Gestion De Los Patrimonios Municipales Del Suelo*. Ed. Marcial Pons. Madrid. 1996.

QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO. *Los Derechos Públicos Subjetivos Y La Participacion Social*. Editorial Depalma. 1985.

RANDLE, PATRICIO. *Evolución Urbanistica*. Editorial Eudeba, Argentina 1972.

Regiao Metropolitana Da Grande Sao Paulo. Governo do Estado de Sao Paulo. Sistema de Planejamento e Administracao Metropolitana. Secretaria dos Negosicos Meteropolitanos. 1978.

- Regionalismo Y Desarrollo*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1976.
- REIF, BENJAMIN. *Modelos en la planificación de ciudades y regiones*.
- REVISTA LA NACION. *Las Capitales Del Infierno*. 1985.
- RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS. *Manual De Derecho Local*. Editorial Civitas. 1997.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, ARMANDO. *Proceso Urbano Y Municipio*. Editorial Jurídica Venezolana. 1978.
- RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME. *Estudios De Derecho Local*. Editorial Montecorvo. Madrid. 1997.
- ROSEMBUJ, TULIO. *Planificación. Propuesta Y Estado..* Ediciones del Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires. 1976.
- SABSAY, DANIEL. *La Protección Del Medio Ambiente A Través Del Llamado Amparo Colectivo, A Proposito De Un Fallo De La Justicia De Entre Rios*. Revista El Derecho. Editorial El Derecho.
- SARLO, BEATRIZ. *Escenas De La Vida Posmoderna*. Espasa Calpe-Ariel. 1994.
- SAUVIGNY, JEAN. *¿El estado contra el municipio?*. Instituto de Estudio de Administración Local. Madrid. 1978.
- SCOTTI, EDGARDO. *Carácter Jurídico Y Régimen Institucional De Las Regiones Metropolitanas*. Tomo 121. Revista El Derecho.
- SCOTTI, EDGARDO. *Instrumentos Jurídicos Para La Preservacion Del Patrimonio Arquitectonico Urbano*. Revista La Ley. Editorial La Ley.
- SCOTTI, EDGARDO. *La Preservacion Del Ambiente Y El Derecho Urbanístico En La Reforma Constitucional*. Revista El Derecho. Tomo 160. Editorial El Derecho.
- SOSA WAGNER, FRANCISCO Y MIGUEL GARCÍA, PEDRO. *Creacion, Supresion Y Alteracion De Términos Municipales*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1987.
- SOSA WAGNER, FRANCISCO. *La Gestion De Los Servicios Públicos Locales*. Editorial Civitas. 1997.
- SUÁREZ, ODILIA. *La Autonomía De La Ciudad De Buenos Aires*. Centro de Documentación Urbanística y Secretaría de Investigación en Ciencia y Técnica - Facultad de Arquitectura. Diseño y Urbanismo. Universidad Nacional de Buenos Aires. Buenos Aires. 1995.
- VALLS, MARIO. *Primeras Reflexiones Sobre Las Cláusulas Ambientales De La Constitucion*. Revista El Derecho. Editorial El Derecho.

VANOSI, JORGE REINALDO Y OTROS. *El Municipio*. Ediciones Ciudad Argentina. 1984.

VATTIMO, GIANNI. *La Sociedad Transparente*. Ediciones Paidós. 1990.

