

FACULTAD
DE ARQUITECTURA
PLANEAMIENTO Y DISEÑO
UNR

CENTRO UNIVERSITARIO ROSARIO
DE INVESTIGACIONES
URBANAS Y REGIONALES

CUADERNOS DEL
CURDIUR

CUADERNO Nº 26

"Legislación sobre usos del suelo. Necesidad
de un instrumento alternativo"

Equipo de Investigadores del CURDIUR.
Rosario, 1985.

CITE ESTE TRABAJO SI LO USA COMO REFERENCIA

TITULO: "LEGISLACION SOBRE USOS DEL SUELO. NECESIDAD DE UN INSTRUMENTO ALTERNATIVO". Estado de avance Nº 2.

AUTORES:

arq. MARIA EUGENIA BIELSA.
arq. OSCAR BRAGOS.
arq. SILVIA DOCOLA.
arq. HECTOR FLORIANI.
arq. ISABEL MARTINEZ DE SAN VICENTE.
arq. ALICIA MATEOS.
arq. ANA MARIA RIGOTTI.
arq. HORACIO TORRENT.
arq. PAULA SOSA.

CENTRO UNIVERSITARIO ROSARIO DE INVESTIGACIONES URBANAS Y REGIONALES, FACULTAD DE ARQUITECTURA DE ROSARIO.

Comisión : TERRITORIO Y FEDERALISMO.

1. INTRODUCCION

La cuestión de los usos del suelo y su planificación desde una perspectiva de integralidad es preocupación del Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales desde su fundación, habiéndosela abordado frecuentemente -con mayor o menor particularidad- en todo este lapso. Más recientemente, sin embargo, una iniciativa del Comité Técnico Urbanístico Gran Rosario, dependiente de la Secretaría de Planeamiento de la Provincia de Santa Fe, tendiente a debatir la problemática y aportar conclusiones en el marco de este Congreso Nacional de Federalismo creó un ámbito propicio para ahondar y sistematizar las reflexiones sobre el particular.

Un primer avance de este trabajo, centrado en la valoración crítica de los supuestos implícitos en la "cultura oficial" sobre el tema y de los contenidos de la legislación y reglamentación vigentes (a nivel provincial y nacional), fue presentado como ponencia en dos foros de discusión realizados recientemente: el Congreso Latinoamericano de Areas Metropolitanas (AMBA, Buenos Aires, septiembre de 1986) y el Primer Encuentro Nacional Sobre Política Territorial (Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, octubre de 1986). Dicha etapa del trabajo se adjunta a la presente, en tanto antecedente necesario para la comprensión de la misma y para el conocimiento de los interesados.

La ponencia que aquí se presenta para la discusión constituye una segunda etapa del mencionado trabajo, que, retomando las conclusiones de la etapa inicial y los aportes obtenidos en esos foros, se centró en la formulación de propuestas referidas a los contenidos deseables para aquel "instrumento alternativo de legislación sobre uso y régimen del suelo". Al plantear estas ideas, el CURDIUR es consciente de que incursiona en terrenos que trascienden el mero "ajuste" de la legislación provincial específica, y alcanzan, en cambio, el ámbito de la legislación provincial básica (Ley Orgánica de Municipios, p.ej.), de la Constitución Provincial e, incluso, de cierta legislación nacional. Pero entiende, al mismo tiempo, que el abordaje integral de la cuestión obliga -aunque sea en una perspectiva temporal más o menos amplia- a alcanzar esos niveles.

Es preciso aclarar, por último, que en esta segunda etapa se contó con el asesoramiento del Dr. Alberto Petracca, de la Facultad de Ciencia Política de la UNR, y con la colaboración de la Asociación de Profesionales de la Agrimensura de Rosario.

2. OBJETIVO GENERAL DE LA PONENCIA

Impulsar a nivel provincial el debate acerca de la legislación sobre uso del suelo, en el marco de los objetivos planteados a nivel nacional por los anteproyectos de ley actualmente en el Congreso.

