



TALLER VERTICAL MEDA ALTAMIRANO YANTORNO
Programa de investigaciones del Taller

Ficha nº 8 del Taller

LEY 8912

Autor: Arq. Ana CALVO

La Plata, 2011
(Primera Edición: 2004)



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO



PRESENTACIÓN:

El trabajo presente se inscribe en el programa de investigaciones del Taller para el corriente año, referido a la indagación y registro de las realizaciones del planeamiento en la Argentina, un tema poco tratado en la práctica docente e investigativa.

Dentro del plan presentado corresponde al N° 2 de la serie.

DECRETO LEY 8912/77 (T.O.1985)**1- INTRODUCCION:**

El objetivo del presente trabajo es el de entender el proceso de ordenamiento territorial a través de la aplicación del decreto-ley 8912/77, analizando las falencias que en estos veintisiete años desde su promulgación se han detectado en los municipios.

Es de considerar que:

- El D.L. 8.912/77 **no consideró una distinción en su aplicación entre el Conurbano Bonaerense y el interior provincial.** De acuerdo a la normativa vigente la clasificación del territorio a adoptar es la misma para los diferentes rangos de población existentes en la provincia.
- Si bien el decreto-ley 8.912/77 prevé, un área de planeamiento en cada municipio, (art. 70° y 74°) el seguimiento en los mismos, muestra que en las referidas, **no se ha implementado en muchos casos, adecuadamente el rol que éste proponía para el desarrollo urbanístico,** con todo lo que ello implica, para encauzar y conducir los procesos de desarrollo urbano-territorial.

art. 70°: La responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal y será obligatorio para cada partido como instrumento sectorial.

art. 74°: Los municipios contarán, dentro de la oficina de planeamiento, con un sector de planeamiento físico que tendrá a su cargo los aspectos técnicos del proceso de ordenamiento territorial del partido.

Producto de esta deficiencia son:

1. **Ineficiencia del análisis urbano-territorial** de la ciudad, lo que produce en muchos casos, un crecimiento desordenado de la misma.
2. **Intervenciones con consecuencias negativas**, tanto de la esfera privada, como de la pública.
3. **Decisiones políticas**, basadas en las conclusiones de las áreas técnicas **con consecuencias más negativas** que el problema que se pretendía resolver.
4. **Incorrecta aplicación de la normativa vigente** a nivel municipal, producto en la mayoría de los casos, de no efectuar un texto ordenado de la misma, traspapelándose en algunos casos modificaciones efectuadas.
5. Es de destacar, que el **acceso** de los municipios **a la bibliografía** sobre cuestiones espaciales, muchas veces es **difícil**. Si bien la información sobre la temática es abundante, muchas veces requiere de un grupo profesional entrenado en la interpretación de cuestiones espaciales, ya que obtener una síntesis integradora de dicha información no es una tarea simple de realizar.
6. El **estancamiento de la información** en cada una de las áreas de los municipios es una consecuencia lógica de **no entender las interrelaciones necesarias para la toma de decisiones** cuando estas afectan a la ciudad en su globalidad.

7. Por otro lado, los **tiempos políticos** suelen ser menores que los requeridos para llevar adelante la implementación de un plan de desarrollo urbano, lo que sumado a la limitación en el respaldo de un área técnica que continúe las propuestas más allá de estos plazos, provocan el consiguiente fracaso del plan.

- **No ha habido coordinación entre municipios**, salvo casos muy puntuales, para las temáticas que exceden la escala local, s/aplicación del art. 81º del decreto-ley 8.912/77.

art.81º: 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 deban adoptar soluciones integradas. Las mismas se concretarán de acuerdo con los mecanismos técnico-administrativos que se establezcan a nivel provincial y comunal.

- **El Estado ha ido creciendo en el tiempo cada vez con mayor burocracia**; esto ha detenido el desarrollo a nivel municipal, viéndose limitados en muchas oportunidades por leyes que inhiben el accionar de las instituciones locales.
Los municipios se constituyen a veces en la práctica como los encargados de aplicar algunos aspectos parciales de la políticas ministeriales sin poder desarrollarse en forma autónoma sobre las temáticas adaptadas a los problemas locales.
- **No se ha incorporado en la práctica la temática ambiental** como un concepto clave de desarrollo municipal aún cuando la misma es prevista por la Ley 11.723/95 (ver Ficha N° 5).
- **La Ley 11.459 (de radicación industrial)** que modifica la clasificación anterior otorgada por el D.L. 8.912/77 (ver Ficha N° 5 de la Cátedra: Decreto 1.549/83, Título 6º de la aplicación de la Ley, Pág.25), **genera modificaciones en el uso del territorio con su aplicación**. Dadas las limitaciones de las áreas de planeamiento municipales se ha hecho en algunos casos difícil la presentación de la re-categorización actual.
- Es notoria la demanda de **asesoramiento por parte de los municipios** ante las dependencias del Estado Provincial sobre cuestiones legales que se relacionan con el desarrollo territorial.
- Existe en general en los municipios **estancamiento de la información** en cada una de las áreas por lo que es difícil efectuar una política de planificación coordinada ya que el acceso a la información aún dentro del municipio, muchas veces es ardua e incompleta.
- Las modificaciones efectuadas en los municipios para cambios normativos según adecuación del D.L. 8.912/77 responden en algunos casos a situaciones coyunturales y no planificadas.
Esta situación muchas veces es producto de la **especulación de inversiones privadas** que, a través de un cambio normativo consiguen multiplicar el valor de la tierra en sectores de crecimiento urbano.
- Asimismo y como corolario se detecta como muy grave la **pérdida del patrimonio arquitectónico y urbanístico** producida por la falta de estrategias de detección de elementos de valor patrimonial y la inexistencia de inventarios.

2- ANTECEDENTES DE PROCESOS DE OCUPACION Y PLANIFICACION TERRITORIAL Evolución del marco normativo en la Provincia de Buenos Aires

En "análisis de la periferia, urbanización de la Región Metropolitana" se hace un estudio de las leyes que, en materia de urbanismo se han ido aplicando en nuestro territorio:

Ley pcial. 695/1.870: Establece disposiciones generales sobre los ejidos de los partidos de la provincia.

Ley pcial. 3.468/1.917: sobre formación de ejidos urbanos, chacras y quintas.

Ley 3.487/1.913: de fundación y ampliación o modificación de pueblos (fue reglamentada por el decreto 7.015/1.944), aunque especificaba las características del loteo y exigía la confección de un plano de altimetría, no logró impedir la urbanización sin servicios o de áreas inundables.

Ley nacional 14.005/1.950: reguló la venta de lotes en cuotas, por la resolución 6.951 se exigía para los nuevos loteos, agua corriente y cloacas a no más de una distancia de 400m del nuevo fraccionamiento.

Decreto 4.006/57: le dio intervención a los municipios en todo proyecto de fraccionamiento. La derogación del decreto 21891/49 produjo un leve incremento en el ritmo de subdivisiones urbanas.

