

EL MARCO LEGAL Y EL DESARROLLO URBANO EN ARGENTINA

Carlos Julio Chesñevar *

En este trabajo se citan y se comentan sucintamente los hitos legislativos más relevantes de la República Argentina, procurando una descripción panorámica de los principales condicionantes legales del ordenamiento territorial en general, y del desarrollo urbano en particular. No se refiere solamente a aquellas normas dictadas con la finalidad específica de orientar y regular ese desarrollo, sino a las consecuencias que han derivado a ese respecto del accionar legislativo en general.

El análisis parte de la etapa fundacional de la Nación y de los principios que consagró en aquel entonces la carta constitucional, como factores determinantes de un modelo de gobierno y de una estructura normativa relativamente compleja, no siempre conocida debidamente por la ciudadanía y que también ignoran, en ciertos casos, los especialistas de las distintas actividades que inciden en la gestación y en la consolidación de modelos urbanos, ya sea en forma directa o indirecta.

Se consideran en particular las características de algunas leyes nacionales y provinciales que tuvieron o tienen incidencia manifiesta en la conformación de esos modelos, así como las consecuencias derivadas de ese marco normativo. La temática que se aborda es, naturalmente, propicia para un tratamiento más amplio y pormenorizado, cuya extensión excedería la que admite el reglamento de este evento. Es pues forzosamente sintético, pero no obstante suficiente para conocer la naturaleza de aquel marco legal y para corroborar la importancia de tomarlo en cuenta, tanto al elaborar los diagnósticos como al formular propuestas concernientes al desarrollo urbano. Además, contiene referencias y remisiones a otros trabajos afines del mismo autor, en los cuales se consideran también, en forma más particularizada, ciertos aspectos legales del desarrollo urbano.

1 - La Argentina se consolida formalmente como Nación en 1862, al cesar la confrontación entre la Confederación y Buenos Aires, adaptándose entonces la Constitución Nacional de 1853 al tenor de los pactos suscriptos en el interín. Quedaba atrás medio siglo de luchas intestinas, de cruentos enfrentamientos entre unitarios" y "federales", entre Buenos Aires y el interior, iniciados a poco de consumada la revolución que rompió el vínculo con España e inició el camino de la independencia, en mayo de 1810. Nace la Nación conformada por la unión de provincias preexistentes que habían alcanzado un desarrollo económico y social acorde a la época y a su ubicación geográfica, descollando en tal sentido Buenos Aires por su dinamismo y su riqueza (téngase presente que aquel conjunto de provincias comprendía la "mitad norte" del territorio nacional continental; en la región patagónica, conformada hoy por varias de las llamadas "provincias jóvenes", dominó el indígena hasta fines del siglo pasado). La acción de los caudillos locales había consolidado las identidades regionales y la preservación de ciertos intereses zonales. Al definirse finalmente -y consagrarse en la Constitución- un sistema federal, las provincias cedieron al poder central los controles indispensables para asegurar la organización nacional (defensa, moneda, relaciones

* Profesor Titular con Dedicación Exclusiva
Universidad Nacional del Sur (Departamento de Ingeniería)
Bahía Blanca
Argentina

exteriores, aduanas, navegación, etc.) y se reservaron la soberanía en todo aquello que no consta específicamente delegado a la Nación en la Constitución. Estas cuestiones conforman el conjunto de las potestades o facultades conocidas como "reservadas" o "no delegadas", llamándose a su vez "delegadas" las que son privativas del Estado Nacional. Existe a su vez el grupo de las facultades "concurrentes", conformado por ciertos ámbitos de acciones simultáneas, compatibles o complementarias (educación, infraestructura vial, etc.).

2 - El conocimiento de ese contexto, que supone una concepción sobre jurisdicciones y competencias, es imprescindible para interpretar cabalmente la naturaleza del marco legal y ponderar los condicionamientos que de él devienen, tanto al momento de elaborar un diagnóstico como al formular cualquier propuesta de cambio. Las leyes sobre las cuestiones delegadas emanan del Congreso Nacional, correspondiendo en cambio a las respectivas legislaturas provinciales producir aquellas que se refieren a las facultades reservadas. Cada provincia, a su vez, regula a su modo el régimen municipal (que en unas se vincula con cada asentamiento urbano, y en otras con una región que puede comprender varias poblaciones), conforme a lo establecido en la respectiva constitución provincial y en las leyes específicas; la legislación que producen los cuerpos deliberativos o "concejos deliberantes" de los municipios, instrumentada por medio de "ordenanzas", está enmarcada en la esfera de competencia que cada provincia fije en aquel marco regulatorio. Las autonomías municipales son en general relativas y más bien débiles, aunque se perciben tendencias a su fortalecimiento mediante intentos locales destinados a reivindicar un protagonismo más intenso en el plano político.