3. OBJETIVOS DE UNA LEGISLACION SOBRE USO Y REGIMEN DEL SUELO RURAL Y URBANO

- . producir una legislación con profundo sentido social, que anteponga los inte/reses de la comunidad a los intereses individuales;
- . producir un instrumental jurídico que permita el abordaje de los problemas territoriales como un problema integral, superando la fragmentación entre lo rural y lo urbano y la compartimentación sectorial;
- . reemplazar aquellos instrumentos normativos que tienden a un modelo de crecimiento indefinido por otros que alientan y promuevan el cambio y la transformación con el objetivo de elevar la calidad de vida y preservar el medio ambiente, tanto natural como construido;
- . promover la utilización racional de los recursos existentes, evitando su despilfarro;
- . proveer a la provincia de las herramientas necesarias para promover la acción ordenadora de Municipios y Comunas;
- . cuidar que el planeamiento se atenga a reglas que, reguladas prioritariamente por la disciplina urbanística, tengan en cuenta los modos de vida, el clima y los recursos técnicos apropiados a la realidad del país (1);
- . estimular la participación de la comunidad en la formulación, el análisis y la revisión de los Planes y Programas de planeamiento urbano (2);
- . promover la conservación y puesta en valor del acervo arquitectónico de la provincia (3);

4. CURSOS DE ACCION

- . dotar de mayor autonomía a los Municipios, creando una mayor consciencia acerca de la necesidad de controlar y reglamentar el uso del suelo;

. actuar en forma efectiva sobre los mecanismos de conversión de la tierra rural en tierra urbana, y sobre la legislación de conservación de recursos naturales y del "bien suelo" en general;

. perfeccionar las normativas referidas a la formulación de planes urbanísticos en sus tres aspectos: de la concepción de los planes, de los criterios para su elaboración y de los ámbitos de aplicación;

a/de la concepción de los planes

Las propuestas hasta aquí enunciadas implican una manera distinta de entender la gestión urbanística respecto de cómo se la ha concebido hasta el presente; modo distinto que parte de reconocer la estrecha interdependencia que existe entre el proyecto de ciudad y el proceso real de su construcción y uso, y que da como resultado que la prefiguración modelística ceda el paso a la programación. La concepción programática del Plan implica que el mismo parte de reconocer la función organizadora y estructurante de la función pública; así el Plan se transforma en un instrumento de acción y gestión que:

- define las pautas y los límites de la actividad privada;
- incorpora el factor tiempo a la elaboración del Plan, indicando prioridades para la asignación de recursos y plazos de ejecución;
- incorpora los criterios de la planificación espacial a todo el territorio, redefiniendo los ámbitos de aplicación de los Planes;

b/de los criterios de elaboración de los Planes

La idea del plan programático plantea la necesidad de introducir nuevos criterios de clasificación del suelo que superen la visión funcionalista reducida de la zonificación tradicional. De este modo, el suelo se clasificará según:

- aptitudes urbanísticas primarias, teniendo en cuenta los distintos niveles de consolidación urbana que se dan en el territorio, y según el destino asignado por las políticas previstas por el Plan (áreas no urbanizables, áreas urbanizables, áreas urbanizadas, sistemas públicos primarios);
- aptitudes urbanísticas secundarias, considerando la dotación de servicios e infraestructuras;
- estrategias de gestión, es decir áreas según tipos de acciones urbanísticas, en las que se actúe con instrumentos particularizados;

c/de los ámbitos de aplicación de los planes

El enfoque programático del Plan también propone criterios diferentes respecto del ámbito o área geográfica de su aplicación. Para ello será necesario:

- concebir al distrito, comunal o municipal, como la unidad territorial mínima del Plan, superando, por un lado, la división arbitraria entre área urbana y área rural, y por el otro, la idea del Plan Regulador tradicional/ que se circunscribe al área del ejido;
- introducir instrumentos de planificación de escala intermedia, promoviendo o alentando la formulación de planes intercomunales o intermunicipales a partir de problemas o intereses comunes;
- . crear los mecanismos necesarios para la obtención de recursos destinados a una adecuada ordenación del territorio, a la realización de obras de mejoramiento urbano, a la adquisición anticipada de tierras, a la expropiación y a la financiación de los planes urbanísticos;
- . suplantarse el criterio de legislación estrictamente punitiva por la incorporación de los estímulos crediticios e impositivos necesarios para alentar el mejoramiento del ambiente natural y urbano;
- . introducir medidas de tipo legal, administrativo y económico tendientes a incidir sobre los procesos especulativos;

5. ACCIONES ESPECIFICAS

- . redefinir las áreas de influencia de los Municipios y Comunas;
- . extender las posibilidades municipales de control y organización del área rural por fuera del ejido urbano;
- . aumentar el grado de participación de los Municipios en los planes extramunicipales;
- . dejar de concebir a las autoridades municipales como meras administradoras para convertirlas en dinamizadoras de la actividad urbana, a través de una mayor autonomía y una mayor participación en los modos de asignación de los recursos destinados a tal fin;
- . redefinir el concepto de "área rural", que en la normativa urbanística actual no es entendida como objeto de planificación;