Decreto 14.381/68: Prohibió las sub-divisiones de loteos sin servicios.

Decreto 4.660/69: Estableció normas básicas para la zonificación preventiva en el área metropolitana.

Decreto 4.406/71: Estableció normas para infraestructura de servicios básicos.

Por el **Decreto-ley 6.769/58** con la promulgación de la "**Ley orgánica de las Municipalidades**" se dejó en manos de los Departamentos Deliberativos el establecer zonas industriales y residenciales, permitiéndoseles imponer restricciones y límites al dominio para la mejor urbanización.

A pesar de ello, fueron pocas las Comunas que oportunamente hicieron uso de las atribuciones conferidas. La carencia sobre normas trajo como consecuencia un espontáneo e irracional crecimiento de asentamientos urbanos, haciéndose más crítica esta situación, en las periferias de los grandes centros poblados.

Hasta el año 1977, no existía ninguna ley de ordenación del territorio, para la regulación del uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo; como consecuencia de ello y de la falta de conciencia en la importancia del crecimiento por lo menos ordenado, del territorio, los municipios han sufrido un deterioro, que aún hoy es difícil revertir.

El **decreto-ley 8.912/77** intentó modificar la "intención de hacer" de la ley orgánica de las municipalidades, en la "obligación de hacer"

2.1- ley 11.175/91 DE MINISTERIOS. ATRIBUCIONES EN CUESTIONES DE ORGANIZACION TERRITORIAL Y USO DEL SUELO.

Por la ley de Ministerios (ley 11.175) se establece que el planeamiento físico, urbano y territorial será asignado principalmente a la órbita del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

(Título 5, art.19º) *Le corresponde...asistir al Gobernador de la Pcia. en la determinación de las políticas necesarias a la planificación, ejecución y control de las obras públicas, del urbanismo y la vivienda, de la prestación de los servicios públicos...y le compete:*

Inc.14 Efectuar la planificación, programación y control del ordenamiento urbano y de la vivienda, coordinando acciones comunes con las jurisdicciones que corresponda y con las Municipalidades.

Inc.15 Ejecutar los análisis y estudios para el dictado de normas relacionadas con el ordenamiento urbano y elaborar y proponer los proyectos pertinentes.

Inc.17 Participar en todos los temas que hacen al ordenamiento urbano y su relación con el medio ambiente y el ordenamiento ambiental.

Inc.18 Asesorar a las municipalidades sobre problemas de desarrollo y equipamiento urbano.

Inc. 19 Ejecutar el ordenamiento físico, urbano y regional del territorio, coordinando acciones con el Ministerio de Gobierno y Justicia.

Inc. 20 Efectuar la planificación, programación, ejecución y control de la prestación de los servicios públicos, ya sea a través de entes públicos, privados o mixtos.

Inc.21 Efectuar los estudios y análisis para el dictado de normas relacionadas con la prestación de servicios públicos por parte de empresas y entidades privadas o mixtas, de autogestión comunitaria, consorcios, vecinales, cooperativas y otros entes, y fiscalizar los emprendimientos y prestaciones.

Inc. 22 Elaborar y proponer la política energética, su generación, distribución..

Inc.24 Atender la actividad empresarial en la prestación de los servicios públicos efectuando el control de la calidad de las prestaciones,...y demás actividades vinculadas a los servicios, coordinando acciones y temas puntuales con los Ministerios de la Producción y Economía.

Al Ministerio de Gobierno (Título 1 art.15)

Inc. 1 Las relaciones con los Poderes Nacionales; con los Gobiernos Provinciales... con entidades y partidos políticos; con otros poderes, reparticiones o entes de la jurisdicción provincial.

Inc. 6 Atender las relaciones con las Municipalidades, coordinando acciones comunes que hagan a la mejor administración...

Inc. 22 Intervenir en los temas que hagan a la regularización dominial en concordancia con el Ministerio de Economía y el Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Al Ministerio de Economía (Título 2 art.16)

Inc.2 Compatibilizar las políticas, planes y programas de naturaleza económica de las diversas áreas de gobierno, participando en la determinación de criterios para la asignación de los recursos del Estado.

Inc. 19 Atender el registro jurídico provincial de inmuebles y la administración del régimen catastral, fijar las reglamentaciones necesarias y coordinar acciones con el Ministerio de Gobierno y Justicia y el Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

A pesar de la vigencia de esta Ley, se han producido superposiciones en su implementación de servicios, con la privatización de los mismos se han modificado las interrelaciones.

Al Ministerio de la Producción (Título 3, art.17)

Inc. 10 Elaborar, ejecutar y fiscalizar el régimen de localización, regionalización y radicación de establecimientos industriales y mineros...

Inc. 14 Participar en la elaboración, aplicación y fiscalización del régimen general de la tierra rural...

Inc. 15 Intervenir en la definición de la política y elaborar el diseño y utilización de los instrumentos de promoción industrial...

Le asigna al Ministerio de Salud y Acción Social (Título 4 art.18) la función de inc.10 Participar en la elaboración de los planes de urbanismo para la adecuación de las viviendas urbanas y rurales...coordinando puntos básicos con el Ministerio de Obras y Servicios Públicos...convocando a otros organismos del orden provincial y nacional...

Inc. 12 Proyectar el desarrollo de los recursos físicos de la red sanitaria provincial, participando en la administración y supervisando la ejecución de los establecimientos de salud, en coordinación con el M.O.S.P. y los municipios.

Inc. 21 Estudiar, analizar, formular y promover programas de acceso a viviendas de carácter social, en coordinación con el M.O.S.P., el Ministerio de Economía y los municipios, e intervenir en la adjudicación de viviendas construidas por el Estado.

2.2 MARCO NORMATIVO PARA LA GESTION DEL D.L.8.912/77

Por la circular 25/84 de la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno, se le da a la Dirección de Reordenamiento Urbano del M.O.S.P., la responsabilidad de interpretar y encuadrar las modificaciones de los municipios respecto de las cuestiones urbanísticas y a la Asesora General de Gobierno la capacidad de dictaminar, en caso de conflicto.

Dicha Dirección ha desaparecido, siendo en la actualidad responsable la Dirección de Asistencia Urbana y Territorial de la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno.

No obstante ser estos los de mayor responsabilidad, hay otros organismos provinciales que intervienen en el proceso:

2.3- DECRETO-LEY 8.912/77 Y MOD. DECRETO-LEY 10.128/83 DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USO DEL SUELO:

Los objetivos del decreto-ley 8912/77 (art. 2º) son:

- a) *Asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio.*
- b) *La proscripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección de los efectos de las ya producidas.*
- c) *La creación de condiciones físico-espaciales que posibiliten satisfacer al menor costo económico y social, los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento, servicios esenciales y calidad del medio ambiente.*
- d) *La preservación de áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico, a los fines del uso racional y educativo de los mismos.*
- e) *La implantación de los mecanismos legales, administrativos y económico-financieros que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad.*

- f) Posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar que tanto a nivel de la formulación propuesta, como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades.
- g) Propiciar y estimular la generación de una clara conciencia comunitaria sobre la necesidad vital de la preservación y recuperación de los valores ambientales.

