

ACERCA DE LA LEY 8912

La Ley (de facto) 8912, de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires, ha cumplido ya 24 años desde su sanción. Las administraciones provinciales democráticas y sus respectivas legislaturas, que se sucedieron desde 1983, sólo retocaron algunos de sus artículos. Cabe preguntarse entonces sobre la actualidad de esta Norma frente a las nuevas formas de entender los procesos de planeamiento y en un contexto histórico completamente distinto al de la fecha de su sanción.

En este contexto, el I-CAPBA (Instituto de Estudios y Gestión Urbanos, Territoriales y Ambientales del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires) ha iniciado una proceso de reflexión con respecto a la Ley 8912, que comenzó con la realización de una encuesta entre los matriculados del Colegio. En la misma, y pese al alto nivel de reconocimiento en cuanto a los efectos positivos que la Ley tuvo sobre el desarrollo y la gestión del territorio bonaerense, nuestros colegas señalaron la necesidad de una actualización de la misma. Esta actualización debe incluir, a juicio de nuestra matrícula, nuevos instrumentos de gestión del territorio, un nuevo enfoque participativo y descentralizado del planeamiento urbano, criterios de ocupación del suelo y densidad adaptados a las distintas realidades sociales y regionales, y la formulación de instancias locales e integrales de planeamiento.

Simultáneamente, el I-CAPBA realizó una serie de reuniones con especialistas en el tema (contando con la participación de profesionales como Eduardo Reese, Alfredo Garay, Edgardo Scotti, Horacio Bozzano y Sergio Resa). De estas instancias, y de su análisis posterior por los integrantes del I-CAPBA, han surgido una serie de coincidencias e interrogantes acerca del actual estado de la normativa y la práctica del planeamiento territorial en la Provincia de Buenos Aires.

Se reconocen en general como logros de la ley de Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial:

- 1) Como marco de referencia y norma prescriptiva, obligó a muchos municipios bonaerenses a introducir o valorizar el planeamiento como instrumento para el ordenamiento y desarrollo urbano, aunque con notables diferencias en cuanto a la importancia del mismo dentro de las estructuras institucionales locales y al poder político real de la Oficina, Dirección o Secretaría de Planeamiento. En este sentido, debe destacarse el artículo 75, donde se determinan las cuatro etapas del proceso de planeamiento: delimitación preliminar de áreas, zonificación según usos, plan de ordenamiento urbano y planes particularizados. Cabe aclarar que son muy pocos los municipios que alcanzaron a cumplir con las cuatro etapas mencionadas, y que muchos aún se encuentran en la delimitación preliminar de áreas.

- 2) La minuciosa especificación sobre uso, ocupación y subdivisión del suelo y de niveles de infraestructura y equipamiento permitió a los municipios, cuanto menos, realizar

zonificaciones preventivas y según usos, que establecieron cierto orden urbano y lograron algún freno sobre la especulación inmobiliaria, por lo menos en la "ciudad formal"

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

4) Uno de los objetivos enunciados en el artículo segundo (sorprendente por la autoridad de la cual emana la ley) propicia la "participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial", que habilita a las autoridades municipales a encarar con características participativas el planeamiento de su territorio, siendo este rasgo, el de la participación comunitaria, uno de los aportes más positivos de las actuales corrientes del planeamiento. La participación e involucramiento de la comunidad son, hoy en día, un requisito indispensable para el éxito de cualquier actuación o intervención urbana. Claro que a pesar de este carácter anticipatorio (que también se verifica con respecto a la preservación del medio-ambiente y la preservación del patrimonio) ha sido evidente su falta de aplicación en la práctica.

5) La posibilidad de encarar planes ínter jurisdiccionales (artículo 81) entre municipios vecinos, abre perspectivas (especialmente en el AMBA) de regionalizar normativas e intervenciones para ámbitos y problemáticas urbanas que exceden las posibilidades de tratamiento por un sólo municipio (control y saneamiento ambiental, tránsito y transporte de cargas y pasajeros, tratamiento, de grandes ejes circulatorios, etc.)