3 - No obstante la importancia que reviste ese esquema organizativo, del cual deviene una estructura jurídica y una jerarquía normativa, no es habitual que tal esquema sea debidamente conocido por el ciudadano común, quien sin embargo incidirá con su voto secreto y obligatorio en la composición de aquellos órganos deliberativos (el argentino medio no parece destacarse, precisamente, por su apego a la cultura cívica; lo que no siempre es causal de inhibición cuando llega el momento de opinar o de "hacer política"). Una de las confusiones más frecuentes consiste en suponer que una ley nacional está, por esa sola condición, "por encima" de cualquier ley provincial que considere temas afines (como una suerte de juego de baraja, donde cierta carta "mata" o "pisa" a otra de menor valor); se ignora en tales casos la existencia de aquellas facultades reservadas que ya se citaron, y se supone falsamente que entre una provincia y la Nación existe una relación jurídica de subordinación absoluta. En tal clima de confusión, no es raro comprobar que alguien espere del Congreso Nacional ciertas iniciativas para uniformar en todo el país criterios sobre cuestiones que son, en realidad, de estricta y exclusiva competencia provincial, o para que se derogue en aquella instancia -que equivocadamente suponen siempre superior- alguna norma provincial dictada en el marco de las potestades que las provincias se reservaron al gestar la Nación.

4 - Son varios los factores que concurren a generar y a consolidar esa confusión; al escaso interés popular por el estudio concienzudo de los temas y fenómenos que conforman el espectro político, tanto en su desarrollo histórico como en sus matices contemporáneos, se agrega una historia nacional poco propicia para clarificar el alcance que tiene el modelo "representativo, republicano y federal" que consagró originalmente la carta constitucional. Las últimas seis décadas, por caso, se caracterizaron por la alternancia entre gobiernos de facto (que de hecho imponían un modelo unitario en la conducción política, aunque se mantuviesen formalmente ciertos visos de federalismo) y gobiernos constitucionales que no

siempre produjeron mensajes claros sobre roles y fines en relación a aquel modelo. De hecho, son varios los modos en que sutil o abiertamente se llega a sobreponer, por razones y vías fácticas, una decisión del poder central por sobre la facultad decisoria provincial. No es raro entonces que la confusión flote en el aire, que se perciba en las conductas del hombre de la calle, en el estudiante universitario, en los profesionales y aun en muchos de los que incursionan en la militancia política (desde luego, en algunos de éstos la confusión propia solo es simulada, y de la ajena sacan buen provecho; por eso no se esmeran por atenuarla, sino que procuran estimularla). Tampoco parece ser ajena a esa confusión la fuerte tendencia a los personalismos, que exagera la capacidad de acción y decisión de los "poderes ejecutivos" o representantes visibles de los sistemas de gobierno (Presidente de la Nación, gobernador de provincia, intendente municipal, rector de universidad, etc.), adjudicándoles de hecho potestades que superan el marco de legitimidad y que se contraponen tanto a los principios republicanos como a la genuina práctica de la democracia; no siempre, por cierto, se preocupan los propios entronados por desmitificar ese panorama de claras reminiscencias feudales.

5 - En el plano práctico resultan así difusos los marcos de las autonomías, aun para las personas ilustradas, porque se diluyen los límites de la razonabilidad y la legitimidad, en lo que concierne a dependencias y subordinaciones. Sin embargo, la distinción entre las facultades de cada nivel o esfera y el respeto a ellas opera con cierta regularidad en algunos temas, tal vez porque no han existido razones o intereses de suficiente peso como para que ocurra lo contrario. Puede decirse que uno de ellos es el conjunto de cuestiones inherentes al planeamiento territorial (fraccionamiento de la tierra, registración catastral, uso del suelo, etc.), que en principio es una competencia exclusiva de las provincias, aunque sujeta indirectamente a un marco legal que tiene fuertes condicionantes en las potestades delegadas a la Nación. Algunos de esos condicionantes están en la propia Constitución Nacional, y otros en los instrumentos dictados por el Congreso Nacional como consecuencia de aquellas potestades. Tal es el caso del Código Civil, que rige uniformemente para todo el territorio nacional (a diferencia de otros países con modelo de gobierno "federal" y en particular de los Estados Unidos de Norteamérica, a pesar de que en su Constitución se inspiró la nuestra).