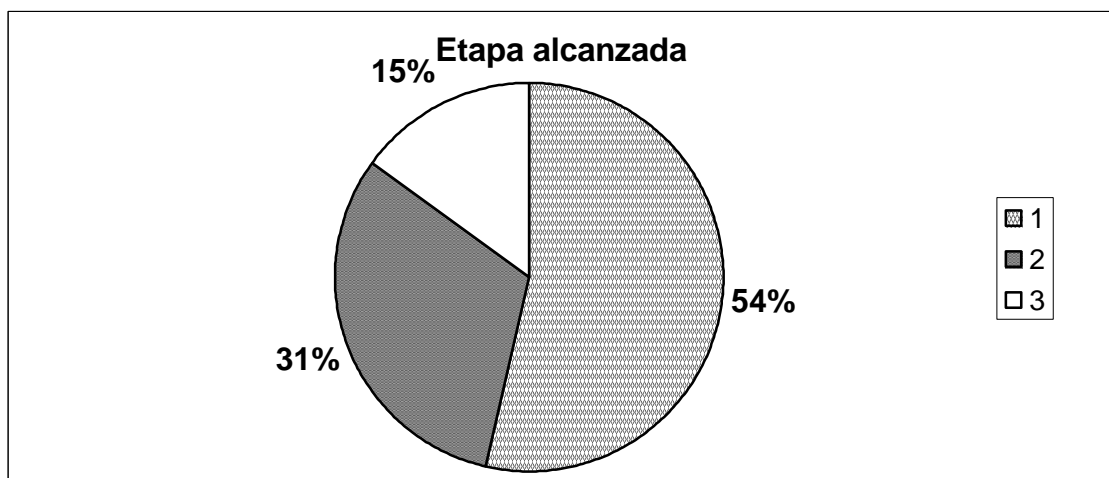
Estas disposiciones generales para todos los partidos, generaron una nueva modalidad en la gestión y control de la Pcia. sobre los municipios, pero aún cuando en estas decisiones se incluyen los distintos niveles jurisdiccionales, sólo se limitan a corroborar la adecuación de los proyectos a esas pautas generales.

Si bien los objetivos del decreto-ley son válidos y vigentes, la implementación de los mismos en los municipios, ha tenido graves falencias.

En el Título 4 del D.L. 8.912/77 se establece la implementación del ordenamiento territorial, estableciendo etapas en el trabajo municipal (ver Ficha N° 5 de la Cátedra: capítulo 3, Pág.24)

Hasta Diciembre de 2003 y sobre un total de 134 municipios existentes en la Pcia. de Bs. As., la situación por aplicación del decreto-ley 8.912/77 es la siguiente: (art. 77°,78°,79°, 80° y 81° Dec. Ley 8912/77) (Ver Ficha N° 6, Pág.24/25)

Etapa alcanzada	Total de partidos		%
	Año 1.994	Año 2.004	
1- Delimitación de áreas	71	72	54
2- Zonificación según usos	39	42	31
3- Código de Planeamiento (Plan de Ord.)	15	20	15
Planes particularizados			
Sin información	2	1	
Total De municipios	127	134	



Fuente: Ministerio de Gobierno. Subsecretaría de Asuntos Municipales. Dirección Provincial de Programación y Gestión Municipal. Año 2.004.

ES DE DESTACAR:

- En los diez últimos años pocos son los municipios que han presentado cambios sustantivos en la etapa de desarrollo alcanzada, manteniéndose luego de casi treinta años más del 50% del total provincial en la etapa de desarrollo inicial.
- El sin número de modificaciones realizadas que no siempre son presentadas a los organismos Provinciales con ingerencia en el tema para su convalidación, motivado en algunos casos por la imposibilidad de convalidar dichas modificaciones a los usos del suelo de acuerdo a lo establecido por la legislación actual.
Al respecto se destacan por la gran cantidad de presentaciones efectuadas para cambios normativos que fueran convalidados por los organismos provinciales competentes los municipios del Conurbano Bonaerense y los de la tercer corona, llegando en el caso de General Sarmiento, La Matanza, Campana, Zárate, Esteban Echeverría Berazategui y Moreno (con un total de: 54, 49, 43, 40, 39, 38 y 35 respectivamente).
Destacándose el interior provincial: General Pueyrredón y Trenque Lauquen con 87 y 48 modificaciones respectivamente.
- La realidad de que sólo han llegado a la última etapa de desarrollo (Código de Planeamiento) un 12% del total provincial (20 partidos)
- Algunos de los nuevos partidos, producto de la división de los existentes, aún no han presentado las modificaciones pertinentes ante la provincia.
Habiendo transcurrido un plazo más que razonable desde su división, siguen utilizando la normativa de los municipios que les dieran origen

De lo expuesto surge la necesidad de analizar y revisar el nivel de desarrollo alcanzado desde la implementación de la Ley 8.912/77 en la mayoría de los municipios con el objetivo de modificar la situación actual.

El tiempo transcurrido desde la promulgación del decreto-ley 8.912/77, parecería más que suficiente para que cada municipio encontrase los roles locales dentro de un marco de integración regional.

En la declaración de Río de 1.992, se incorporó al concepto de "desarrollo sustentable" (entendiéndose por este, al de aprovechar los recursos presentes sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para atender a sus propias necesidades), conceptos de importancia, que aluden a la protección del medio ambiente y la cooperación en la erradicación de la pobreza.

2-4 - PROPUESTAS MODIFICACIÓN D.L. 8.912/77.

Desde la promulgación del D.L. 8.912/77, se han presentado diversos proyectos de ley para su reemplazo. Hasta el momento, ninguno de ellos se ha considerado superador por los distintos organismos que han intervenido en su evaluación.

Estos proyectos tienen como puntos coincidentes, el otorgar mayor autonomía a los municipios, en las cuestiones atinentes al desarrollo y ordenamiento de su territorio y en proponer una regionalización provincial con la intención de generar un desarrollo sustentable en toda la provincia.

Para su implementación, debería modificarse la Constitución Provincial.

Presentamos una síntesis de dos de las propuestas que han tenido mayor difusión.

Proyecto de Ley: organización territorial, planeamiento y regulación del uso del suelo.

Dip. Ruiz de Erenchun y otros. D442/87-88

En el año 1.988, se realizó un intento por reemplazar al D.L.8.912/77, que fue presentado ante la Cámara de Diputados de la Pcia. de Bs. As.

En el mismo, se cuestiona del D.L. la inexistencia de un plan directriz y de ordenamiento territorial, por lo que sostienen que, con su aplicación no se logran las metas prefijadas.

Para resolverlo, le da facultades al poder ejecutivo para que confeccione un anteproyecto de plan directriz y una regionalización de la Pcia. que contenga como mínimo ocho regiones (conurbano, Gran La Plata, noroeste, de la costa, del delta, deprimida del salado, serrana y suroeste).