- . introducir el concepto de "área no urbanizable", entendiendo por tal a toda porción del territorio que por sus aptitudes naturales, su valor ambiental o paisajístico, su valor productivo o localizativo, u otros, deban ser mantenidas sin urbanizar, ajustándose a lo dispuesto por la legislación agraria en lo que se refiere a las posibilidades de subdivisión por debajo de la unidad mínima de uso productivo prevista en dicha legislación;
- . redefinir el concepto de "área urbanizada" y "área urbanizable", entendiendo por tal a toda aquélla que goce de los servicios e infraestructuras establecidos por la ley de usos del suelo;
- . ampliar los requerimientos mínimos para que un área sea considerada "urbanizada" o "urbanizable", estableciendo diferentes grados de exigencias en función de las disponibilidades previas del Municipio o Comuna;
- . obligar al urbanizador a proveer la infraestructura y las destinaciones para servicios complementarios, incorporando además como requisito un depósito estimado sobre el monto total de la obra prevista, en el momento de la licencia para urbanizar, que garantice al ente público la posibilidad de efectuar las obras de urbanización solicitadas;
- . crear nuevos mecanismos que agilicen los modos de ejecución de obras de infraestructura y urbanización, que aseguren modos más equitativos de participación de las cargas y beneficios que de ellas se deriven;
- . introducir sistemas de recuperación de la plusvalía o de compensación, entendidos como aquéllas ventajas o beneficios producidos o derivados de toda actuación urbanística en el territorio. Toda compensación territorial deberá ser necesariamente retribuida con cargas o contribuciones por parte de los beneficiarios, basándose jurídicamente en el mismo principio de la "contribución por mejoras" en función de la incorporación de una contraprestación derivada de la ejecución de una acción urbanística (4);
- . predisponer mecanismos de permuta y reparcelamiento. Este concepto de reparcelamiento tiene como finalidad redistribuir de manera justa los beneficios y las cargas de las acciones urbanísticas, y regularizar las parcelas en relación a los criterios definidos por el Plan;
- . alentar la formación de Bancos de Tierra Pública que faciliten las acciones urbanísticas, tanto en lo referente a suelo urbano como a suelo urbanizable tendientes a dar respuesta al problema de la vivienda pública o cooperativa, a la concreción de sistemas generales de espacios verdes, de espacios recreativos, de equipamientos colectivos o de servicios urbanos e infraestructurales.

El recurso jurídico-económico para la formación de estos Bancos de Tierra puede sustentarse en el principio de "expropiación por razones de utilidad pública", lo que implica la pérdida del derecho a la propiedad previa indemnización. Esta reserva de tierra por parte de los Municipios tiene un doble beneficio: por un lado, flexibilizar los condicionamientos respecto de la ejecución de las políticas definidas por el Plan, y por el otro, evitar la especulación por parte de los sectores que se benefician con el mayor valor agregado derivado de las acciones de planificación;

- . permitir la expropiación de mayores áreas vinculadas a la obra pública como mecanismo de recuperación de la plusvalía (5);
- . crear mecanismos para intervenir en el mercado de tierra de manera que se adecue al interés de la comunidad;
- . crear sistemas de cooperación para la ejecución de las obras de urbanización, de preferencia en el derecho de compra por parte del Municipio y de simplificación de los mecanismos de afectación-expropiación;
- . establecer mecanismos de fijación de valores para la expropiación que permitan priorizar el interés público por sobre el interés privado.

NOTAS

(1),(2),(3). Estos conceptos fueron extraídos del Anteproyecto de Ley Nacional/ presentada por los Diputados Marcelo Arabolaza y Raúl Rabanaque.

(4) El anteproyecto de "Ley Nacional de Organización Territorial y Espacial " presentado por la Cámara de Diputados de la Nación Argentina incorpora en los artículos 14 y 15 el concepto de "compensación territorial".

El sistema de compensación, para el régimen urbanístico español, es en cambio un instrumento de gestión y ejecución de la urbanización por los mismos propietarios del suelo, tomando a su cargo la financiación de la totalidad de las obras y repartiendo de forma equitativa todas las cargas y los beneficios provenientes de dicha intervención.