6 - En general, un Estado solo puede instrumentar una planificación, cualquiera sea su objetivo, por medio de normas jurídicas; cuando se trata de la "planificación territorial" (que en términos globales comprende la regulación de toda actividad inherente al uso y aprovechamiento del suelo y de su entorno espacial, tanto aéreo como subterráneo), las normas jurídicas que intervienen están primordialmente referidas a las diversas formas de relación entre el hombre y el territorio en el cual habita o desarrolla sus actividades regulares. La norma permite o prohíbe el ejercicio de determinados derechos y estimula o desalienta determinadas actividades, con el presunto objetivo del bien común, tanto presente como futuro. Cada una de esas normas debe ser dictada por autoridad competente y en el marco de las facultades propias de su esfera de acción (municipal, provincial o nacional), a la vez que debe ser compatible con el marco legal en general, y con las normas de mayor jerarquía en particular. Tanto para comprender lo existente como para impulsar propuestas en lo que concierne a nuestro desarrollo urbano, es necesario tener presente lo comentado anteriormente sobre el modelo de gobierno y sus características, además de ciertos rasgos relevantes de la legislación gestada en consecuencia, cuando la misma tiene efectos directos o indirectos en ese desarrollo.

7 - La Constitución Nacional consagró con firmeza el derecho de propiedad. Establece que "la propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada"; declara asimismo que "la confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino". El Código Civil reforzaría después el concepto de indemnización para toda expropiación por causa de utilidad pública, agregando que la misma debe ser "justa" y aclarando que ello implica, además del valor real de la cosa expropiada, la compensación equivalente a los perjuicios directos, derivados de la privación de la propiedad. La referida "calificación por ley" de la utilidad pública compete a los órganos legislativos del nivel de gobierno expropiante (municipal, provincial o nacional), y puede ser específica para un bien en particular o para un conjunto de bienes predeterminados, o bien puede ser genérica y aludir a todos los bienes que sean necesarios para satisfacer un objetivo expreso de interés público. Los mecanismos procesales para consumar la expropiación (es decir, para que el bien privado afectado pase a ser propiedad fiscal) no son idénticos en todos los casos, puesto que tanto la Nación como cada provincia cuenta con sus propios instrumentos legales para regular el procedimiento expropiatorio en sus respectivas esferas de acción (el Estado Nacional ajusta sus procedimientos a una ley nacional específica, cualquiera sea la ubicación territorial del bien que expropia). Tales normas suelen contemplar una instancia inicial de tratativas directas tendientes a lograr el avenimiento (acuerdo del ente oficial con el particular afectado para instrumentar en forma directa el pago y la transferencia de la propiedad), y una posterior instancia judicial para el eventual fracaso de aquellas gestiones amigables.

8 - En tales juicios (que se sustancian en la justicia federal cuando expropia un ente nacional, y en los tribunales provinciales en los restantes casos) no está en juego la consumación o no de la expropiación, sino solamente el monto de la indemnización (que es resuelta por el juez en base a pericias de tasación; en unas leyes está previsto que las aporten tasadores propuestos por las partes, y en otras la actuación de un cuerpo colegiado permanente de composición mixta, llamado "tribunal de tasaciones", "consejo de expropiaciones", etc.). Para los casos de urgencia, suele estar prevista la decisión judicial de otorgar al ente expropiante la posesión inmediata del bien, previo depósito de un monto que la propia ley estipula (por ejemplo, el "valor fiscal", que es un referente para los tributos), sin perjuicio de que siga su curso la acción judicial respecto al monto indemnizatorio definitivo (que en muchos casos dura años). Por lo que se conoce, la sensación es que no funciona la expropiación como un mecanismo ágil y dinámico, sino que es más bien lento y complicado. La insuficiencia de los fondos públicos necesarios para afrontar las indemnizaciones, las demoras burocráticas y la lentitud de los procedimientos judiciales suelen ser los factores que condicionan su eficacia, lo que a veces implica que queden demorados, relegados o inconclusos los emprendimientos que competen al poder público en el contexto de una planificación territorial, restándole los complementos esenciales a la otra vertiente de ese tipo de programas, que es aquella compuesta por el conjunto de acciones permitidas o prohibidas a los particulares. Cabe agregar que el panorama es similar en lo que respecta a la constitución de "servidumbres administrativas" (que no implican transferencia plena de la propiedad, sino el uso parcial de un bien particular con fines de utilidad pública; un caso típico es el de los electroductos).