Para el plan de ordenamiento territorial se propone:

-Realizar un relevamiento de la evolución territorial desde sus orígenes hasta la actualidad, y del crecimiento futuro en forma racional.

- Que sea maleable y flexible para poder absorber las imprevisiones en la evolución.

- Que posea un contenido técnico-legal-administrativo para que su puesta en marcha, control permanente y verificación, se efectúe de la forma más eficaz posible, distribuyendo funciones e incumbencias a los distintos organismos implicados y permitiendo que se le puedan efectuar correcciones permanentes

Incorpora además, el concepto de movilización del suelo urbano (art. 92).

Como medida innovadora, propone que los municipios mediante ordenanza puedan declarar determinadas zonas en el suelo urbano que se encuentren total o parcialmente inactivas como de :

- Provisión prioritaria de servicios y equipamiento.

- Edificación necesaria.

- Englobamiento parcelario y reserva especial de tierras destinadas a un uso definido.

Los organismos intervinientes en el proceso de ordenamiento territorial (art.81º)serán:

- A nivel municipal: Las oficinas de planeamiento local y las comisiones atinentes en el Honorable Consejo Deliberante.

- A nivel regional: Las delegaciones de planeamiento regional que se creen (integrada por los intendentes y presidentes de consejo Deliberante que integren la región).

- A nivel provincial: El M.O.S.P. y de Gobierno y los diputados y senadores integrantes de las comisiones con competencia en la materia de la Legislatura Pcial.

Anteproyecto de ley Pcial. de planeamiento y desarrollo. **Maria Julia Bello** y otros. Bloque justicialista.1.990.

En el año 1.990, el bloque justicialista de la Cámara de Senadores de la Pcia. de Bs. As. presenta otro intento por modificar el D.L. 8.912/77.

Por el mismo se reestructura el análisis para las cuestiones territoriales en las distintas escalas, introduciéndose el concepto de plan de desarrollo junto con la creación de un Consejo Pcial. de planeamiento y desarrollo.

Como plan de desarrollo (art. 12º) entiende al conjunto ordenado de objetivos y propuestas que tengan como fin la formulación de un programa de desarrollo a establecer de acuerdo a características particulares en tres niveles: Pcial., regional y municipal.

Los planes de desarrollo incluirán lineamientos y políticas sobre aspectos económicos, sociales y urbanísticos en referencia al territorio sobre el cual se asientan.

Establece un plan de desarrollo provincial (art.13º) a ser confeccionado por el Poder Ejecutivo de la Pcia. a partir de la coordinación de los planes de desarrollo propuestos por los municipios y organismos regionales que se crearán a tal fin.

El plan de desarrollo fija las grandes directrices de ordenamiento físico, uso y ocupación del suelo provincial en consideración con los planes de desarrollo económico y social y surgiría de la compatibilización de las propuestas elevadas por los municipios en sus respectivos planes. Expresa el modelo territorial de ocupación y uso del suelo en función de la optimización de las inversiones necesarias para el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida (art.24º) de los habitantes de la Pcia. El Consejo Provincial de Planeamiento y Desarrollo, dependiente de la Gobernación estará integrado por ocho consejeros, representantes de c/ sección electoral de la Pcia. y tendrá como función el asesoramiento al poder ejecutivo de todos los temas referidos al planeamiento y desarrollo territorial. (art.79º).

En los art. 39º y 40º se definen los puntos de incumbencia para la Pcia. y para los municipios en las cuestiones territoriales:

art 39º: Serán objeto de reglamentación general por parte del Poder Ejecutivo Prov. las sig. temáticas:

a) características generales de los centros urbanos existentes y/o a crearse.

b) Actividades productivas y de servicios.

- c) Sistemas generales de circulaciones y/o accesos.
- d) Infraestructura básica (según art .15)
- e) Equipamiento comunitario (según art. 16)
- f) Conservación y protección de los recursos naturales y del medio ambiente.
- g) Políticas de fomento de emprendimientos urbanísticos de uso intensivo y /o extensivo del suelo.
- h) Conservación y preservación del patrimonio histórico y hechos urbanísticos de relevancia e interés provincial.
- i) Conservación y protección de los recursos turísticos y paisajísticos.

Art.40º: Serán objetos de reglamentación particularizada por parte de los Municipios las temáticas que a continuación se detallan:

- a) Uso, ocupación y subdivisión del suelo.
- b) Determinación de factores de ocupación (F.O.S. y F.O.T.).
- c) Diferenciación de zonas según usos compatibles y sus interrelaciones.
- d) Espacios libres y reservas fiscales para equipamiento comunitario.
- e) Relación entre la población, infraestructura y dimensiones de parcelas.
- f) Interrelación volumétrica de las edificaciones.
- h) Interrelación entre población, equipamiento y espacios verdes.
- i) Configuración y dimensionamiento de parcelas.

DECRETO 27/98 (ver Ficha N° 6 de la Cátedra: Decreto 27/98, Pág.34/35)**3-INTRODUCCION:**

El proceso de ocupación territorial producido en estos últimos años en nuestra provincia, genera la necesidad de efectuar un análisis integral frente a un fenómeno repetido cada día con mayor frecuencia como es el caso específico de las urbanizaciones especiales denominadas Barrios Cerrados.

La intención del presente trabajo es entender la magnitud en el impacto territorial que producen estos emprendimientos utilizando para ello distintos indicadores estadísticos.

La información contenida se desprende de las actuaciones tramitadas en la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno, estableciendo un corte temporal en el análisis al 31 de agosto de 2.001, transcurridos 42 meses de la puesta en vigencia del Decreto 27/98.

Estos barrios tienen por sus implicancias y su constitución un innegable impacto en todos los aspectos del ordenamiento territorial y uso del suelo.

La magnitud de gran número de ellos debe ser analizada no sólo desde el ámbito o nivel municipal sino también desde los Organismos provinciales con competencia.

Desde la promulgación del decreto 27/98 se han presentado más de 150 barrios para tramitar la factibilidad ante la provincia, aprobándose al día de la fecha 106 emprendimientos.¹

Es dable observar que la mayoría de estos emprendimientos se localizan en la segunda y tercer corona del conurbano, lo que representa un 74 % sobre el total provincial de los barrios registrados, donde la proximidad con el mayor centro urbano del país y la posibilidad de acceso a tierras aún vacantes de un costo relativamente bajo, han posibilitado la transformación de áreas rurales en residenciales.

Es en los partidos de Pilar, Tigre, Escobar y Luján donde estos emplazamientos representan el mayor número de barrios tramitados en la Subsecretaría de Asuntos Municipales, con un total de 33, 21, 19 y 17 barrios respectivamente. Le siguen en importancia Ezeiza, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz y Moreno con 11, 8, 7 y 7 respectivamente, mientras que en el resto de los municipios este fenómeno no es tan repetitivo.