Por otro lado, se cuestionan otros aspectos que pueden interpretarse como los fracasos, carencias o aspectos obsoletos de la Ley:

1) La Ley 8912 carece de los instrumentos preliminares y / o complementarios (económicos, de gestión, monitoreo, participación) para cumplimentar sus objetivos generales. Los organismos encargados del control, la planificación y la gestión territorial se encuentran dispersos y con marcadas falencias o superposiciones de objetivos. En un sentido amplio, la provincia de Buenos Aires carece de una política clara de planeamiento y gestión del territorio, sin los cuales la normativa termina siendo un puro instrumento formal, incapaz de incidir sobre la ciudad que realmente se quiere.

2) La categorización del territorio provincial en áreas rurales y urbanas, con algunos matices intermedios, desconociendo las particularidades regionales (Área Metropolitana, áreas pampeanas, área atlántica, etc.) y la existencia de situaciones tan diversas como municipios totalmente urbanizados con altísima densidad (primer cordón del Conurbano) hasta aquellos de población casi totalmente rural, redundan en indicadores urbanísticos rígidos con pocas posibilidades de encuadrar a la totalidad del territorio.

La consecuencia es la dualización urbana: la "ciudad formal", con un razonable cumplimiento de la normativa urbana, y la "ciudad informal", de desarrollo espontáneo y no encuadrado en normas, con carencias y problemas dominiales. Los procesos de ocupación de tierras que han caracterizado la evolución del conurbano bonaerense y de las

ciudades más grandes de la Provincia en los últimos años son en tal sentido una consecuencia no deseada de los fallos de la Ley (más allá de los conflictos sociales y económicos de los que indudablemente son expresión). Esta dualidad es la fuente de numerosos decretos de excepción sancionados a partir de 1983, con el objeto de encuadrar de alguna forma a esta ciudad informal.

La desatención con respecto a la vivienda social queda evidenciada en la falta de toda mención explícita en la Ley acerca del tema, mientras que se dedican páginas enteras de su articulado a la reglamentación de los clubes de campo (entre cuyas causas de florecimiento en los últimos años podrían citarse las normativas sobre crecimiento urbano, infraestructuras y densidades de la Ley 8912).

3) Una centralización excesiva y burocrática en los mecanismos establecidos para la aprobación de los planes ha conspirado contra la necesaria agilidad y adaptación a condiciones locales que requieren los procesos participativos de planeamiento. Esta centralización atenta contra la necesaria dinámica de los procesos de planificación y normativa de los municipios, y genera una inseguridad jurídica al respecto. Cabe aclarar que una mejora en los mecanismos de convalidación no afectaría la necesidad de la provincia de estar al tanto de los procesos territoriales y normativos desarrollados en los municipios.

4) La falta de consideración en la Ley de los pobres niveles profesionales y técnicos para desarrollar procesos planificadores en la mayoría de los municipios bonaerenses, ha redundado en la escasa o nula utilización de un potencial importante (puntos 3, 4 y 5 de los logros mencionados más arriba) presente en la normativa.

5) La inexistencia de mecanismos imprescindibles para la planificación y gestión del territorio, como los mecanismos de expropiación y recuperación de plusvalías contemplados en las legislaciones más avanzadas del mundo sobre la materia.

6) La convalidación de un modelo de crecimiento urbano basado en la baja densidad y el premio al edificio aislado de perímetro libre, con sus consecuencias de destrucción de la morfología urbana tradicional, uniformidad tipológica y amenazas a la sustentabilidad económica y ambiental de la ciudad.

El I-CAPBA culmina esta etapa de la reflexión sobre la ley 8912 con la realización del Seminario "Ordenamiento y Gestión del Territorio - Ley 8912 - Estado de la cuestión", en conjunto con la Presidencia de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Se ha invitado a participar del mismo a los distintos actores sociales que desde el sector privado, estatal, comunitario y profesional están interesados en el perfeccionamiento de la normativa y la práctica territorial. Este documento constituye una base para la reflexión y el debate sobre el tema, que seguramente enriquecerán la doctrina y contribuirán a generar los consensos necesarios para su perfeccionamiento. El I-CAPBA, y el Colegio de Arquitectos en su conjunto, proseguirán el debate sobre las instancias normativas e instrumentales del planeamiento en la provincia de Buenos Aires. El objetivo final es contribuir a una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos bonaerenses, a través del perfeccionamiento de las normativas y la gestión del territorio provincial.