9 - El Código Civil comenzó a regir en 1871; desde entonces se introdujeron algunas reformas parciales (una de las más importantes, por su extensión, en 1968) y se dictaron diversas leyes complementarias. Estableció siete clases de "derechos reales" (que son, como se sabe,

aquellos que tratan de las relaciones jurídicas entre "sujetos" y "cosas"), refiriéndose uno a la propiedad (el dominio y el condominio), tres a diferentes clases de servidumbres (el usufructo, el uso y la habitación, las servidumbres activas) y tres a las garantías (la hipoteca, la prenda, la anticresis). No incluyó, como se ve, el derecho de superficie ni la enfiteusis (figura ésta promovida en su momento por Rivadavia, que permitía retener la titularidad dominial del suelo en poder del Estado y ofrecerla como garantía de la deuda pública; el tema sigue siendo motivo de controversia entre apologistas y detractores de la gestión rivadaviana). El Código reafirma en su articulado los atributos clásicos del dominio (absoluto, exclusivo, perpetuo), aunque para cada uno de ellos hay circunstancias excepcionales de atenuación en la propia codificación o en otras esferas legales. El absolutismo aparecía muy marcado en la redacción original, al punto que consideraba inherente al derecho de propiedad la facultad del propietario de una cosa para "desnaturalizarla, degradarla o destruirla"; la reforma de 1968 reemplazó esa expresión por el derecho a usar y gozar "conforme a un ejercicio regular", agregando también, a continuación de la prohibición de restringir el ejercicio de las facultades del dueño, los términos atenuadores "en tanto no fuere abusivo" (se puede apreciar que todo dependerá de la concepción dominante en los jueces). Otro factor atenuante del absolutismo es la remisión que hace el Código al derecho administrativo (sustrayendo el tema del derecho civil) al referirse a "las restricciones impuestas al dominio privado sólo en el interés público". Tal remisión abre un amplio cauce para la intervención del poder administrador -ya sea nacional, provincial o municipal, en sus respectivas jurisdicciones- en cuanto a regular la capacidad de uso y goce de la propiedad privada; de hecho, es el sustento de la intervención administrativa en cuestiones urbanísticas (fenómeno relativamente moderno) y también del clásico poder de policía en lo atinente a las edificaciones, ejercido comúnmente por los municipios.

10 - En su texto original, el Código prohibía también al propietario de edificios "dividirlos horizontalmente entre varios dueños"; tal prohibición quedó derogada por la ley que instituyó el régimen legal de la propiedad horizontal, en 1948; este régimen permite y regula una combinación del derecho de dominio (propiedad exclusiva del piso o departamento) con el de condominio (propiedad compartida forzosa sobre el terreno y las partes comunes del edificio). La regulación legal de la propiedad horizontal implicó, como era previsible, la proliferación de edificios en altura (mal llamados a veces "edificios horizontales") y los consiguientes aumentos de las densidades poblacionales (cantidad de habitantes por cada unidad superficial de suelo), con todas sus implicancias en lo urbano y en lo económico. Este último factor parece haber predominado como condicionante de la morfología urbana, que en muchos casos ha dependido más de los negocios en juego que de una planificación racional. Los propietarios de un inmueble sometido al régimen de la propiedad horizontal constituyen legalmente un "consorcio de copropietarios", que debe ajustarse a ciertas reglas establecidas por la ley de fondo y también a las que se fijan en el "reglamento de copropiedad y administración" (que es un instrumento obligatorio, cuyos contenidos mínimos constan en la reglamentación de la ley). Cada consorcio es pues, en escala, el equivalente de una comunidad cívicamente organizada (donde el respectivo reglamento opera como una suerte de carta magna), y también un laboratorio donde se ponen a prueba predisposiciones y capacidades para la buena convivencia. El individualismo mezquino de un consorcista es suficiente para comprometer la armonía del conjunto, lo que genera en algunos cierta reticencia hacia el sistema; eluden su incorporación al mismo o tratan de abandonarlo si ya estaban en él. Otros muestran su preferencia por los edificios multifamiliares propios de ese régimen porque les brindan la sensación de mayor seguridad personal que la casa-habitación

aislada, aceptando resignadamente los factores negativos potenciales o manifiestos, que en ciertos casos podrían atenuarse, y aun evitarse, si los responsables técnicos de los proyectos no se manejasen solo con variables arquitectónicas (es decir, si conocieran mejor los pormenores legales del régimen de la propiedad horizontal, teniéndolos en cuenta al momento de diseñar). Supuestamente, las estrategias de trabajo aplicables en la edificación de esos conjuntos habitacionales se traduce en reducciones significativas del costo de construcción, pero no siempre se manifiesta correlativamente una disminución del precio de adquisición de la unidad habitacional; en la práctica, el mismo está sujeto a los vaivenes de un mercado libre de oferta y demanda condicionado por numerosos factores, cuyo análisis excede las posibilidades de este trabajo.