Sin embargo, si consideramos que en estos 8 municipios se tramitan 123 emprendimientos que representan el **74%** sobre el total provincial, podemos afirmar que existe un **fuerte nivel de concentración producido en una pequeña porción del territorio en las áreas norte y noroeste perteneciente a la tercer corona del conurbano.**

Los mayores porcentajes de superficie ocupada corresponden a los partidos de Tigre (902.49Has), Pilar (1.278,40 Has) y Escobar (611,66 Has) cuya incidencia en la ocupación **sobre el total de cada partido** es de 3%, 2% Y 1.6% respectivamente y que antes de este nuevo modelo urbanístico presentaban características más próximas a las de los centros rurales del interior provincial.² Cabe aclarar que esta superficie ocupada no incluye los clubes de campo, clubes de chacra y grandes emprendimientos que también han generado un fuerte impacto, modificando la conformación territorial de los mismos.

En el resto del territorio provincial, si bien la incidencia de éstos emprendimientos es menor, no deja de ser importante.

En la Subsecretaría de Asuntos Municipales e Institucionales, de un total de 134 municipios existentes en la Provincia de Buenos Aires, se han tramitado Barrios Cerrados (B.C.) en 30 de ellos, representando los mismos un 22 % sobre el total provincial.

¹ Fuente: Ministerio de Gobierno. SAMI. Dirección Provincial de Programación y Gestión Municipal.

² **Información obtenida del Ministerio de Gobierno. La Dirección Pcial. De Programación y Gestión Municipal, Agosto 2.001**

4-CONSIDERACIONES GENERALES:

El proceso de ocupación territorial producido en estos últimos años en nuestra Provincia, nos lleva a generar cierto grado de preocupación respecto a la falta de análisis integral frente a un fenómeno repetido cada día con mayor frecuencia, como es el caso específico de los **Barrios cerrados**.

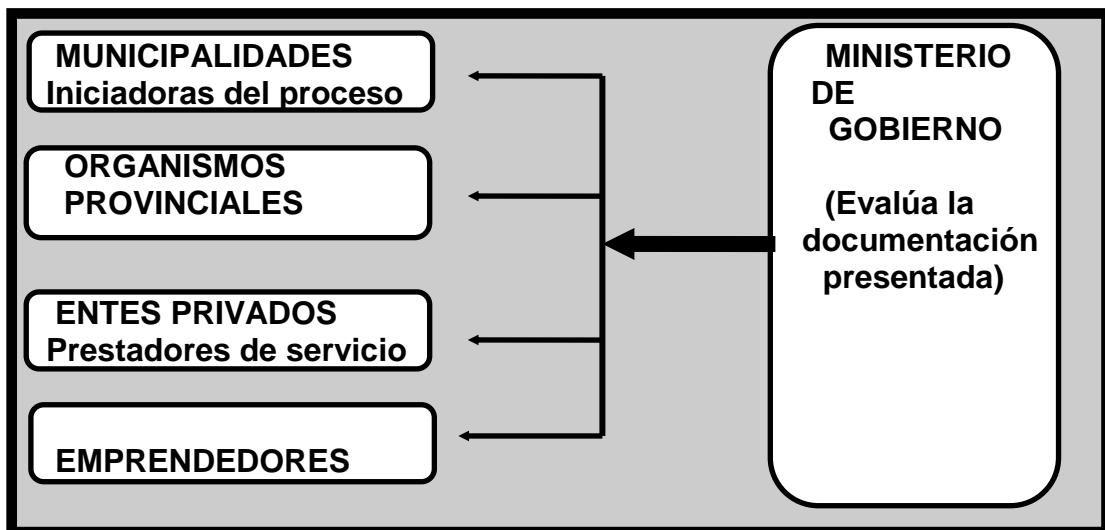
Desde la promulgación del Decreto 27/98 no se ha realizado ningún estudio en la Subsecretaría de Asuntos Municipales que permita conocer las consecuencias que esta nueva forma de urbanización produce en la ocupación del territorio (en los ejes de movilidad, centros y ejes de urbanización, consecuencias ambientales, etc.)

Tampoco sabemos qué relación costo/beneficio existe en la generación de recursos económicos, mano de obra ocupada y movimiento de bienes y servicios en las distintas etapas del desarrollo de cada emprendimiento.

Parecería ser una importante fuente de ingresos para los municipios, suposición ésta basada en las numerosas convalidaciones de Ordenanzas realizadas **exclusivamente** para permitir que estos emprendimientos puedan desarrollarse, aún cuando **no es lo deseable**, para un municipio resolver lo coyuntural sin realizar el debido estudio urbanístico integral previo, que delimite las áreas más adecuadas para este tipo de emprendimiento.

Es claro que se consiguen beneficios económicos como por ejemplo el aumento de las recaudaciones, del valor de la tierra, de la mano de obra ocupada, etc.

ACTORES INTERVINIENTES EN EL PROCESO:



5- EMPRENDIMIENTOS REGISTRADOS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Sabemos que en la Pcia. de Buenos Aires hay al menos 334 emprendimientos detectados de diversas características: barrios cerrados, clubes de campo, clubes náuticos, chacras y otros (según registros de la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno, el CADEU y el Diario "La Nación").

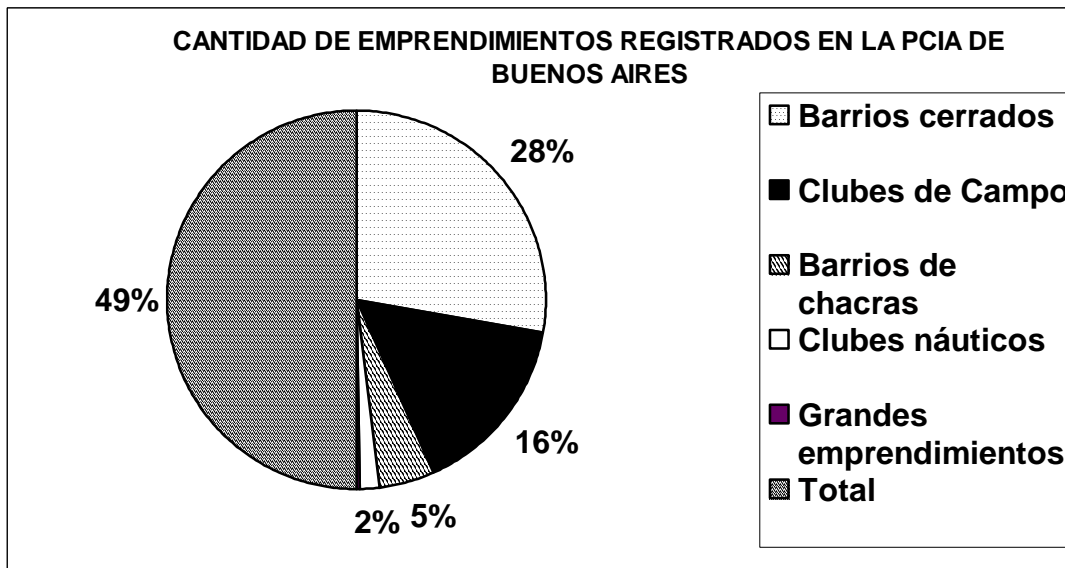
De dicha cifra, el mayor número corresponde a los barrios cerrados con un total de 106 barrios cerrados con factibilidad otorgada por la Subsecretaría de Asuntos Municipales¹. (un 64%).