(5) Esta fundamentación jurídica se basa en la teoría que juzga a la expropiación como una institución necesaria para realizar los fines del Estado Nacional. La aplicación de este principio a la expropiación por "zonas" hace posible la ejecución de planes urbanísticos a menor costo en cuanto a los sacrificios financieros en el caso de grandes obras públicas, las cuales, al determinar una plusvalía generarían un enriquecimiento injusto por parte del propietario, cuyo patrimonio se protege, jurídica y económicamente, al indemnizársele el valor del inmueble o cosa que se afecte a la obra pública.

TITULO: "LEGISLACION SOBRE USOS DEL SUELO. NECESIDAD DE UN INSTRUMENTO ALTERNATIVO". Estado de avance Nº 1.

AUTORES:

arq. MARIA EUGENIA BIELSA.
arq. OSCAR BRAGOS.
arq. SILVIA DOCOLA.
arq. HECTOR FLORIANI.
arq. ISABEL MARTINEZ DE SAN VICENTE.
arq. ALICIA MATEOS.
arq. ANA MARIA RIGOTTI.
arq. PAULA SOSA.
arq. HORACIO TORRENT.

CENTRO UNIVERSITARIO ROSARIO DE INVESTIGACIONES URBANAS Y REGIONALES, FACULTAD DE ARQUITECTURA DE ROSARIO.

1. EL CONCEPTO DE USOS DEL SUELO Y SU UTILIZACION EN LA LEGISLACION VIGENTE

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. En la legislación provincial aparece la idea de usos del suelo como el "conjunto de actividades realizadas sobre el terreno urbano" (1). Esta interpretación acerca de los usos, elaborada por organismos nacionales, es adoptada en otras jurisdicciones: "se denominará uso del suelo al destino establecido para el mismo en relación al conjunto de actividades humanas que se desarrollen o tenga las máximas posibilidades de desarrollarse en un área territorial" (2). Si bien puede ampliarse el concepto de usos, las distintas interpretaciones toman siempre como base la identificación de determinados sectores de la ciudad con determinadas actividades o funciones (3).

Uno de los aspectos que aparece más claramente disociado en la legislación existente, tanto en la ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires como en los decretos vigentes para la Provincia de Santa Fe, es la relación existente entre ciudad y campo, uso del suelo urbanizado y uso del suelo rural y su vinculación con el mercado inmobiliario.

En la primera, en el acápite "De la Clasificación del Territorio" define el territorio municipal según los "usos" en áreas rurales aquellas destinadas al emplazamiento de usos relacionados con la producción agropecuaria extensiva, forestal o minera, y en áreas urbanizadas y áreas complementarias a aquellas 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 los 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 de suelo y del crecimiento de las ciudades.

En este sentido es imprescindible iniciar un análisis profundo de los mecanismos que se proponen para "desalentar" el "negocio inmobiliario" (50% de consolidación del área urbanizada contigua al nuevo loteo; dotación de los servicios prima-

rios y de las áreas para el equipamiento colectivo a costa del urbanizador), que, como resulta evidente, son tan ineficaces para evitar la extensión ilimitada de las ciudades en el territorio como para regular el protagonismo del sector inmobiliario en el proceso de acumulación y configuración del "sector suelo".

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 la conversión de la tierra rural en tierra urbana.

2. LA ZONIFICACION COMO INSTRUMENTO DE CONTROL DE LOS USOS DEL SUELO

Los usos del suelo son considerados como elemento básico para el ordenamiento de la ciudad. En el decreto 7317/67 los usos, más el parcelamiento del suelo, son entendidos como elementos estructurales del suelo urbano, junto con las redes de servicios y las vías de comunicación (1). Dada la importancia asignada a los mismos en la estructuración de un centro urbano es que para la elaboración de los planes reguladores o de desarrollo urbano se toma como punto de partida a la caracterización del suelo urbano según sus usos.

La categoría "usos del suelo" es utilizada entonces para la demarcación funcional de zonas previo a la elaboración de los planes. Este es el criterio adoptado en las "Metodologías Mínimas", donde se plantea que en la etapa "Formulación del Plan" la primera tarea a realizar es el plano del uso del suelo futuro (2). De la misma manera en el decreto 7317/67 se indica que los "anteproyectos de planes estructurales de desarrollo urbano contendrán el plano del estado actual de áreas afectadas a usos distintos, y el plano de demarcación funcional de áreas de usos conformes de la tierra urbana" (3). También se adopta este mismo criterio en la ley 8912 de Buenos Aires, estableciéndose que para el ordenamiento territorial, previa delimitación de áreas (urbanas, rurales, de usos específicos), debe procederse a la zonificación del área urbana según usos (4).