11 - Se ha dicho a veces que nuestro Código Civil fue un "código colonizador", porque consagraba y reafirmaba principios y garantías que se traducían en una seguridad tranquilizante para quien se afincara en suelo argentino, posibilidad que la Constitución formulaba generosamente, en su preámbulo, "para todos los hombres del mundo". La consigna alberdiana que decía "gobernar es poblar", fue de hecho compartida y practicada, si bien con matices y divergencias en las motivaciones, en los objetivos y en las formas instrumentales. El extraordinario desarrollo económico que vive el país a fines del siglo pasado y principios del presente, se suele adjudicar a tres circunstancias básicas: la inmigración, la educación pública y el clima de paz, tanto en lo interno como en lo externo. Unos atribuyen esos logros a la capacidad dirigencial de los hombres públicos que conformaron la llamada "generación del '80", considerándolos dotados de singular intuición. El historiador Felix Luna, por caso, señala que en aquellos tiempos se hizo lo más oportuno "sin necesidad de Secretaría de Planeamiento, ni de organigrama, ni de seminarios, ni de cosas por el estilo"; el comentario parece subestimar la necesidad o la importancia de la planificación científica y reivindicar la improvisación como método, basada en eventuales aciertos geniales de unos pocos personajes iluminados (en esta corriente se inscribe la aseveración insolente, y supuestamente tranquilizadora, de que "Dios es argentino"; si bien suele aclararse, por cierto, que solamente atiende en Buenos Aires). Otros sostienen que aquel crecimiento se dio en función del contexto histórico más que de los circunstanciales protagonistas, sin perjuicio de que hubo ciertas decisiones políticas relevantes.

12 - Una de aquellas decisiones significativas fue la cesión de la ciudad de Buenos Aires por la provincia homónima, para asiento permanente y definitivo del gobierno nacional, que hasta entonces había sido mero "huésped" transitorio de la misma (a la vez que esto ocurre, en 1880, la Provincia de Buenos Aires funda la ciudad de La Plata para establecer en ella su nueva capital provincial, a medio centenar de kilómetros de la anterior). Además de consolidar la independencia del gobierno federal respecto de eventuales anfitriones, aquella circunstancia le otorgó al mismo el control de un punto geográfico que había sido y seguiría siendo clave para todo el país. En cuanto a las circunstancias propias de la época, caracterizada por los diversos avances tecnológicos registrados en otras latitudes y por la posibilidad de usarlos o importarlos, cabe citar el cerco de alambrado, el barco a vapor, el molino de viento, el telégrafo, el ferrocarril, las máquinas frigoríficas; tales novedades fueron, entre otras, instrumentos formidables de un cambio profundo en la dinámica de la economía nacional, que nadie podría haber logrado sin contar con aquellos recursos. Sin embargo, las condiciones que signaron la introducción de aquellos factores de progreso posibilitaron que se afianzaran algunos esquemas propicios para el desarrollo inmediato, pero de dudosas ventajas para el ulterior; tal parece ser el caso de las líneas ferroviarias, que conformaron un sistema

radial con su punto de convergencia en la Capital Federal, acrecentando y estimulando la macrocefalia que ha caracterizado y condicionado la evolución socioeconómica de la Argentina (sin contar otros factores vinculados a la instalación de los ferrocarriles, como la cesión de grandes extensiones de tierras anexas a las vías a las empresas extranjeras que las construían y explotaban o la incidencia que tuvieron en la gestación de poblaciones y en la evolución posterior de las mismas).