Si consideramos que sólo los que han sido presentado en la Subsecretaría de Asuntos Municipales (SAMI) para la tramitación de Factibilidad representan un 31% y que estos son la mitad de los encontrados, surgen dudas sobre la obtención de Factibilidad del resto publicitado.

¹ Factibilidades Otorgadas a Enero 2.004 en la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno.

No sabemos si los mismos han obtenido una Factibilidad anterior a la aprobación del Decreto 27/98 que otorga incumbencia al Ministerio de Gobierno para la aprobación de los barrios o si por el contrario nunca la han tramitado.

Hay municipios como San Isidro del que resulta curioso comprobar que, teniendo en promoción 24 barrios, no ha presentado ninguno ante esa Subsecretaría.



Emprendimientos detectados en el Gran Buenos Aires

Barrios cerrados	203
Clubes de Campo	114
Barrios de chacras	34
Clubes náuticos	12
Grandes emprendimientos	3
Total	366

Fuente: Diario La Nación y base de datos de CADEU Fecha: 19-4-00

6- EVALUACIÓN DE LOS EMPRENDIMIENTOS SEGÚN:

6.1- ADECUACION NORMATIVA PREVIA

El artículo 2° del Decreto 27/98 señala que los Barrios Cerrados podrán localizarse en cualquiera de las áreas definidas por la Ordenanza Municipal de Ordenamiento Territorial (Urbana, Complementaria o Rural). En los casos que corresponda la comuna deberá propiciar el cambio normativo pertinente a fin de dotar al predio de los indicadores urbanísticos.

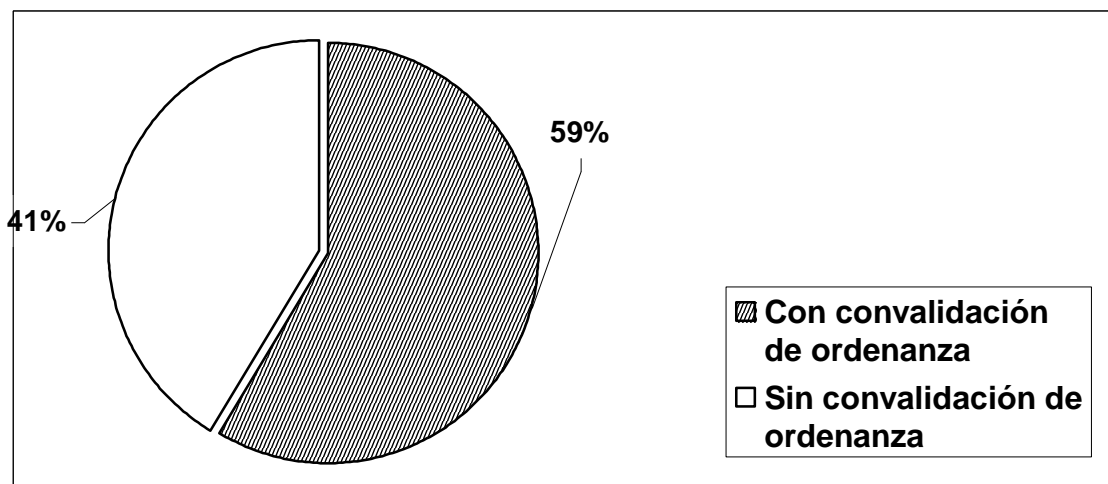
En tal sentido, numerosos municipios debieron adecuar sus normas para permitir la localización de Barrios Cerrados, sean estas puntuales o generales, estando su aprobación técnica sujeta a la convalidación de las mismas mediante el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial.

Si tomamos en cuenta los emprendimientos tramitados en la Subsecretaría de Asuntos Municipales, sobre un total de 164 registrados, 96 de ellos (el 59%) han tenido que adecuar su marco normativo previamente a su aprobación técnica para que pudiera permitirse su implantación. Algunos municipios han previsto la inclusión de este nuevo modelo de urbanización modificando la normativa.

Son ejemplo de ello: el Código de Zonificación de Tigre, la modificatoria del Plan Regulador de Luján, (año 2000) y la modificación del Código de Planeamiento Territorial de Exaltación de la Cruz (año 2000) entre otros, que por su carácter amplio y general para todo el distrito establecieron zonas aptas que permitieron la localización de importantes proyectos de urbanizaciones cerradas, generando un significativo incremento en las inversiones inmobiliarias, con su consecuente impacto en los recursos municipales de una manera planificada.

Este hecho que constituye casi una excepción en el total provincial, demuestra que, como ya planteáramos al hablar del DL 8.912/77 los municipios en general **no tienen prevista una zonificación preventiva** sino por el contrario, van adaptándose a las propuestas de particulares. Aún cuando la flexibilidad es deseable, ya que la ciudad es un organismo vivo y por lo tanto crece a veces imprevistamente, existen riesgos que la exponen producto de la especulación inmobiliaria.

Resultaría apropiado, dada la experiencia recogida a lo largo de casi 6 años de la implementación del Decreto 27/98, que las municipalidades mediante los estudios particularizados para la estructuración de su distrito, definan **con carácter previo a la presentación de estos barrios**, las zonas donde consideren conducentes desarrollar las urbanizaciones de características especiales, siendo éste uno de los elementos que posibilitarán una economía en los tiempos de tramitación y especialmente una organización adecuada del territorio.



96	Con adecuación normativa previa
68	Sin adecuación normativa previa
164	Total de Barrios registrados

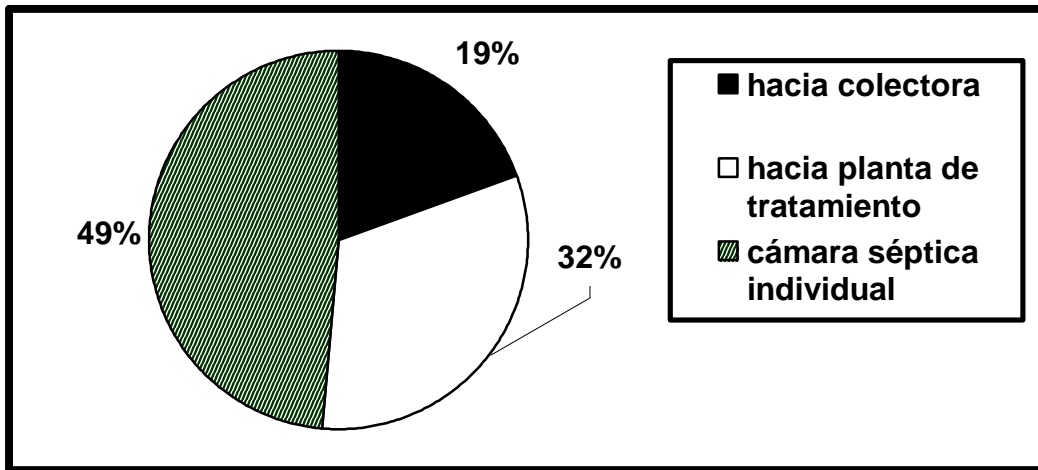
Fuente: Ministerio de Gobierno. Subsecretaría de Asuntos Municipales. Dirección Provincial de Programación y Gestión Municipal. Año 2001.