Aparece de esta manera en toda la legislación, la categoría "usos del suelo" asociada o, mejor dicho, totalmente identificada con la zonificación (o "zoning"), instrumento técnico utilizado para: a- describir los usos actuales que tienen lugar en la ciudad, identificando áreas funcionalmente homogéneas, y b- para indicar el tipo de usos permitidos, y por lo tanto el tipo de construcciones a realizar, fundamentalmente en las áreas de expansión; y valiéndose para ello no sólo de las indicaciones acerca de los usos permitidos, sino también de la intensidad de usos, es decir el volumen a construir por lote, tomando como medida el F.O.T. y el F.O.S.

La zonificación, instrumento que nace en el siglo pasado en las ciudades alemanas y norteamericanas y que es difundido universalmente por los C.I.A.M., es adoptada también en nuestro país, siendo el Plan Regulador y de Extensión de Rosario elaborado por Dellapaolera, Farengo y Guido uno de los máximos exponentes de su utilización en la elaboración de un plan de crecimiento urbano local. Su utilización tiene aún vigencia y ha adquirido status legal al estar presente en toda la legislación referida a usos del suelo y ordenamiento territorial.

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

Whittley, 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" (5). 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 del "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 la 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". Es así que el "zoning" es concebido como el modelo futuro de la ciudad -modelo cristalizado en el tiempo- y no como instrumento válido de ordenación hacia ese futuro de la ciudad. Y esto no podría haber sido de otra manera ya que, a partir de la división de la ciudad en áreas funcionalmente homogéneas resulta imposible elaborar políticas de intervención específicas para cada una de ellas, teniendo en cuenta que la delimitación de áreas según funciones responde a un preconcepto acerca de la organización de la ciudad que elude o no tiene en cuenta el proceso de construcción -y por lo tanto las transformaciones- que las caracterizan. La expansión de las ciudades del país demuestra que el "zoning" resulta ser un instrumento inadecuado para el control del crecimiento de las mismas; así como, y por consiguiente, que los usos del suelo no son el elemento ordenador de la ciudad. Los usos del suelo son una variable a tener en cuenta, pero no la principal y menos aún la única.

El carácter genérico que tiene el "zoning", si bien en sus orígenes aparece como instrumento de control sólo para las grandes ciudades, se ve acrecentado por la obligatoriedad de su utilización establecida por la legislación. Esta se plan-

tea indistintamente para cualquier localidad independientemente de su tamaño, tenga ésta 300 o 50.000 habitantes. Todo Plan Regulador debe partir de una división funcional previa. Así queda indicado en el Decreto 7317/67 ya mencionado como sí también en la Ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires. En las Metodologías Mínimas, si bien se establecen cuatro rangos de localidades (6) adjudicándose el tipo de análisis y Plan a realizar, la diferenciación se encuentra en la cantidad de información a recopilar, y no precisamente en los métodos a adoptar. Es así entonces que para los cuatro rangos se establece como primer punto de la formulación del Plan el plano de usos del suelo futuro, especificando la demarcación funcional de áreas. Si en el párrafo anterior se argumenta acerca de la no validez de la zonificación como instrumento, más cuestionable resulta aún su utilización en pequeñas localidades.

El hecho de que el "zoning" tenga como presupuesto el crecimiento ilimitado de la ciudad -crecimiento que se caracteriza por la concentración de actividades y elevada densidad en el área central y la dispersión en la periferia, en general desprovista de equipamiento-, situación que es aceptada como "natural" -y por lo tanto inevitable- ha determinado que su utilización se refiera fundamentalmente a las áreas aún no urbanizadas y al establecimiento de densidades decrecientes desde el área central hacia la periferia. Así el modelo "natural" de crecimiento tiene su correlato directo en la técnica de intervención.

El primer aspecto mencionado -su utilización para las áreas no construidas, es decir la expansión de la ciudad- se encuentra registrado en las indicaciones ya mencionadas de las Metodologías Mínimas, en el Decreto 7317/67, donde se establece que el plano de demarcación funcional de áreas de usos conformes de la tierra urbana "diferenciará a los usos principales y subsidiarios a los fines de las reservas consiguientes de tierra urbana" (7). Respecto de la intensidad de uso en la Ley 8912 de Buenos Aires, se asigna la mayor densidad poblacional y los F.O.T. más elevados a las zonas comercial y administrativa, es decir al área central, decreciendo -la densidad y los F.O.T.- en las zonas residenciales de acuerdo al nivel de servicios esenciales con que cuentan. Éste en general disminuye desde el área central hacia los suburbios, alentándose de esta manera una expansión de la periferia con densidades muy bajas, y determinando así una elevación de los costos para la prestación de servicios en la misma, lo que en la práctica significa simplemente la no prestación de servicios (8).