13 - Aquellas garantías a la propiedad en general, y a la "propiedad de la tierra" en particular (consagradas, como ya dijimos, por la Constitución y reafirmadas por el Código Civil), en apariencia muy férreas, no siempre lo fueron tanto ni tuvieron como correlato una instrumentación legal acorde a la presunta intención de beneficiar a la sociedad en su conjunto. El autor del Código Civil (Dalmacio Velez Sarsfield) fundó en la exigencia de la escritura pública la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmobiliario (algunos sostienen que así garantizó especialmente la prosperidad de los notarios); excluyó en cambio dos complementos esenciales (que la realidad obligó a incorporar después) para obtener un resguardo firme: la publicidad de los derechos (registros de la propiedad inmueble) y la identificación catastral de los bienes (registros gráficos y literales propios del catastro territorial). Los títulos de propiedad describieron pobremente, generalmente con torpe imprecisión, las extensiones de suelo referidas a los derechos que supuestamente garantizaban. En la práctica, los límites dominiales se establecieron con bastante informalidad, tanto en sectores rurales como urbanos, originando controversias que debían resolverse con intervención de la justicia (es decir, el codificador también habría garantizado cierta prosperidad a sus colegas abogados). No parece muy equivocada la teoría que percibe una estructura legal armada por y para ciertas minorías económicamente poderosas e intelectualmente ilustradas que afianzaban paulatinamente su capacidad de acción y decisión, sin perjuicio de que se generase y desarrollase en torno a ellas una clase media de características singulares, tanto en los aspectos cuantitativos como en los cualitativos.

14 - La explotación más o menos sistemática de la tierra rural se inició con las célebres "estancias", de miles de hectáreas de extensión, cuyos propietarios conformaron la llamada "oligarquía terrateniente". Muchos de aquellos latifundios se explotan hoy, en la "pampa húmeda", por propietarios de parcelas que fluctúan entre 200 y 1000 hectáreas; en algunos casos es la consecuencia de emprendimientos colonizadores, pero en muchos otros es el resultado de una tendencia muy marcada a la división de los acervos hereditarios (es decir, a explotar individualmente cada sucesor su parte, en lugar de compartir el patrimonio heredado y administrarlo conjuntamente como una empresa familiar). En lo que respecta al uso de la tierra urbana o susceptible de ser urbanizada, estuvo generalmente subordinado a la discrecionalidad de sus dueños y a la correlativa ausencia de planes, acciones o controles oficiales (ya sea por inexistencia de las normas adecuadas como por aplicación defectuosa, o inaplicación, de las existentes). Los efectos urbanísticos de esa capacidad discrecional, no siempre negativos, no fueron siempre objetivos preestablecidos sino más bien consecuencias circunstanciales de las iniciativas particulares que los generó, comunmente impulsadas por las condiciones del mercado inmobiliario en cuanto a la oportunidad de la decisión y a sus características (voluntad de fraccionar o no, de adoptar determinado diseño para el fraccionamiento, de vender enseguida o especular, de financiar o no las ventas, etc.).

15 - Según lo indican ciertos antecedentes nacionales y provinciales, hubo casos en que la transferencia de la tierra fiscal hacia el propietario particular -tanto en lo urbano como en lo

rural- se instrumentó en forma relativamente planificada, condicionándola a un proceso previo de transición que implicaba ciertas "obligaciones de hacer" (por ejemplo, construir la vivienda familiar dentro de un plazo determinado). Con tales programas de radicación es posible orientar y administrar el desarrollo de una población con el enfoque propio de una cuestión de interés público y a la vez sustraer el tema de los avatares puramente mercantilistas, cuyas consecuencias manifiestas o encubiertas han sido a veces aberrantes, y por añadidura irreversibles. Ha predominado sin embargo esta concepción comercial, en beneficio del interés económico de unos pocos y en detrimento del conjunto de valores que conforman, como síntesis, la "calidad de vida" de una comunidad. La disponibilidad o la escasez de terrenos, la ubicación de los mismos, la calidad en función de las características propias (topografía, configuración geométrica, etc.) o del entorno (disponibilidad de servicios esenciales como agua potable o energía eléctrica, de transporte público, de asistencia educativa y sanitaria, fuentes de aprovisionamiento, centros culturales, sitios de recreación, etc.), las condiciones de venta (al contado o a plazos, en moneda nacional o extranjera, etc.), han sido en general cuestiones libradas al supuesto equilibrio natural del mercado libre de oferta y demanda, a lo que resulte aleatoriamente de las circunstancias.