6. 2- SISTEMA DE ELIMINACIÓN DE LÍQUIDOS CLOACALES :

De la información obtenida en fuentes oficiales, de 113 emprendimientos evaluados, es dable comprobar que casi el 50% de los mismos evacuan los líquidos cloacales con pozos ciegos, sabemos que en el conurbano en algunos casos, estos suelen tener una corta duración debido a los tipos de suelo y a la existencia de napas de agua a poca profundidad.

Por red interna hacia planta de tratamiento	Por red interna hacia colectora	A pozo absorbente y cámara séptica individual
36	22	55

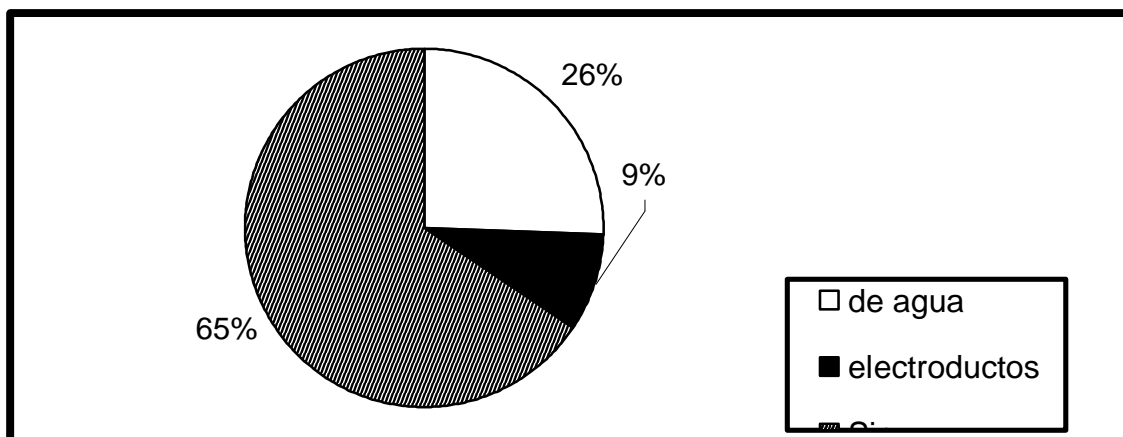
Fuente: Ministerio de Gobierno. Subsecretaría de Asuntos Municipales. Dirección Provincial de Programación y Gestión Municipal. Año 2001.



Fuente: Ministerio de Gobierno. Subsecretaría de Asuntos Municipales. Dirección Provincial de Programación y Gestión Municipal. Año 2001.

6.3- CON RESTRICCIONES DERIVADAS DE CURSOS DE AGUA Y TRAZAS DE ELECTRODUCTOS : (Barrios Cerrados con Prefactibilidad otorgada por el Ministerio de Gobierno)

De las restricciones detectadas parece claro que la elección de áreas donde corren cursos de agua podría estar motivada en las características paisajísticas que otorgan los arroyos. La existencia de electroductos sin embargo, estaría relacionada con un costo inferior del valor de la tierra. Si sumamos ambas restricciones podemos comprobar que un 35% de los emprendimientos evaluados poseen condicionantes.

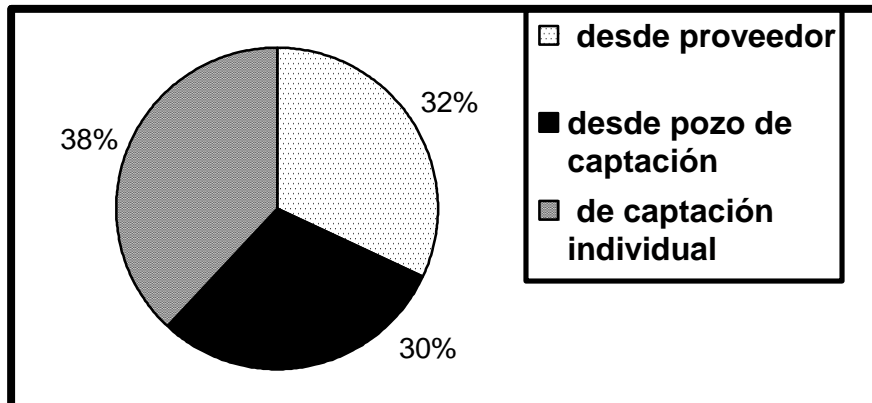


Fuente: Ministerio de Gobierno. Subsecretaría de Asuntos Municipales. Dirección Provincial de Programación y Gestión Municipal. Año 2001.

6.4- EMPRENDIMIENTOS SEGÚN SISTEMAS DE PROVISIÓN DE AGUA POTABLE (Barrios Cerrados con Prefactibilidad otorgada por el Ministerio de Gobierno)

El 38% de los barrios analizados poseen un sistema individual de captación de agua de pozo. Como ya expresáramos en el caso de los sistemas de eliminación de excretas, se realizan tramitaciones tendientes a garantizar el suministro de agua potable.

Sin embargo no existen controles posteriores al de la aprobación del barrio. No es posible garantizar en un 100% la potabilidad del agua con la proximidad de pozos ciegos en algunos casos en las mismas parcelas más allá del momento en que se gestionan los emprendimientos cerrados.

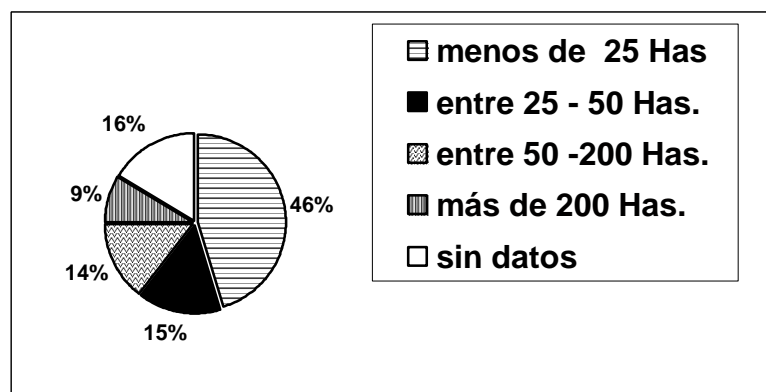


Fuente: Ministerio de Gobierno. Subsecretaría de Asuntos Municipales. Dirección Provincial de Programación y Gestión Municipal. Año 2.001.