3. LA ZONIFICACION EN LOS PLANES REGULADORES

En el punto anterior se ha hecho referencia a la inspiración de los planes reguladores en las ideas del "zoning". Corresponde analizar y profundizar en las disposiciones acerca de la elaboración de la totalidad de un plan regulador, según las indicaciones de la legislación y las orientaciones de las oficinas públicas.

En este sentido corresponde decir que las normas vigentes en la provincia de Santa Fe acerca de la elaboración de los planes son elementales en demasía, por un lado, y excesivamente genéricas, por el otro, en la medida en que otorga a todo centro urbano independientemente de su tamaño la obligación de elaborar un plan regulador. Las indicaciones del decreto 7317/67 comienzan y terminan en la zonificación según usos, describiendo las distintas categorías de usos y anexando un reglamento tipo de loteos, hecho que indica que el único modo de crecimiento que se tiene en cuenta es la expansión, y un reglamento mínimo de edificación.

En las "normas Mínimas", elaboradas en 1967 y aprobadas en 1978 por Resolución N°063 de la Secretaría de Acción Comunal, se dice que el Plan Regulador constará de dos partes, una analítica (expediente urbano y diagnóstico de la situación) y otra propositiva (formulación del Plan e implementación). Abunda en detalles acerca de la información requerida para la elaboración del expediente urbano (aspectos físico, social, económico y administrativo) si bien su utilización no aparece como necesaria para la elaboración del Plan, teniendo en cuenta las características de éste. El Plan consiste, en primer lugar, en la preparación del "plano del uso del suelo futuro", como ya se dijera en el punto anterior, para continuar con el "plano de equipamiento urbano futuro" (entendiendo como equipamiento las redes de servicios), el "plano de ordenamiento vial", un informe referido a las obras propuestas indicando etapas de realización, prioridades, costos, financiación, entes encargados de su ejecución, etc., que se "implementa" designando la autoridad del Plan, ordenanza de zonificación y los reglamentos de subdivisión de tierras, de edificación y de tráfico. Es decir un Plan sin políticas para su puesta en marcha, un plan con exceso de información, división funcional de la ciudad, obras públicas a realizar y una fe ciega en su concreción. Por el método empleado para su elaboración y análisis previo no resulta casual la ausencia de políticas para su implementación; valen para esto los argumentos esgrimidos en el punto anterior.

Aparentemente existe en la Ley 8912 de Buenos Aires un intento de superar estas falencias respecto de la elaboración de los planes, aunque de manera muy confusa. En esta Ley se establece que el Plan de Ordenamiento "fijará los sectores que deban ser promovidos, renovados, transformados, recuperados, restaurados, preservados, consolidados, o de reserva, determinando para cada uno de ellos uso, ocupación y subdivisión del suelo, propuesta de infraestructura, servicios y equipa-

miento, así como normas sobre características morfológicas" (1). De esto se deduce entonces que la delimitación de estos sectores en la ciudad deberá hacerse considerando las características de su tejido y de su proceso de transformación, con la finalidad de someter a los mismos a un tipo de intervención específica (promoción, renovación, transformación, etc.), y con una normativa específica referida al uso, ocupación y subdivisión del suelo y reglamento edilicio, más el programa de requerimientos de equipamiento colectivo e infraestructura de servicios. Se deduce entonces que la concepción implícita en el plan de ordenamiento es la del plan programático (no en su totalidad ya que la vivienda no aparece como un tema a resolver). Esta concepción acerca del Plan de Ordenamiento significa un gran avance respecto de la idea subyacente en el Plan Regulador tradicional. Pero aparecen una serie de puntos que en la Ley no son considerados o son contradictorios:

1º) no se establece qué se entiende por sectores a ser promovidos, renovados, etc., aunque el mismo término da una idea del concepto al que se hace referencia, ni tampoco cuáles son los instrumentos analíticos para llegar a la propuesta de promoción, renovación, etc., de un sector de la ciudad. Es decir que está implícito el concepto de fragmento urbano capaz de convocar a un tipo de intervención específica, pero no se establecen criterios para la delimitación o determinación de los mismos para la posterior toma de decisiones acerca de política de intervención.