16 - Más que un bien social, el terreno urbano ha sido considerado muchas veces un bien económico apto para la inversión, el intercambio, el ahorro, el resguardo patrimonial, la capitalización especulativa (a expensas de la plusvalía aportada por esfuerzos ajenos que jerarquizan paulatinamente el sector y elevan consecuentemente el valor de mercado). Como elemento básico para el arraigo, adquirirlo suele ser un paso difícil y con frecuencia distante de la posterior etapa de uso efectivo con la edificación de la anhelada vivienda propia, de concreción mucho más difícil todavía; en el interín permanecerá baldío, tanto tiempo como lo requieran las circunstancias personales de su dueño. La sumatoria de esos fenómenos individuales, y particularmente la modificación que se opere en la relación entre lotes baldíos y lotes edificados con el transcurso del tiempo, irá posibilitando la incorporación de los servicios básicos faltantes merced al esfuerzo cooperativo de los propios vecinos, llevándolos a veces al límite de su capacidad de inversión o a distorsiones forzadas e inesperadas del presupuesto familiar. El barrio irá tomando y consolidando un perfil, un estilo, una morfología, como consecuencia de un proceso de transformación que tiene más componentes casuales que programáticas; los medios de prensa alabarán ese cambio que denominarán "crecimiento", el cual pudo demandar unos pocos años o varias décadas, según los casos. Los valores inmobiliarios crecerán finalmente en relación al progreso operado y al status logrado por el sector, para beneplácito del inversor astuto que supo retener algunos terrenos baldíos en las inmediaciones.

17 - Numerosos pueblos de Argentina, tal vez la mayoría, se consolidaron como tales bajo aquellas reglas evolutivas tácitas y en muchos casos devinieron en populosas ciudades. Si se investiga el desarrollo histórico de alguna población, no es raro comprobar que su casco fundacional fue diseñado racionalmente, a la luz de las necesidades inmediatas previsibles para la época. Las distorsiones se manifiestan generalmente en los intentos de expansión, motivados comunmente por las mutaciones operadas -o esperadas- en la dinámica urbana, que implican la incorporación a ese proceso (y a ese tentador mercado) de las tierras periféricas explotadas hasta entonces como quintas o chacras (cuyo precio deja ya de ser referido a la hectárea como unidad superficial, y pasa a expresarse en función del metro cuadrado). Las consecuencias son definitivas en unos casos y temporarias en otras, pero rara vez podrá decirse que eran imprevisibles: trazados incongruentes, coexistencia de actividades no

compatibles, ausencia de equipamientos esenciales, dispersión o aislamiento excesivo de los asentamientos, altos costos operativos de traslado y provisión de servicios, etc.

18 - La Argentina abarca casi tres millones de kilómetros cuadrados de la extensión continental, y su población es cercana a los 33 millones de habitantes, según el censo de 1991. Un 9 % reside en la ciudad de Buenos Aires (que como se ha dicho es la Capital Federal, y comprende una extensión de 200 kilómetros cuadrados), y otro 25 % reside en el cinturón de pueblos y ciudades que rodean a la Capital y pertenecen a la Provincia de Buenos Aires (sector llamado "conurbano bonaerense", cuya población representa el 66 % del total de la provincia; ésta comprende una superficie de 307.000 kilómetros cuadrados). El conjunto conforma funcionalmente un solo conglomerado urbano que aloja 11,3 millones de habitantes (el 34 % de la población total del país). Desde luego que aquella realidad aparente no se compadece con la trama jurídica que subyace, puesto que por cada parte concurren respectivamente la jurisdicción nacional y la provincial y, dentro de ésta, los diversos municipios de esa zona (alrededor de diez con incidencia directa, y de treinta si se consideran también los de incidencia secundaria); los intendentes de éstos y los respectivos consejos deliberantes, el gobernador de la provincia y su legislatura, el Concejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires y su Intendente, la Presidencia de la Nación y el Congreso Nacional, son entes de gobierno con un grado de competencia parcial, propio de la respectiva esfera de actuación, con capacidad de decisión y acción en cuestiones que atañen en forma directa a situaciones puntuales y específicas, pero que presumiblemente incidirán en definitiva en algún otro aspecto del complejo mecanismo que conforma el conjunto. Los números por un lado y aquel esquema de gobierno y administración por otro, son indicios harto elocuentes de lo que implica ese fenómeno urbano de características y dimensiones extraordinarias. Sirve también ese modelo para comprobar la posible incidencia de las políticas desarrolladas por el gobierno nacional en cualquier ámbito regional (en este caso, las políticas que condicionan o determinan el rol de Buenos Aires como ciudad), no obstante las soberanías provinciales que supuestamente preservaba el régimen federal consagrado por la Constitución. El caso del Gran Buenos Aires es el más notorio por su magnitud y el más significativo por sus efectos en la estructura socioeconómica del país todo, pero no es el único ejemplo demostrativo de los condicionamientos urbanísticos generables por situaciones de hecho, a pesar de que no exista subordinación expresa en el plano del derecho. Ya sea a través de ciertas funciones regulares de interés general que cumple o controla el Estado Nacional (correos, teléfonos, explotación de hidrocarburos, defensa nacional, red vial troncal, educación universitaria, etc.) como de eventuales acciones puntuales en el campo económico para promover o estimular un objetivo regional (creación de zonas francas, desgravaciones impositivas, préstamos de fomento, planes para la construcción de viviendas, generación de nuevas fuentes de trabajo, etc.), puede ese nivel de gobierno alentar o desalentar transformaciones que tienen una incidencia directa en la dinámica urbana previa y posterior de la región involucrada, cuya planificación territorial es sin embargo competencia, desde el punto de vista legal, de la respectiva provincia (sin olvidar, desde luego, el rol que le compete al respectivo municipio, conforme al marco normativo de la provincia en cuestión). Son previsibles las consecuencias si en tales casos no existe una atinada coordinación para formular los objetivos, elaborar los proyectos y compatibilizar las acciones de las respectivas esferas de poder.