6.5- CLASIFICACION DE BARRIOS CERRADOS POR SUPERFICIE: (EN HAS.)

Para poder evaluar el impacto espacial generado por este tipo de emprendimiento los hemos dividido en cuatro categorías: menores de 25 has, entre 25 y 50 has., entre 50 y 200 has y mayores de 200 has. Podemos observar que más de un 45% poseen una superficie inferior a las 25 has, destacándose por su cantidad los partidos de Pilar), Escobar y Tigre (con 13, 13 y 10 emprendimientos respectivamente). Este no es el caso de Monte que sólo tiene tres emprendimientos pero uno de ellos de más de **2100has** (Estancias de Benquerencia) que es de el **mayor superficie registrado en la SAMI**.

Otros barrios de gran magnitud son Villa María (1.300 Has) en Ezeiza, Las Vizcachas (480 Has) en Exaltación de la Cruz y Las Malvinas I (380 has) en Coronel Brandsen.



Fuente: Ministerio de Gobierno. Subsecretaría de Asuntos Municipales. Dirección Provincial de Programación y Gestión Municipal. Año 2001.

MUNICIPIOS	MENORES A 25 HAS.	ENTRE 25 - 50 HAS.	ENTRE 50 - 200 HAS.	MAYORES A 200 HAS.	SIN DATOS	TOTAL BC POR MUNICIPIO
ALTE BROWN					1	1
BAHIA BLANCA	1					1
BARADERO				1		1
BERAZATEGUI	1	1			1	3
CAMPANA		1				1
CAÑUELAS	1				1	2
CHIVLCOY	1					1
CNEL BRANDSEN			1	3		4
ESCOBAR	13	2	1	1	2	19
E. ECHEVERRIA	2	2		1	2	7
EX. DE LA CRUZ		2		4		6
EZEIZA	3	1	1	1		6
GRAL RODRIGUEZ		1				1
ITUZAINGO	2					2
JUNIN	1					1
LUJAN	6	3	2		3	14
MALV. ARGENTINAS			1			1
MONTE	2			1		3
MORENO	4	1	1		1	7
NECOCHEA	1				1	1
PILAR	13	7	7		6	33
PTE. PERON	1				1	2
QUILMES	2					2
SAN A. DE GILES			1		2	3
SAN FERNANDO	3				1	4
SAN MIGUEL	1					1
SAN NICOLAS	2					2
TANDIL		1	1			2
TIGRE	10	1	5	1	2	19
ZARATE			1		1	2
TOTAL	69	23	22	13	25	152
% DEL TOTAL	45,39%	15,13%	14,47%	8,55%	16,45%	100,00%

Fuente: Ministerio de Gobierno. Subsecretaría de Asuntos Municipales. Dirección Provincial de Programación y Gestión Municipal. Año 2001.

7- DECRETO 1.727/02

Por Decreto 1.727/02, dentro de un programa de descentralización administrativa iniciado por la Provincia de Buenos Aires, se delega a los municipios que hayan alcanzado por lo menos la etapa de Zonificación Según Usos la posibilidad de otorgar la Prefactibilidad y Factibilidad de las urbanizaciones cerradas (clubes de campo y barrios cerrados) quedando condicionados los municipios a realizar audiencias públicas con el objetivo de asegurar la participación orgánica de la comunidad.

La Provincia reserva en estos casos bajo su control la aprobación de los proyectos hidráulicos y la subdivisión de los emprendimientos en las dependencias provinciales que tienen competencia en la materia.

Por el mismo decreto se establece la creación de un Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas en el que se inscribirán aquellos emprendimientos que tengan u obtengan la convalidación técnica definitiva.

Será requisito indispensable para la venta contar con dicho número de registro, quedando el mismo a cargo de la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno.

7.1- IMPLEMENTACION DECRETO 1.727/02:

A la fecha 22/1/04) se han registrado 160 emprendimientos entre clubes de campo y barrios cerrados.

Los municipios que actualmente pueden aprobar en su territorio a la fecha la factibilidad técnica de los emprendimientos son 13: Exaltación de la Cruz, Lujan, Campana, Bahía Blanca, San Fernando, Tigre, Berazategui, Cañuelas, Pilar, Zarate, General Pueyrredón, Mercedes y General Rodríguez.

BIBLIOGRAFIA:

- "Urbanización y planeamiento" M.A. Vigliocco. Segunda edición 1.995.
- Revista "Emprendedores Asociativos" N°7, junio 1.996
- -"La jerarquización de la Función Pública" G. De Santis.
- -"El desarrollo Humano Sustentable".Doc. del Congreso Centenario de la A.C.I.
- Decreto -ley 8912/77 de uso del suelo
- "Ideas para un nuevo régimen legal de planeamiento urbano". Municipalidad de La Plata. Dirección de Planeamiento.
- Decreto 1039/96. Poder Ejecutivo. Pcia. de Bs. As.
- Circulares: N°41/84, N° 52/84, N°73/84, N°14/88 del Ministerio de Gob. y Justicia. Sub-sec. A.M.
- "Análisis de la periferia. Urbanización de la Región Metropolitana." Convenio CONAMBA-CEAMSE. H. Bozzano y otros.
- "Guía metodológica para la zonificación según usos en los núcleos urbanos de la Pcia. de Bs. As." Pcia. Bs. As.
- " Análisis físico de un área urbana. Ficha N° 2" E. Rodriguez. O. Yantorno. Año 2002. UNLP:Taller de Planeamiento Físico. Cátedra Vigliocco-Meda-Altamirano.
- "Legislación para el Planeamiento Físico" Ficha N° 5. Año 2001. M. A. Vigliocco. UNLP Taller de Planeamiento Físico. Cátedra Vigliocco-Meda-Altamirano.
- "La estructura urbana". Miguel A. Vigliocco. Año 1.991
- "Proyecto de Ley: organización territorial, planeamiento y regulación del uso del suelo". Cámara de Diputados de Bs. As. Ruiz Erenchun, Mujica, García Silva y otros. D-1193/8889.
- "Anteproyecto de Ley Provincial de Planeamiento de Desarrollo".H. Cámara de Senadores de Bs. As. Bloque justicialista. Año 1.990.
- "La problemática de la gestión urbana y el planeamiento" Tomo I. Universidad Nacional de La Plata. Secretaría de Ciencia y Técnica. Programa de formación preferencial. Año 1.994.
- "Plan Trienal" 89/91. Gobierno del pueblo de la Pcia. de Bs. As.
- Ley 11.175/91 .De Ministerios
- "Visión Municipal". Año II. Nø21. 1.995. Editorial visión.
 - "El municipio como Empresa comunitaria de servicios"
 - "La conexión Duhalde-intendentes". Enrique Sette.
- - Decreto Reglamentario 1601/95
- - Ley 11459 de radicación industrial
- - Decreto-Ley 7488/72
- - Decreto Reglamentario de la Ley 11459 modificadorio del decreto 1601/95
- - Decreto 27/98
- - Decreto 1727/02
- - Resolución 194/03