2º) dentro de esta concepción del Plan aparece como innecesaria la clasificación según usos que se hace previamente a la elaboración del Plan de Ordenamiento. ¿Cuál es la finalidad de la zonificación previa si posteriormente se fijarán sectores determinando para cada uno de ellos el uso del suelo? Si el fin de la zonificación es que dentro de cada una de la zonas funcionales se establezcan los sectores a ser promovidos, renovados, etc., significa que la concepción de plan programático del Plan de Ordenamiento no es tal como se suponía, ya que la elaboración de la normativa aparecería como independiente de la política de intervención, al ser condicionada apriorísticamente por una zonificación funcional, y no elaborada a partir del análisis del proceso de construcción del sector. Por el contrario, si la concepción del Plan de Ordenamiento es la del plan programático (si bien retaceada o incompleta) la zonificación no parece ser un instrumento conducente, más bien totalmente innecesario.

3º) las mismas consideraciones caben respecto de la ocupación y subdivisión del suelo, estableciendo previamente los valores máximos del F.O.T. para los distintos usos y la posibilidad de superar los mismos promoviendo la anexión de lotes, el retiro de la línea de edificación o la construcción de edificios "en torre". Todas estas normas previas pueden invalidar las posteriores "normas sobre características morfológicas" del Plan de Ordenamiento (2).

4. CONTROL DE LA EXPANSION URBANA

La normativa vigente en la Provincia de Santa Fe se presenta como excesivamente permisiva respecto de las extensiones del área urbanizada. Esta permisividad se evidencia tanto en la escasez de condiciones que, según esa normativa, definen la naturaleza urbana de un área, como en los pocos requisitos con los que debe cumplir en este sentido el urbanizador y en la ausencia de límites precisos a las expansiones urbanizadoras. En otras palabras, cumplidos los requisitos para urbanizar -los que según el Reglamento Tipo de Loteos y Urbanizaciones para Comunas y Municipios de la Provincia de Santa Fe", son el abovedamiento de calles, el alumbrado público y la red de baja tensión domiciliaria, la red de distribución de agua corriente, la nivelación para desagües y el arbolado- es posible extender las zonas urbanizadas hasta los límites mismos de los respectivos municipios o comunas, no existiendo, no ya una limitación taxativa a estas fuerzas expansivas sobredimensionadas, sino ni siquiera una ponderación de las verdaderas necesidades y posibilidades de los centros urbanos que permita orientar aquellas fuerzas según criterios de prioridad locacional.

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.

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 ariginado por su conversión en urbano al pago de las infraestructuras y los equipamientos que definen, precisamente, esta nueva condición.

18-

HACIA UN PLANTEO INTEGRAL DEL PROBLEMA

Las limitaciones apuntadas obligan a una reconsideración de los instrumentos de ordenamiento territorial a aplicar en la Provincia. En este sentido, parece quedar claro que una "Ley de Usos del Suelo" resulta por definición incapaz de afrontar la complejidad del problema.

Surge de tal forma la necesidad de inscribir la cuestión de los usos en la más amplia del "régimen del suelo", es decir una conceptualización de la problemática del ordenamiento territorial más integral, y que contenga no sólo prescripciones referidas al uso, sino también indicaciones respecto de una serie de variables conexas, relacionadas con el fomento y la intervención directa en los procesos de asignación de usos del suelo, de urbanización y de construcción.

Se hace necesrio asimismo apuntar a otra forma de integralidad: aquella que permita relacionar las normativas sobre usos urbanos y rurales. En este sentido resulta evidente que un instrumento legislativo adecuado debe apuntar al ordenamiento integral del territorio provincial, ya que a pesar de las diferentes configuraciones espaciales y productivas que el mismo asume, se trata siempre de uno, y es precisamente la correcta regulación de la transición de suelo urbano a suelo rural una de las claves de un adecuado ordenamiento territorial.

Por otra parte, es preciso reparar en el hecho de que la ordenación del territorio aparece sensiblemente afectada por numerosas y variadas políticas que usualmente se "escapan" de los intentos explícitos de control: tal es el caso de las políticas presupuestarias, industrial, impositiva, agropecuaria, habitacional, de créditos, de transporte, etc. En este sentido, un instrumento legal que se proponga objetivos de ordenamiento del territorio provincial deberá ser muy sensible al accionar de esos agentes, estableciendo un mco adecuado para las interrelaciones imprescindibles.