19 - Se ha dicho ya que muchas de las situaciones comentadas no son forzosamente consecuencia de vacíos legislativos y tampoco de normas dictadas con el objetivo de provocar esos efectos, sino el resultado de numerosos factores conjugados, a veces detectables cuando

sus resultados pasan a ser preocupantes; en todo caso, cabe presumir cierta negligencia en la aplicación de las normas o reprochar la imprevisión de quienes las elaboraron. La Provincia de Buenos Aires acredita una larga y rica trayectoria legislativa sobre el parcelamiento del suelo y cuestiones conexas, y sobre lo que concierne a su catastro territorial. No ha estado ajena, sin embargo, a las circunstancias que fueron comentadas dentro del panorama esbozado. Treinta años atrás se comenzaba a enfocar tales temas dentro de un concepto más amplio, el de "urbanismo", apareciendo en juego distintas corrientes doctrinarias. Alguna de ellas consideró que los males preexistentes no se repetirían si se imponía la modalidad de las "urbanizaciones integrales" asumidas como negocio por la actividad privada, tal como acontecía en algunos países desarrollados. Esa y otras ideas darían sustento, quince años después, a una norma dictada por el gobierno provincial de facto denominada (a nuestro entender con cierta ampulosidad) "ley de ordenamiento territorial y uso del suelo" (Decreto-ley N° 8912), que esencialmente impuso la zonificación de cada población (y la consecuente fijación de usos e indicadores urbanísticos para cada zona) y la creación de organismos técnicos abocados al tema, tanto en la estructura provincial como en las administraciones municipales. También contiene un marco legal para las ordenanzas municipales que regulen el parcelamiento de la tierra, inspirado en una concepción que hemos cuestionado en un trabajo anterior titulado "Legislación y realidad" (I Jornadas de planeamiento físico y desarrollo del sur de la Provincia de Buenos Aires - Bahía Blanca, 1993 - Allí analizamos en particular tres temas: Áreas verdes - Geometría parcelaria -Infraestructura de servicios). Los quince años de vigencia de aquella norma han generado opiniones encontradas sobre su efectividad, y en repetidas ocasiones han existido proyectos para su reforma por los mecanismos constitucionales, restituidos en 1983. Pero ninguna de esas iniciativas llegó a completar las instancias necesarias para producir esa reforma.

20 - Es evidente que buena parte de la descripción precedente tiene íntima relación con el "marco político", lo cual no impide que se considere medianamente concretada la intención de analizar el "marco legal", anunciada en el título de este trabajo; la relación entre uno y otro es manifiesta, puesto que el segundo no es otra cosa que la consecuencia del primero. También es evidente que la temática abordada es propicia para un tratamiento más amplio y pormenorizado, tal como se expresó en el resumen preliminar, pero era necesario ajustarse a la extensión admitida para esta presentación. Cabe pues reiterar la esperanza de que la descripción, aunque sintética, sea no obstante suficiente para conocer someramente la naturaleza del tema enunciado, así como para corroborar la importancia de tenerlo en cuenta al momento de elaborar diagnósticos o formular propuestas concernientes al desarrollo urbano.