Sólo en este marco y cumpliendo con estas condiciones de integralidad estará el futuro instrumento legal en condiciones de cumplir con una función suya irrenunciable: la de consituirse en harramienta eficaz al servicio de una estrategia de desarrollo.

NOTAS

Introducción

- (1) CENTRO UNIVERSITARIO ROSARIO DE INVESTIGACIONES URBANAS Y REGIONALES, "Curriculum - Objetivos del área temática Intervención Urbana". Rosario, 1985.

1. El concepto de uso del suelo y su utilización en la legislación vigente

- (1) PROVINCIA DE SANTA FE - PODER EJECUTIVO, "Decreto 0365/71 - Simbología para uso del terreno urbano". Decreto por el cual se adopta la simbología para usos del suelo urbano elaborada por la Dirección Nacional de Desarrollo Urbano.

- (2) PROVINCIA DE BUENOS AIRES - PODER EJECUTIVO, "Ley 8912/77 - Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo". Artículo 10.

- (3) Stuart Chapin describe tres enfoques en la acepción de usos: "Uso del suelo urbano es un término que se utiliza por lo menos de tres maneras en la literatura contemporánea del planeamiento. En algunos de los escritos significa los medios de distribución espacial de las funciones de la ciudad, sus zonas residenciales, distritos industriales, comerciales, venta al por menor y los espacios reservados para funciones de recreo o de ciertas instituciones.

"La literatura se refiere, en parte, a una estructura para visualizar las zonas urbanas formadas por las partes; la primera, en cuanto a tipos de actividad de las gentes y sus instituciones, ya que necesitan espacio (por ejemplo, las actividades relacionadas con el modo de ganarse la vida, ir de compras o esparcimiento) y segundo, en cuanto a los medios físicos y mejoras del suelo en el establecimiento urbano que se hacen para acomodar esa distribución de actividades (esto es, la distribución de los usos funcionales identificados anteriormente). Aún hay otros campos de la literatura del planeamiento en que el uso del suelo se refiere a otro nivel de exploración y estudio. Además de enfocarlo en esa doble estructura de relación actividad-uso, se presta atención al papel que desempeñan los sistemas de valoración de la gente, ya que ellos regulan los espacios utilizados para las distintas actividades y, por consiguiente, la distribución de usos resultantes".

STUART CHAPIN, F., "Planificación del uso del suelo urbano", Oikos-Tau S.A. Ediciones. Barcelona, 1977, pág.11.

2. La zonificación como instrumento de control de los usos del suelo

- (1) PROVINCIA DE SANTA FE - PODER EJECUTIVO, "Decreto 7317/67 - Normas para anteproyectos de planes estructurales de desarrollo urbano (para la elaboración de los Planes Reguladores)". Acápito 1.Consideraciones Generales.
- (2) PROVINCIA DE SANTA FE - CONSEJO PROVINCIAL DE DESARROLLO, "Me-

metodologías mínimas para planes de desarrollo urbano en la Provincia de Santa Fe". Santa Fe, 1967. Acápites 1, 2, 3 y 4.

- (3) PROVINCIA DE SANTA FE - PODER EJECUTIVO, "Decreto 7317/67" (cit.) Acápite 2.12.
- (4) PROVINCIA DE BUENOS AIRES - PODER EJECUTIVO, "Ley 8912/77" (cit.) Artículo 75.
- (5) WHITTLEY, T., "Zonificación" en "Enciclopedia de la Planificación Urbana", A. Whittick (Director), Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1975.
- (6) PROVINCIA DE SANTA FE - CONSEJO PROVINCIAL DE DESARROLLO, "Metodologías..." (cit.) En este trabajo se establecen los siguientes rangos de localidades: comunas con menos de 2.500 habitantes, comunas con desde 2.500 hasta 5.000 habitantes, comunas con desde 5.001 hasta 10.000 habitantes y comunas con desde 10.001 hasta 25.000 habitantes.
- (7) PROVINCIA DE SANTA FE - PODER EJECUTIVO, "Decreto 7317/67" (cit.) Acápite 2.12.
- (8) PROVINCIA DE BUENOS AIRES - PODER EJECUTIVO, "Ley 8912/77" (cit.) Título III, Capítulo 2 "De la intensidad de la ocupación", en particular los artículos 37 y 45.

3. La zonificación en los Planes Reguladores

- (1) PROVINCIA DE BUENOS AIRES - PODER EJECUTIVO, "Ley 8912/77" (cit.) Artículo 80.
- (2) Ibídem, Artículo 47.